

EL TRATADO DE AMSTERDAM Y LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN: ANÁLISIS CRÍTICO DESDE LA ÓPTICA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Por JOSÉ JÁVIER FERNANDEZ FERNÁNDEZ (*)

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: LA AGENDA DE LA CIG Y EL MANDATO DE LA MISMA EN RELACIÓN CON LA PESC.—II. EL REFUERZO DE LA CAPACIDAD EXTERIOR DE LA UNIÓN Y EL SEGUNDO PILAR: 1. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN: 1.1. *Un intento fallido y poco imaginativo de conferir más coherencia a la PESC.* 1.2. *La nueva PESC: vino nuevo en odres viejos.* 1.3. *Objetivos ligeramente ampliados, pero sólo en el campo de la retórica.* 1.4. *Una mejor estructura y jerarquización de los nuevos instrumentos de la PESC.* 1.5. *Algunas mejoras en la planificación de la nueva PESC.* 1.6. *Un proceso de decisiones nuevo, pero sumamente complicado y muy poco flexible.* 1.7. *Un control parlamentario de la PESC totalmente insuficiente.* 1.8. *Un papel muy poco relevante para la Comisión Europea.* 1.9. *Una representación intergubernamental reforzada para la PESC.* 1.10. *Predominio total de lo intergubernamental en la celebración de acuerdos internacionales.* 1.11. *Un método de financiación aceptable, pero un procedimiento presupuestario parcialmente insatisfactorio para el PE.* 2. LAS RELACIONES ECONÓMICAS EXTERIORES: 2.1. *Una regulación totalmente insatisfactoria de las mismas.* 3. LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UNIÓN Y LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL (UEO): *Consideraciones previas.* 3.1. *Escasos avances en materia de seguridad y defensa.*— III. CONCLUSIONES.

(*) Funcionario de la División de Asuntos Políticos e Institucionales de la Dirección General de Estudios, y Coordinador de la «Task Force CIG 1996» del Parlamento Europeo. El presente artículo representa únicamente los puntos de vista de su autor, y no compromete al Parlamento Europeo en cuanto Institución.

i. INTRODUCCIÓN: LA AGENDA DE LA CIG Y EL MANDATO DE LA MISMA EN RELACIÓN CON LA PESC

La agenda para la Conferencia Intergubernamental (CIG) prevista en el Tratado de la Unión Europea para 1996 (artículo N, apartado 2), tenía por objeto una primera revisión del Tratado examinando las disposiciones del mismo para las que se había previsto una modificación, y contenía referencias muy concretas sobre la revisión de la PESC. Estas referencias fueron recogidas en diversos documentos y provenían de fuentes de distinta naturaleza jurídica y política (1).

Por un lado, la revisión debía de llevarse a cabo sobre la base de ciertas disposiciones del propio Tratado de la Unión Europea, el cual preveía la revisión de las disposiciones relativas a la PESC conforme a sus artículos J.4 y J.10. Por otro, el alcance de la revisión se derivaba también de las consecuencias institucionales de la cuarta adhesión, explicitadas en sucesivos Consejos Europeos. De entre todos ellos, destacaremos en primer lugar el Consejo Europeo de Bruselas (10 y 11 de Diciembre de 1993), cuyas conclusiones establecieron que la CIG de 1996 debía iniciar, además del examen de la función legislativa del Parlamento Europeo y los otros puntos previstos en el TUE, el examen de las cuestiones relativas al número de miembros de la Comisión y a la ponderación de votos de los Estados miembros en el seno del Consejo, así como las medidas necesarias para facilitar los trabajos de las instituciones y garantizar su funcionamiento eficaz. Por su parte, el Consejo Europeo de Corfú (24 y 25 de Junio de 1994) acordó la creación de un «Grupo de Reflexión» para preparar la Conferencia Intergubernamental de 1996, formado por representantes de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y el Presidente de la Comisión. Este Grupo estuvo presidido por la persona designada por el Gobierno español (Carlos Westendorp), y comenzó sus trabajos en Junio de 1995. Dos representantes del Parlamento Europeo participaron muy activamente también en los trabajos del Grupo (la Sra.

(1) Cfr. *Libro Blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996. Volumen I: Textos Oficiales de las Instituciones de la Unión Europea. Volumen II: Relación de posiciones de los Estados Miembros sobre la CIG de 1996. Volumen III: Fichas Temáticas sobre la Conferencia Intergubernamental.* Parlamento Europeo. Dirección General de Estudios/ Grupo de Trabajo sobre la CIG de 1996. Serie Política (W-18). Luxemburgo, 1996.

Guigou del PSE y el Sr. Brok del PPE), el cual presentó su Informe al Consejo Europeo de Madrid el 5 de diciembre de 1995, incluyendo importantes sugerencias sobre la PESC. Previamente, el Consejo Europeo de Cannes (26 y 27 de junio de 1995) había dado instrucciones más detalladas sobre los trabajos del Grupo, considerando que la reflexión debía centrarse en algunas prioridades a fin de que la Unión pudiera satisfacer las expectativas de sus ciudadanos. Entre ellas se incluía el análisis de los principios, objetivos e instrumentos de la Unión frente a los nuevos desafíos con que se enfrenta Europa, y el fortalecimiento de la política exterior y de seguridad común para que pudiera estar a la altura de los nuevos desafíos internacionales. Por su parte, el Consejo Europeo de Madrid (15 y 16 de diciembre de 1995) adoptó la decisión de lanzar la CIG el día 29 de marzo de 1996, la cual debía examinar las mejoras necesarias para adaptar la Unión a las necesidades presentes y futuras, especialmente con vistas a la próxima ampliación, teniendo presente en el espíritu los resultados de los trabajos del Grupo de Reflexión.

Finalmente, el Consejo Europeo de Turín (29 de marzo de 1996) estableció el Mandato de la CIG, estimando que ésta, a la luz del informe del Grupo de Reflexión y sin perjuicio de otras cuestiones que pudieran plantearse durante la misma, debería centrarse fundamentalmente en los siguientes ámbitos: Una Unión más próxima a sus ciudadanos; las Instituciones en una Unión más democrática y eficaz; y el refuerzo de la capacidad de actuación externa de la Unión. En cuanto a éste último tema, el Consejo Europeo consideró que el peso político de la Unión debía corresponderse con su poderío económico, y para ello la UE se había fijado el objetivo de realizar una política exterior y de seguridad común, con la posible inclusión de un marco para la política de defensa común que pudiera conducir en su momento a una defensa común. Para ello, según el Consejo Europeo se requería una mayor capacidad para determinar los principios y los ámbitos de la política exterior común; definir las actuaciones necesarias para impulsar los intereses de la Unión en dichos ámbitos y de acuerdo con dichos principios; crear procedimientos y estructuras que contribuyeran a una adopción más eficaz y oportuna de las decisiones, en un espíritu de lealtad y de solidaridad mutua; y convenir disposiciones presupuestarias apropiadas. Por tanto, la CIG debía estudiar si —de qué manera— el establecimiento de una nueva función específica podría conferir a la Unión la posibilidad de expresarse de modo más manifiesto y coherente y con un rostro y una voz más perceptibles. Por otra

parte, la CIG tenía que examinar cómo reafirmar mejor la identidad europea en materia de seguridad y de defensa, tratando la cuestión de una definición más clara de su relación con la Unión Europea Occidental, que es parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, y habida cuenta del plazo (1998) fijado por el Tratado de Bruselas. En concreto, la CIG debía también pronunciarse sobre la mejora de la capacidad operativa disponible en la Unión, con especial referencia a las «Misiones Petersberg» de la UEO y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Finalmente, la Conferencia debía estudiar si el nuevo Tratado debía fomentar —y en qué medida— una cooperación más estrecha en el ámbito de los armamentos.

Finalmente, el Tratado de Amsterdam se firmó el día 2 de octubre de 1997. Consta de un total de 15 artículos —agrupados en Tres Partes—, un Anexo —que comprende los cuadros de equivalencias entre las disposiciones antiguas y las nuevamente numeradas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea—, 13 Protocolos (2), un Acta Final, 51 Declaraciones adoptadas por la Conferencia y anejas a dicha Acta Final (3), y 8 Declaraciones más de las que la Conferencia tomó nota y que se incorporaron también como anexo al Acta final (4). De lo que aquí se trata, pues, es de determinar en qué medida los resultados de Amsterdam se corresponden con las expectativas y el mandato de la Conferencia Intergubernamental en relación con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) (5).

(2) Concretamente, un Protocolo anejo al TUE se refiere al artículo J.7 del Tratado de la Unión Europea.

(3) De las cuales cinco se refieren concretamente a la PESC: la Declaración núm. 2 sobre la intensificación de la cooperación entre la UE y la UEO; la Declaración núm. 3 relativa a la UEO; la Declaración núm. 4 sobre los artículos J.14 y K.10 del TUE; la Declaración núm. 5 sobre el artículo J.15 del TUE; y la Declaración núm. 6 sobre el establecimiento de una Unidad de planificación de la política y de alerta rápida.

(4) Además, y con ocasión de la firma del Tratado de Amsterdam el 2 de octubre de 1997, Bélgica, Alemania, Grecia, Luxemburgo, Austria y los Países Bajos presentaron también una serie de Declaraciones relativas al artículo K.7 del TUE modificado por el Tratado de Amsterdam.

(5) Obsérvese que del mencionado conjunto normativo y declaratorio, la PESC ocupa sólo una mínima parte, de modo que, si ya cuantitativamente las aportaciones del Tratado de Amsterdam son poco significativas, nada de extrañar el que los cambios no hayan sido tampoco relevantes en el plano cualitativo como se verá a lo largo del presente artículo. Por su parte, el Parlamento Europeo sí que había atri-

II. EL REFUERZO DE LA CAPACIDAD EXTERIOR DE LA UNIÓN Y EL SEGUNDO PILAR (6):

1. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

El nuevo Tratado de Amsterdam se ocupa del tema de una política exterior coherente y eficaz para la Unión Europea, incluyendo dos grupos de disposiciones: uno sobre la PESC y otro sobre las relaciones económicas exteriores. En conjunto, sin embargo, todas estas disposiciones no han conferido a la PESC nada más que algunas nuevas potencialidades, sometidas como siempre a la condición suspensiva de la voluntad política de los Estados miembros, y a su trasunto en la esfera institucional: el recurso o no por parte del Consejo al voto por unanimidad. A grandes rasgos, estas disposiciones configuran el cuadro siguiente:

1.1. *Un intento fallido y poco imaginativo de conferir más coherencia a la PESC*

En primer lugar, y en relación con la política exterior y de seguridad común, se ha modificado el segundo párrafo del artículo C del TUE —artículo 3 de la versión consolidada— para recoger la obligación del

buido una especial importancia a la PESC durante la Conferencia Intergubernamental de 1996, tal y como resulta de sus Resoluciones de 17 de mayo de 1995, 13 de marzo de 1996, y 16 de enero, 13 de marzo, 29 de mayo y 11 de junio de 1997. Además, esta Institución tomó una primera posición sobre el nuevo Tratado en su resolución de 26 de junio de 1997 y, sobre todo, en su resolución de 19 de noviembre de 1997. Por nuestra parte, efectuaremos nuestra evaluación del Tratado de Amsterdam en relación con la PESC a partir de las recomendaciones formuladas por dicha Institución en relación con la misma —Institución que al fin y al cabo representa a los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad—, y a la vista del mandato de la CIG contenido en las conclusiones del Consejo Europeo de Turín de 19 de marzo de 1996.

(6) Para un examen más detallado del conjunto de las disposiciones del nuevo Tratado vid.: FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Javier: «Nota a la atención del Presidente y del Secretario General sobre las prioridades del Parlamento Europeo en relación con la CIG y el nuevo Tratado de Amsterdam: relación y primera evaluación de resultados». Parlamento Europeo. Grupo de Trabajo sobre la CIG 1996. Estrasburgo, 15 de julio de 1997, 44 pp.

Consejo y de la Comisión de cooperar a fin de garantizar la coherencia del conjunto de la acción exterior de la Unión en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo.

En nuestra opinión, la mejor manera de conferir verdadera coherencia al conjunto de la acción exterior de la Unión hubiera sido integrar la PESC en el pilar comunitario como pidió en su día el Parlamento Europeo. Sin embargo, esto no fue considerado seriamente en ningún momento: las alegaciones efectuadas en la CIG sobre una evolución progresiva en este sentido de las instituciones y de los procedimientos a partir de la voluntad política de los Estados nos parecen, en efecto, únicamente indicativas de una evidente falta de ambición real en la mayor parte de éstos. Por otra parte, y en contra de los deseos del PE, ni siquiera se produjo tampoco la reunión en un único capítulo del Tratado de todas las disposiciones relativas a los distintos aspectos de la política exterior (esto es, la política comercial, de desarrollo —incluido el FED—, la ayuda humanitaria y la propia PESC —incluidas la política de derechos humanos y la futura política común de defensa). Y ello sin duda a causa del mantenimiento del carácter intergubernamental del Título V del TUE, con lo cual las posibilidades reales de lograr y garantizar la coherencia proclamadas y, menos aún, la eficacia de la acción exterior de la Unión a través del ligero maquillaje operado en el antiguo texto son realmente exiguas, por no decir inexistentes. Y más aún si consideramos que a pesar del apoyo mayoritario dispensado durante la CIG a la idea de una personalidad jurídica internacional para la Unión (esto es, para las tres Comunidades y para la UE), y del cuasi-consenso existente al final de aquélla sobre el tema, tan necesaria y urgente propuesta fracasó al final de forma lamentable. Por lo mismo, no es de extrañar que prácticamente no se haya abordado tampoco la demanda del Parlamento de creación de una representación diplomática de la Unión en los terceros países en que la representación diplomática de los Estados miembros es inferior a cuatro.

1.2. *La nueva PESC: vino nuevo en odres viejos.*

El Tratado de Amsterdam modifica la redacción y la numeración de diversos apartados y párrafos del precedente Título V del TUE sobre disposiciones relativas a la PESC. Significativamente, empero, las nuevas

disposiciones siguen constituyendo también el Título V del TUE revisado. Ninguna duda, pues, en el plano formal, en cuanto a la continuidad de lo intergubernamental y a la pervivencia de la división en pilares del nuevo Tratado. Así se desprende también de su contenido material como más adelante se verá, de modo que al tratar de la nueva PESC bien puede hablarse de «un mismo perro con distinto collar».

1.3. *Objetivos ligeramente ampliados, pero sólo en el campo de la retórica*

La revisión es prácticamente de matiz al tratarse de los objetivos de la PESC. A duras penas, en el artículo J.1 del TUE —nuevo artículo 11 de la versión consolidada— se completa el objetivo de la PESC relativo a la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión al agregar el de la defensa de la integridad de la misma, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. De igual modo, se completa también el objetivo del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional completando el reenvío a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, del Acta Final de Helsinki y de la Carta de París con la expresa inclusión de los relativos a las fronteras exteriores. Con vistas a ello, se incluye además en el nuevo apartado 2 del mismo artículo 11 una cláusula de solidaridad política que recoge el compromiso de los Estados miembros de apoyar activamente y sin reservas la PESC con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, intensificando y desarrollando una solidaridad política mutua que implica abstenerse de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar a su eficacia como fuerza cohesionada en las relaciones internacionales.

Es evidente, por tanto, que los objetivos de la nueva PESC siguen siendo básicamente los mismos que los fijados en Maastricht, a los que se ha añadido el derecho de los Estados miembros a la legítima defensa en los términos del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, así como el principio de la inviolabilidad de las fronteras. Por otra parte, es preciso recordar que la cláusula de solidaridad política plasmada en el nuevo Tratado es sólo el primer paso, y no tiene el valor de las cláusulas de asistencia mutua incluidas en los Tratados de la UEO y de la OTAN. Además, el PE había demandado también una cláusula de solidaridad financiera,

que sin embargo no ha sido recogida como tal. Por último, como muestra la práctica e ilustra el conflicto con Irak, los casos en los que al menos dos de los miembros de la UE intervienen en cuanto miembros también del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no pertenecen de hecho a la PESC, situación anómala que tampoco ha sido subsanada.

1.4. *Una mejor estructura y jerarquización de los nuevos instrumentos de la PESC*

Como instrumentos de la PESC, el nuevo artículo J.2 TUE —nuevo artículo 12 de la versión consolidada— incluye los cinco siguientes:

- la definición de los principios y de las orientaciones generales de la PESC;
- la aprobación de estrategias comunes;
- la adopción de acciones comunes;
- la adopción de posiciones comunes;
- el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros.

En primer lugar, según el nuevo artículo J. 3 del TUE —nuevo artículo 13— corresponde al Consejo Europeo definir los principios y las orientaciones generales de la PESC, incluso con repercusiones en la defensa, sobre la base de las cuales deberá después el Consejo adoptar las decisiones necesarias para definir y ejecutar aquélla. Además, corresponde también al Consejo Europeo decidir sobre las estrategias comunes de la Unión que le sean recomendadas por el Consejo en los ámbitos en que los Estados miembros tengan importantes intereses en común. Estas estrategias comunes deben determinar sus objetivos y duración, así como los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros. La aplicación de dichas estrategias comunes corresponderá también al Consejo, en particular adoptando acciones y posiciones comunes. En todo caso, al Consejo corresponde también velar por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión.

En segundo lugar, y en cuanto a las acciones comunes, el nuevo artículo J.4 TUE —nuevo artículo 14— prevé la adopción de éstas por el Consejo para hacer frente a situaciones específicas en las que se considere ne-

cesaria una acción operativa de la Unión. Estas acciones, que serán vinculantes para los Estados miembros, deben fijar los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión y, en su caso, la duración y condiciones de ejecución. Además, el Consejo podrá pedir a la Comisión que le presente propuestas adecuadas para garantizar la ejecución de una acción común.

Acto seguido, el nuevo artículo J.5 TUE —nuevo artículo 15— dispone que corresponde también al Consejo la adopción de posiciones comunes para definir el enfoque de la Unión sobre un asunto particular de carácter geográfico o temático, y a las que los Estados miembros deberán adaptar sus políticas nacionales sobre el mismo tema. Aquéllos tienen además la obligación de informarse mutuamente y concertarse en el seno del Consejo sobre cualquier tema de política exterior y de seguridad de interés general, a fin de garantizar la influencia de la Unión mediante una acción concertada y convergente, según dispone el nuevo artículo J.6 TUE —nuevo artículo 16—.

En nuestra opinión, estos nuevos apartados contienen al menos una meritoria y jerarquizada clarificación de los nuevos instrumentos de la PESC, que era más que necesaria en vista de la anterior proliferación excesiva de aquellos y de su diversa naturaleza. Además, se confiere carácter vinculante a algunos de tales instrumentos, aunque la verdadera eficacia de éstos seguirá descansando de hecho en la sempiterna voluntad política de los Estados miembros. De todos modos, lo verdaderamente relevante es que se ha producido el refuerzo del papel del Consejo Europeo el cual, por un lado, se configura como el máximo órgano no sólo deliberante sino también decisorio a la hora de establecer los principios y orientaciones generales de la PESC y las estrategias comunes, mientras que, por otro, se ve atribuir expresa competencia para dar orientaciones a la UEO en los casos en los que la Unión Europea recurra a aquélla.

1.5. *Algunas mejoras para la planificación de la nueva PESC*

Es de saludar también el que, en la Declaración núm. 6, se haya decidido el establecimiento de una Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida, eso sí, dentro de la Secretaría General del Consejo, y bajo la responsabilidad del Secretario General, Alto Representante de la PESC. Esta Unidad se compondrá de personal procedente de la Secretaría

General, los Estados miembros, la Comisión y la UEO. Sus funciones incluyen la observación y análisis de la evolución de la situación en los ámbitos de la PESC, la evaluación de los intereses de la Unión al respecto, la presentación de evaluaciones oportunas y de alerta rápida en casos importantes y de crisis, y el apoyo a la formulación de políticas por parte del Consejo —análisis, recomendaciones y estrategias para la PESC. Los Estados miembros y la Comisión podrán formular sugerencias a la Unidad sobre posibles actividades, y deberán facilitar además la mayor cantidad posible de información pertinente, incluida la confidencial.

La creación de esta Unidad es, naturalmente, bienvenida, pero en nuestra opinión su composición final refleja una vez más el triunfo de lo intergubernamental. Por ello, nos habría parecido preferible el que, como pidió el PE, esta unidad conjunta estuviera compuesta por funcionarios de la Comisión y del Consejo y fuera gestionada por la Comisión en estrecha cooperación con el Secretario General del Consejo. Sin embargo, tal propuesta no se aceptó.

Por otro lado, el nuevo artículo J.15 TUE —artículo 25 de la versión consolidada— preserva las funciones de seguimiento, definición y supervisión de la PESC por parte del Comité Político dependiente del Consejo, aunque éste ya no deberá de estar compuesto siempre por los directores políticos (7). A nuestro parecer, lo menos que puede decirse es que existe aquí un riesgo claro de interferencia entre las actividades de la Unidad de Planificación y las del Comité Político, riesgo que hubiera podido evitarse probablemente permitiendo la participación en el Comité Político del Alto Representante de la PESC, algo que desafortunadamente no pudo lograrse.

1.6. *Un proceso de decisiones nuevo, pero sumamente complicado y muy poco flexible*

En materia de procedimiento, el apartado 1 del nuevo artículo J.13 TUE —artículo 23 de la versión consolidada— dispone como regla general para la PESC la unanimidad más la abstención constructiva, al establecer que

(7) La Declaración núm. 5 adoptada por la Conferencia sobre este artículo J.15 dispone la reunión del Comité en cualquier momento, en caso de crisis internacionales u otros asuntos urgentes, y en el plazo más breve, a nivel de Directores Políticos o de adjuntos.

el Consejo adoptará sus decisiones por unanimidad, a la que no obstará la abstención de los miembros presentes o representados. Estos últimos podrán además presentar una declaración formal para no verse obligados a aplicar la decisión, pero admitirán que ésta sea vinculante para la Unión, si bien dicha decisión no se adoptará si el número de miembros que ha hecho la declaración representa más de un tercio de los votos ponderados. Presentada tal declaración, el Estado de que se trate debe abstenerse de toda acción que obstaculice o impida la acción de la Unión basada en dicha acción, mientras que los demás Estados deberán respetar su posición.

Así pues, la unanimidad sigue siendo la norma. El Parlamento se había mostrado partidario en todo momento de la adopción de decisiones por VMC en el ámbito de la PESC, y apoyó también el recurso a fórmulas de abstención constructiva. Sin embargo, el resultado final no sólo consagra la regla general de la unanimidad para la PESC, sino que incluso por vía indirecta —en los casos de abstención constructiva— obliga a que las decisiones sean adoptadas al menos por una mayoría supercualificada de dos tercios.

Es cierto que como excepción a la regla general de la unanimidad, el apartado 2 de mismo artículo J.13 prevé la VMC para las acciones, posiciones comunes y decisiones que se basen en una estrategia común, así como para toda decisión por la que se aplique una acción común o una posición común. Sin embargo, se cuida bien de añadir acto seguido que no se procederá a la votación para la adopción de éstas decisiones por VMC cuando un Estado miembro manifieste que, por motivos importantes y declarados de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una de éstas. En este caso, el Consejo puede por VMC reenviar el asunto al Consejo Europeo para su resolución por unanimidad. Por si tales precauciones fueran pocas, se prevé además que el VMC (mínimo de 62 votos favorables de al menos 10 Estados miembros) no se aplicará a las decisiones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. En cambio, (apartado 3), para las cuestiones de procedimiento el Consejo se pronunciará por mayoría simple.

En nuestra opinión, la redacción de este apartado 2 constituye en sí misma una verdadera oda al retruécano. Al consagrar el carácter sacrosanto del «interés vital» de los Estados miembros, el «mérito» principal de esta disposición radica sin duda en vaciar de contenido real las escasas excepciones a la unanimidad en materia PESC contenidas en el mismo apartado 2 (en relación con las posiciones y acciones comunes y de las decisio-

nes acordadas sobre la base de las estrategias comunes definidas por el Consejo Europeo). Por ello es de lamentar especialmente el que ni siquiera se haya tenido en cuenta la propuesta ítalo-germana, apoyada por el PE, de que cuando un Estado reclame la adopción de decisiones por unanimidad, esta demanda pueda ser rechazada por mayoría cualificada. En vez de ello, se ha preferido consagrar el «derecho de veto». Por lo demás, la VMC para las cuestiones de procedimiento prevista en el apartado 3 no aporta nada nuevo en relación con el antiguo artículo J. 8 (2) del TUE.

1.7. *Un control parlamentario de la PESC totalmente insuficiente*

Por lo que al Parlamento Europeo se refiere, el nuevo artículo J.11 del TUE —artículo 21 de la versión consolidada— presenta idéntico tenor literal al del antiguo J.7, de modo que se sigue previendo únicamente la consulta por la Presidencia sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC, debiendo velar aquella por que se tengan en cuenta debidamente las opiniones del Parlamento. Además, la Presidencia y la Comisión deben mantener regularmente informado al Parlamento sobre el desarrollo de la PESC. Por último, el PE podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo, así como proceder a un debate anual sobre los progresos realizados en la materia.

Consecuentemente, aunque en lo que respecta a los actos no legislativos como la PESC el Parlamento sólo pedía la consulta —incluso para las posiciones y acciones comunes—, ni siquiera esto ha sido posible, sino que la reforma se ha limitado a reforzar hasta un cierto punto el derecho de información del PE y nada más. De hecho, el Parlamento no había pedido la codecisión en estas materias pero sí que se preservaran sus competencias presupuestarias, lo que como se verá al tratar de la financiación tampoco ha sido plenamente satisfecho.

1.8. *Un papel muy poco relevante para la Comisión Europea*

En cuanto al papel de la Comisión, el nuevo artículo J.27 retoma la redacción literal del antiguo J.17 para mantener el «statu quo» al decir que la Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la PESC.

Así pues, nada se ha avanzado realmente en Amsterdam ni sobre el papel de la Comisión, ni sobre su derecho de iniciativa en el ámbito de la PESC, ni sobre el otorgamiento a la misma de competencias de ejecución como había pedido el PE. Más aún, incluso la propuesta co-iniciativa Comisión/Estados Miembros pareció resultar excesiva para la mayor parte de éstos, y fue finalmente rechazada.

1.9. *Una representación intergubernamental reforzada para la PESC*

Según el nuevo Tratado, la representación en materia PESC seguirá correspondiendo a la Presidencia. Así lo dispone el nuevo artículo J.8 del TUE —y 18 de la versión consolidada—, que modifica el antiguo artículo J.5 para introducir un nuevo apartado 3 que establece que la Presidencia contará con la asistencia del Secretario General del Consejo, que ejercerá las funciones de Alto Representante de la PESC. Este último, a su vez, estará asistido por el Secretario General adjunto del Consejo, responsable del funcionamiento de la Secretaría General, modificándose al efecto el artículo 151 del TCE —actual 207 de la versión consolidada—. En cuanto a sus funciones, el nuevo artículo J.16 TUE —artículo 26 de dicha versión— establece que el Alto Representante de la PESC asistirá al Consejo en cuestiones propias de ésta, contribuyendo en particular a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda, dirigiendo el diálogo político con terceros en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia.

Es de destacar también que el nuevo Tratado ha establecido en el nuevo párrafo 4 del artículo J.8 del TUE una nueva composición de la Troika, que en lo sucesivo pasará a estar formada por la Presidencia en ejercicio, la Comisión —Comisario responsable de la PESC—, y el Alto Representante de la PESC (y « en su caso» también por el Estado que vaya a desempeñar la siguiente Presidencia). En cambio, dejará de formar parte de la Troika el Estado que desempeñó la anterior última Presidencia.

Además, el nuevo párrafo 5 del artículo J.8 del TUE —artículo 18 de la referida versión— faculta al Consejo para establecer, siempre que lo considere necesario, un Representante Especial con un mandato relativo a cuestiones políticas concretas. Por su parte, la Comisión estará plenamente asociada a éstas tareas de representación de la PESC, aunque como se

ha dicho corresponde a la Presidencia asumir la representación de la Unión y ella es la responsable también de la ejecución de las acciones comunes y de expresar la posición de la Unión en los foros y conferencias internacionales.

En definitiva, la división de opiniones en el seno de la CIG entre los partidarios de aumentar del papel de la Comisión (entre ellos el Parlamento) y los partidarios de dejar al Consejo la gestión y la responsabilidad de la PESC (la mayoría de los Estados miembros con fórmulas diferentes), se saldó finalmente con el nombramiento de un funcionario de alto nivel directamente vinculado al Consejo. Se trata, por tanto, del nombramiento de un técnico, y no de una importante personalidad política como había propuesto Francia. Con ello se preservan todas las competencias de la Presidencia, a la que corresponde como se dijo la representación de la Unión, de modo que en realidad la «nueva función» representará únicamente a la Presidencia. El Parlamento había pedido expresamente que el Miembro de la Comisión competente para política exterior —nombrado según el procedimiento en vigor para el Presidente de la Comisión— asegurara, en estrecha cooperación con la Presidencia del Consejo, la representación de la Unión para la PESC. Lamentablemente, se impuso de nuevo el enfoque intergubernamental y la «función particular nueva» (cara y voz de la PESC) no es en realidad tan novedosa y se atribuye al Secretario General del Consejo, a quien se descarga de tareas administrativas, a pesar de que el Parlamento había rechazado expresamente el refuerzo unilateral del papel de aquél por la razón antedicha. En cambio, el Parlamento sí apoyó en todo momento la designación de «representantes especiales» de la Unión a los que se conferiría un mandato en relación con cuestiones políticas específicas, propuesta que por fortuna fue finalmente aceptada.

1.10. *Predominio total de lo intergubernamental en la celebración de acuerdos internacionales*

El nuevo artículo J.14 del TUE —artículo 24 de la versión consolidada— incluye también disposiciones sobre la celebración de acuerdos internacionales, tanto en relación con Título V del TUE y la PESC, como con el Título VI del mismo Tratado relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal. En concreto, se dispone que el Consejo, por unanimidad, podrá autorizar a la Presidencia, eventualmente asistida por

la Comisión, para negociar la celebración de acuerdos con otros Estados u organizaciones internacionales. Sobre la base de una recomendación de la Presidencia, corresponde al Consejo celebrar por unanimidad dichos acuerdos, que no serán vinculantes para los Estados miembros que declaren en el Consejo que tienen necesidad de acatar las exigencias constitucionales internas, aunque sí para los restantes Estados miembros (8).

Así pues, al igual que sucede con el escaso papel atribuido al Parlamento en el proceso de toma de decisiones en materia PESC (apenas un derecho de información reforzado), el nuevo Tratado ignora totalmente al PE —como es ya tradicional— a la hora de celebrar acuerdos en este ámbito intergubernamental. Obviamente, se trata de una situación inaceptable para dicha Institución que sólo el cambio de naturaleza jurídica de dicho pilar puede realmente resolver.

1.11. *Un método de financiación aceptable, pero un procedimiento presupuestario parcialmente insatisfactorio para el Parlamento Europeo*

Respecto de la financiación de la PESC, el nuevo artículo J.18 del TUE —artículo 28 de la versión consolidada— regula y dispone, en primer lugar, que los gastos administrativos derivados para las Instituciones de este Título V correrán a cargo del presupuesto comunitario (como gastos no obligatorios), así como los gastos operativos, excepto los relativos a operaciones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y cuando el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa. En estos casos, los gastos correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el PNB, salvo si el Consejo por unanimidad decide otra cosa. En todo caso, no estarán obligados a contribuir a la financiación de los gastos derivados de las operaciones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa aquellos Estados miembros que hayan efectuado la declaración formal para desvincularse de las mismas.

En materia de procedimiento presupuestario, el apartado 4 del mismo artículo J.18 TUE prescribe el procedimiento presupuestario del TCE para

(8) La Declaración núm. 4 al Acta Final sobre los artículos J.14 y K.10 establece además que las disposiciones de ambos artículos y de cualquier acuerdo resultante de las mismas no supondrán ningún traspaso de competencias de los Estados miembros a la Unión.

los gastos que corran a cargo del presupuesto comunitario. Además, y al margen del nuevo Tratado pero en relación con el mismo, se logró igualmente el 16 de julio de 1997 un Acuerdo interinstitucional entre el PE, el Consejo y la Comisión sobre las disposiciones relativas a la financiación de la PESC, cuyas líneas maestras son las siguientes:

1. Los gastos de la PESC —incluidos los operativos— que corran a cargo del presupuesto de las Comunidades se considerarán gastos no obligatorios.

2. Sobre la base de un anteproyecto de presupuesto elaborado por la Comisión, corresponde al Consejo y al PE alcanzar un acuerdo anual sobre el importe de los gastos operativos de la PESC con cargo al presupuesto de las Comunidades y sobre el reparto de los mismos.

3. El importe total de los gastos operativos de la PESC se incluirá íntegramente en un capítulo presupuestario (PESC), (en una serie de artículos sobre observación y organización de elecciones, enviados de la UE, prevención de conflictos, procesos de desarme, conferencias internacionales, acciones urgentes —que no pueden exceder del 20 % del presupuesto PESC).

4. Debe establecerse un procedimiento de concertación ad hoc para alcanzar un acuerdo entre PE y Consejo sobre el importe de los gastos de la PESC y sobre el reparto de dicho importe, el cual se aplicará a petición de una u otra institución, especialmente en el caso de que una de ellas previera desviarse del anteproyecto de presupuesto de la Comisión.

5. Por último, se prevé la consulta e información al Parlamento:

- Por un lado, la Presidencia del Consejo consultará anualmente al PE sobre un documento elaborado por el Consejo sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC, incluidas las repercusiones financieras sobre el presupuesto de las Comunidades. Además, la Presidencia debe de informar periódicamente al Parlamento sobre el desarrollo y puesta en práctica de las acciones de la PESC.
- Por otra parte, al adoptar decisiones en materia PESC que entrañen gastos, el Consejo deberá comunicar inmediatamente al Parlamento una ficha financiera de estimación de costes previstos.
- Finalmente, la Comisión debe de informar trimestralmente a la autoridad presupuestaria sobre la ejecución de las acciones de la PESC y las previsiones financieras para el resto del año.

En definitiva, se ha obtenido como deseaba el Parlamento Europeo la financiación de los gastos administrativos y operacionales de la PESC —con excepción de los gastos militares y otros que el Consejo decida por unanimidad— con cargo al presupuesto comunitario (como gastos no obligatorios). Con ello, se ha logrado afortunadamente contrarrestar el deseo de numerosos Estados de incluir los gastos de la PESC entre los gastos obligatorios, lo que habría resultado inaceptable para el Parlamento y asegurado un serio conflicto con éste, que nunca ha aceptado que el Consejo tenga la última palabra en el ámbito de la PESC, de la CJAI y de la PAC. Sin embargo, el Parlamento pedía también la codecisión para el procedimiento presupuestario, lo que obviamente no se logró en el Acuerdo Interinstitucional citado, obtenido, sin embargo, en última instancia gracias a la perseverancia de aquél. En efecto, tras la intervención del Presidente Gil Robles ante la CIG, el Parlamento fue sido invitado a proponer un mecanismo «ad hoc» que preservara los derechos del Parlamento y asegurara la rapidez necesaria. Así lo hizo el Parlamento, proponiendo este Acuerdo Interinstitucional que en realidad atribuye a dicha Institución sólo un «derecho de consulta y de inspección» sobre el conjunto de los gastos, mientras que el Consejo no necesitará de la aprobación del Parlamento para cada línea presupuestaria.

2. LAS RELACIONES ECONÓMICAS EXTERIORES

El Tratado de Amsterdam contiene también ciertas disposiciones novedosas, aunque totalmente insatisfactorias, en ésta materia:

2.1. *Una regulación totalmente insuficiente de las relaciones económicas exteriores*

Por un lado, se agrega un nuevo apartado 5 al artículo 113 del TCE —artículo 133 de la versión consolidada— que prevé la extensión del mismo por unanimidad del Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al PE, a las negociaciones y acuerdos internacionales sobre servicios y propiedad intelectual.

En nuestra opinión, se trata de una reforma mínima y totalmente insuficiente, resultado de una tendencia mayoritaria en la CIG contraria a la ampliación de las competencias comunitarias en el ámbito de las rela-

ciones económicas exteriores, e indicativa de una clara desconfianza hacia la Comisión. La extensión del Artículo 113 propuesta por ésta fue finalmente rechazada por numerosos Estados miembros (9). Por las mismas causas, no prosperó tampoco la propuesta del PE de escindir en dos el artículo 113, a fin de introducir la codecisión para los actos de naturaleza legislativa y el dictamen conforme para los acuerdos internacionales, no previéndose en el nuevo texto del artículo 113 TCE —actual 133— más que la inaceptable fórmula de la consulta. Con todo ello, la regulación de las relaciones económicas exteriores sigue dispersa en diversos artículos del TCE (básicamente en los nuevos artículos 133 —antiguo 113—, 300 —antiguo 228— y 310 —antiguo 238—) lo que resta indudablemente coherencia a la acción de la Unión en dicho ámbito.

Por último, se ha modificado el apartado 2 del artículo 228 del TCE —artículo 300 de la versión consolidada—, para especificar que la firma de los acuerdos (que podrá ir acompañada de una decisión sobre su aplicación provisional antes de la entrada en vigor), y no sólo la celebración de los mismos, será decidida por el Consejo por VMC, a propuesta de la Comisión (o por unanimidad según la materia a que se refiera) (10). Por otra parte, y en quiebra del derecho de consulta que el apartado 3 del mismo artículo 228 TCE le confiere al PE, el nuevo apartado 2 «*in fine*» del artículo 228 TCE atribuye únicamente al PE una información plena e inmediata acerca de toda decisión adoptada por el Consejo conforme al mismo procedimiento para suspender la aplicación de un acuerdo internacional o sobre el establecimiento de la posición de la Comunidad en algún organismo creado por un acuerdo.

Obviamente, este derecho de información no es suficiente y no puede complacer al Parlamento, que se ve de hecho apartado del proceso de toma de decisiones.

(9) Este tema se convirtió en un punto político central tras la presentación de nuevos textos más precisos sobre las competencias transferidas y el alcance de las mismas: ampliación limitada de las competencias exteriores de la Comunidad para las negociaciones en el seno de organizaciones internacionales multilaterales en los ámbitos de los servicios, de la propiedad intelectual y de las inversiones extranjeras directas.

(10) En otro orden de cosas, la Declaración núm. 40 relativa al procedimiento de celebración de acuerdos internacionales por la CECA dispone que la derogación operada por el Tratado de Amsterdam de la sección del apartado 14 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias anejo al Tratado CECA no modifica la práctica existente en materia de procedimiento para la celebración de acuerdos internacionales por la CECA.

3. LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UNIÓN Y LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL

El Tratado de Amsterdam dedica a la política de defensa de la Unión sólo un pequeño número de disposiciones, que por otra parte no introducen cambios muy significativos en relación con la situación existente tras la firma del Tratado de Maastricht.

A guisa de *CONSIDERACIONES PREVIAS* nos permitiremos recordar que en un voluntarista y bienintencionado ejercicio de imaginación, probablemente pretencioso, ocioso y vano, nos atrevimos hace ya unos cuantos años a presentar a público debate una serie de propuestas concretas y de objetivos políticos bien precisos en materia de seguridad y defensa europea (11), que nos parecían entonces susceptibles de inspirar futuros trabajos del PE, de las restantes instituciones europeas, y de los propios Estados miembros, pero que en realidad todavía hoy están de actualidad.

1. Por un lado, y sobre la cuestión de cómo coordinar o delimitar las competencias y las actividades en materia de política de seguridad de la UE, de la UEO y de la OTAN, se sugería como paso previo (que con toda seguridad habría de afrontar la negativa de uno o varios Estados Miembros), la asunción por parte de la Comunidad Europea (entonces a Doce) de todas las tareas en materia de defensa encomendadas en aquellos días a la UEO, integrando el Tratado constitutivo de esta última dentro del acervo comunitario.

2. El paso definitivo, sin embargo, nos parecía que debía constituirlo un Tratado de Unión Europea que incluyera expresamente las cuestiones de seguridad y defensa entre los cometidos de la Unión y prefigurara las características básicas del futuro Ejército Europeo.

3. En el ínterin, los Estados Miembros de la Comunidad deberían continuar formando parte de la Alianza Atlántica hasta el momento en que, una vez en vigor el citado Tratado de Unión y constituido el nuevo Ejército Europeo, la Unión en cuanto tal y los restantes miembros de la Alianza Atlántica convinieran las nuevas modalidades de colaboración.

4. Por otra parte, se preconizaba el que las instituciones comunitarias en general y el Parlamento en particular generalizaran el debate en

(11) Vid. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Javier, *Resoluciones del Parlamento Europeo sobre las bases de una Política Europea de Seguridad*. Ministerio de Defensa. Colección Ciencia y Técnica. ISBN 84-7823-218-4; 315 pp. Madrid, 1992.

materia de política de seguridad examinando y debatiendo, ya desde entonces y sin limitaciones, cuanto afectara a dicho ámbito, incluidos por tanto no sólo los aspectos políticos y económicos de la seguridad, sino también sus aspectos militares y estratégicos.

5. Más aún, se estimaba que la institucionalización de las actividades de la CE en materia de política de seguridad y defensa era inevitable si se quería que la actuación de aquella se convirtiera en obra coherente y duradera.

6. Dicha institucionalización debía llevarse a cabo mediante el traspase de las cuestiones de seguridad desde el marco entonces disponible de la Cooperación Política Europea (CPE) al ámbito comunitario, siendo las mismas instituciones encargadas de gestionar la futura Unión Europea las competentes también en materia de seguridad y defensa, con la extensión y competencias expresamente asignadas a cada una de ellas. Eso sí, a la hora de asignar sus competencias se consideraba que deberían tenerse en cuenta las especificidades derivadas de los aspectos militares de la seguridad, lo que aconsejaba en nuestra opinión el establecimiento de un Órgano Central de Defensa integrado en el ejecutivo comunitario, y del que debían también formar parte representantes de todos los Estados Miembros.

7. En lo que al PE se refiere, se consideraba urgente la constitución en su seno de una Comisión de Seguridad y Desarme, que absorbiera y reemplazara a la existente Subcomisión, y que se dedicara exclusivamente a tratar de tales cuestiones. Además, tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, y sobre la base de los trabajos de esta Comisión, debía corresponder al PE la tarea de legislar también en materia de política de seguridad y defensa de la Unión.

8. En cuanto a ésta última, se consideraba que la política de defensa comunitaria debía ser coherente, autónoma y única, y no estar constituida por la simple suma de las diversas políticas de defensa nacionales. Su planificación y formulación, así como la supervisión de su ejecución, debía corresponder en exclusiva a las Instituciones comunitarias. La política de seguridad y defensa comunitaria debía tener en cuenta, sin embargo, las apreciaciones y percepciones que en materia de seguridad y defensa mantienen tradicionalmente los distintos Estados Miembros, bajo cuya responsabilidad se dejaría la ejecución material de aquélla dentro del territorio de sus respectivos Estados, para ser llevada a cabo con todos los medios a su alcance.

9. Por otra parte, se proponía que las medidas militares que se derivasen de la política de defensa comunitaria así definida fueran llevadas a cabo por un Ejército Europeo. Este, de composición mixta, debería de incluir, bajo un mismo uniforme y la bandera de la Unión, a la totalidad de las Fuerzas Armadas de los Estados Miembros, agrupadas bajo un Mando Supremo único, directamente dependiente del ejecutivo comunitario. Operativamente, se aceptaba que tales fuerzas estuvieran organizadas sobre una estructura de mandos regionales coincidente quizás en una primera fase con el territorio de cada Estado Miembro.

10. En particular, se anticipaba que la consideración de los aspectos militares de la seguridad exigiría la constitución de un Estado Mayor Europeo que, en directa dependencia del Mando Supremo del Ejército Europeo, tendría entre sus misiones también la de asesorar a las diversas instituciones comunitarias competentes acerca de tales cuestiones.

11. A modo de corolario, concluíamos insistiendo una vez más en que el logro de los objetivos propuestos entrañaba la firma y ratificación de un verdadero y completo Tratado de Unión Europea, compromiso que considerábamos inaplazable por razones principalmente de oportunidad histórica, e irrenunciable en cualquier caso para quienes creen en la unión del Viejo Continente.

Naturalmente, mucho se podría discutir hoy de todas estas propuestas y sugerencias, en cuya atinada concepción y pertinente actualidad aún sigo creyendo por cierto. Sin embargo, la realidad es que ni los cambios geoestratégicos producidos en Europa tras la disolución de los bloques antagónicos de la Guerra Fría, ni las ampliaciones sucesivas de la Unión, ni la firma del primer Tratado de la Unión Europea en Maastricht el 7 de febrero de 1992, ni la reforma del mismo operada por el Tratado firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997, han aportado soluciones imaginativas y eficaces ni nos han permitido avanzar un ápice en la línea de las propuestas evocadas, que corresponden, claro está, a un convencido europeísta. De hecho, las políticas de seguridad y defensa en Europa se siguen inspirando en los viejos mecanismos y en las instituciones existentes antes de la guerra fría, apenas maquillados unos y otras para adaptarlos mínimamente a los nuevos tiempos. Y a duras penas si nuevos y más bien pomposos conceptos como el de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) llegan a abrirse paso y a superar la fase dialéctica para acabar insertándose, a la fin y a la postre, en el marco atlántico más amplio tutelado con mano firme por el amigo americano. Como se deducirá de

las líneas que siguen, en efecto, mal podrían resultar satisfactorios los actuales mecanismos de la PESC, tal como reformados por el Tratado de Amsterdam, en materia de seguridad y defensa para todos aquellos que alimentan deseos y sueños de verdadera unidad europea.

3.1. *Escasos avances en materia de política de seguridad y defensa*

En efecto, por un lado, el nuevo artículo J.7 del TUE —artículo 17 de la versión consolidada— reforma la redacción del antiguo artículo J. 4 modificándolo, en primer lugar, en el apartado 1 a fin de precisar que la PESC abarcará también la definición progresiva de una política de defensa común que podría desembocar en una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo, el cual recomendará en tal caso a los Estados miembros la adopción de esa decisión de acuerdo con sus requisitos constitucionales.

Por lo que se refiere a la UEO, se reconoce que ésta forma parte integrante del desarrollo de la Unión y proporciona a ésta el acceso a una capacidad de defensa operativa, especialmente en los casos a los que se alude más adelante. Además, la UEO secunda a la Unión en la elaboración de los aspectos de defensa de la PESC. En concreto, la Unión se compromete a fomentar relaciones institucionales más estrechas con la UEO, con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión, si así lo decidiera el Consejo Europeo, el cual recomendará también en tal caso a los Estados miembros la adopción de esa decisión de acuerdo con sus requisitos constitucionales. Todo ello, sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de ciertos Estados miembros, y con pleno respeto a las obligaciones de algunos de ellos para con el Tratado del Atlántico Norte. Por último, se deja a los Estados miembros la posibilidad de respaldar la definición progresiva de una política de defensa común mediante la cooperación mutua en materia de armamento.

Por tanto, a pesar de que la presidencia neerlandesa propuso un nuevo artículo J. 6 que incluía el objetivo final de integrar a la UEO en la UE, y a pesar del documento presentado el 25 de marzo por Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo y Bélgica —que proponía una reforma mucho más decidida y un nuevo protocolo al antiguo artículo J.4—, lo cierto es que la fusión gradual de la UEO en el seno de la Unión pedida

por el Parlamento ha sido postergada una vez más al no fijarse ningún calendario concreto. Tampoco se logró el que ciertas acciones comunes de carácter militar pudieran ser acordadas por VMC como había pedido el Parlamento, que era favorable a la adopción de un mecanismo de decisión que impidiera toda posibilidad de bloqueo, pero sin obligar a los Estados que no lo desearan a suministrar tropas o material. Asimismo, se rechazó la posibilidad de que el Consejo pudiera decidir confiar tareas a uno o varios Estados miembros en el marco de una acción común, así como la aplicación a las cuestiones militares de toda clase de cooperación reforzada ni de la abstención constructiva.

Igualmente, la demanda del Parlamento de poner en práctica una política común de defensa que garantice las fronteras de la Unión y de los Estados miembros y su integridad territorial no fue tampoco atendida. Si bien durante la CIG había avanzado la idea de una defensa común (incluso entre los Estados miembros neutrales y los no alineados), con excepción del Artículo 5 del Tratado de la UEO —punto sobre el que hubo fuerte división de opiniones y la negativa expresa de Irlanda, Portugal, Finlandia y el Reino Unido con reservas de Dinamarca y Austria—, a la hora de la verdad no se pudo imponer la idea de un Protocolo de defensa mutua. El PE había pedido la anexión al Tratado de un tal Protocolo, cuya adhesión sería facultativa, que definiera los compromisos mutuos actuales en materia de defensa de los Estados miembros de pleno derecho de la UEO, pero no pudo ser. En su lugar, en cambio, la Conferencia adoptó la Declaración núm. 3 relativa a la Unión Europea Occidental, en la cual lo que se hace es tomar nota de la Declaración adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO el 22 de julio de 1997 sobre el papel de la UEO y sus relaciones con la Unión Europea y la Alianza Atlántica (12). Por úl-

(12) A título introductorio, esta Declaración de la UEO reitera el acuerdo a que llegaron sus Estados miembros en 1991 en Maastricht sobre la necesidad de desarrollar una auténtica identidad europea de seguridad y defensa (IESD) y de asumir en mayor grado responsabilidades europeas en materia de defensa, reafirmando la importancia de continuar e intensificar estos esfuerzos a la luz del nuevo Tratado de Amsterdam. Se considera que la UEO es parte integrante del desarrollo de la Unión y constituye un elemento fundamental del desarrollo de la IESD dentro de la Alianza Atlántica conforme a la Declaración de París y a las decisiones adoptadas en Berlín por los ministros de la OTAN. Por otra parte, el Consejo de la UEO —que con distinto estatuto reúne a todos los Estados miembros de la UE, de la OTAN y a los PECOs candidatos a la adhesión a una y otra—, se erige como un verdadero marco de diálogo y cooperación entre europeos en torno a las cuestiones de seguridad y defensa europeas.

timo, se impuso al final la tendencia mayoritaria contraria a la supresión del artículo 223 TCE —actual artículo 296— y a la puesta en práctica de

Acto seguido, la Declaración de la UEO se refiere, en primer lugar, a las relaciones UEO/UE y a la puesta en práctica del Tratado de Amsterdam:

- reafirmando el compromiso de la UEO en el acuerdo citado de 10 de diciembre de 1991 de construir por etapas la UEO como componente de la defensa europea;
- elaborando y poniendo en práctica las correspondientes decisiones y acciones de la UE conforme a las directrices del Consejo Europeo;
- garantizando el derecho de todos los Estados miembros de la Unión a participar plenamente en las misiones llevadas a cabo por la UEO a petición de la UE, incluido el desarrollo a estos efectos del papel de los Observadores en la UEO a fin de permitirles participar plenamente y en pie de igualdad en la planificación y toma de decisiones dentro de la UEO;
- elaborando junto con la UE acuerdos de cooperación más intensa referidos, en particular: a la mejora de la coordinación de los respectivos procedimientos de consulta y toma de decisiones, sobre todo en situaciones de crisis; a la celebración de reuniones conjuntas de los respectivos órganos competentes; a la armonización de sus respectivas Presidencias; al intercambio de personal de sus respectivos Secretariados; a facilitar el acceso de la UE y de la nueva Célula de Planificación de la política y de alerta rápida a los recursos de la UEO (Célula de planificación, Centro de Situación y Centro de Satélites); a la cooperación en el ámbito del armamento; a facilitar y garantizar la cooperación con la Comisión Europea; y a mejorar los arreglos con la UE en materia de seguridad.

En segundo lugar, la Declaración de la UEO se refiere a las relaciones UEO/OTAN en el marco del desarrollo de la IESD dentro de la Alianza Atlántica, estableciendo al respecto:

- el papel de la Alianza Atlántica como base de la defensa colectiva y foro fundamental de consulta entre los aliados en el que éstos deciden sus compromisos de seguridad y defensa en virtud del Tratado del Atlántico Norte; que la UEO constituye un elemento fundamental del desarrollo de la IESD dentro de la Alianza Atlántica; que además de su apoyo a la defensa común conforme a los artículos 5 del Tratado de Washington y V del Tratado de Bruselas, la UEO desempeña también un papel activo en la prevención de conflictos y la gestión de crisis, según prevé la Declaración de Petersberg; que la IESD se basa en sólidos principios militares y estará sostenida por una planificación militar adecuada, y que permitirá la creación de fuerzas militares coherentes y equipadas capaces de operar bajo control político y dirección estratégica de la UEO; que la UEO desarrollará su cooperación con la OTAN sobre todo en ciertos campos;
- mecanismos de consulta entre ambas en situaciones de crisis;

una política común en materia de armamentos como había pedido el Parlamento, previéndose únicamente en el nuevo artículo J.7 (apartado 1), como se dijo, la cooperación entre los Estados miembros en materia de armamento.

En cambio, se ha producido la inclusión en el Tratado de las denominadas «misiones de Petersberg», al establecer el apartado 2 del citado artículo J. 7 TUE —actual artículo 17— que pasan a formar parte de la PESC y de la política de defensa común las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de mantenimiento de la paz, y las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

En nuestra opinión, ello constituye uno de los escasos avances verdaderamente significativos del nuevo Tratado de Amsterdam en materia de seguridad y defensa, pero es de lamentar la falta de concreción final en

- participación activa de la UEO en la elaboración de los planes de defensa de la OTAN;
- y enlaces operativos UEO-OTAN para la planificación, preparación y ejecución de operaciones que utilicen medios y capacidades de la OTAN bajo control político y dirección estratégica de la UEO.

Por último, la Declaración en cuestión se refiere al papel operativo de la UEO en el desarrollo de la IESD. La UEO se propone, al efecto, desarrollar su papel como órgano político y militar europeo para la gestión de crisis —en lo que apoyará además a las Naciones Unidas y a la OSCE—, utilizando sus propios medios y capacidades, así como los de la OTAN según los arreglos que se están elaborando. Además, le corresponde contribuir a la definición progresiva de una política de defensa común y velar por su puesta en práctica concreta en el plano operativo. Para ello, la UEO se declara presta a continuar sus trabajos en una serie de ámbitos:

- actualización de sus mecanismos y procedimientos de gestión de crisis;
- continuación de sus «conclusiones preliminares sobre la definición de una política de defensa europea común» (primera contribución sobre los objetivos, alcance y medios de ésta), y centrando sus esfuerzos en los principios de empleo de las FAS de los Estados miembros de la UEO para las «misiones Petersberg», la organización de medios operativos en relación con estas operaciones (planes genéricos y de contingencia, entrenamiento, interoperabilidad de las fuerzas, etc), movilidad estratégica, y trabajos de información en el ámbito de la defensa;
- refuerzo del papel operativo de la UEO;
- modalidades necesarias para permitir a los miembros asociados y a los países observadores participar plenamente, conforme a su estatuto, en las operaciones de la UEO y en todas aquellas en las que contribuyan, así como en los ámbitos del armamento, del espacio y de los estudios militares.

cuanto a la demanda del Parlamento de que todas las funciones de la UEO —y no sólo la definición de los objetivos de las misiones de Petersberg—, con exclusión del Artículo V del Tratado de la UEO, sean asumidas también por todos los Estados miembros de la UE.

Por otra parte, el apartado 3 del artículo J.7 —actual 17— deja claro que la UE recurrirá a la UEO para la elaboración y puesta en práctica de las acciones y decisiones de la Unión decididas por el Consejo Europeo que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Cuando se trate de alguna de las misiones antes citadas, todos los Estados miembros de la Unión tendrán derecho a participar plenamente en dichas misiones, correspondiendo al Consejo y a las instituciones de la UEO adoptar las medidas prácticas necesarias para que los Estados miembros participantes puedan hacerlo plenamente y en pie de igualdad en la planificación y adopción de decisiones en la UEO.

En consecuencia, con el nuevo Tratado de Amsterdam corresponde a la Unión Europea establecer el mandato político en materia de seguridad y defensa, y a la UEO preparar y organizar las fuerzas, así como la cadena de mando, en conjunción o no con las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas de la OTAN (FOCC o CJTF). En este sentido, es de resaltar cómo con ocasión de la Operación multinacional Alba desarrollada en Albania, el Sr. Cutileiro, Secretario General de la UEO, declaró que, de haberse pedido, las capacidades operativas de la UEO eran suficientes para haber intervenido (si la UE lo hubiera considerado oportuno), de la misma manera que Euromarfor disponía de las capacidades navales necesarias para llevar a cabo las operaciones navales que finalmente acabaron realizando sus propios países integrantes, pero en el seno de una agrupación multinacional. Por su parte, de forma teórica y a partir de la voluntad política favorable de los Estados miembros, la Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa del Parlamento avanzaba en su proyecto de opinión de 10 de octubre de 1997 sobre las disposiciones del Tratado de Amsterdam en materia PESC (Doc. PE224.338/rev, ponente el Sr. Thomas Spencer, Presidente) la tesis de que las nuevas disposiciones del TUE podrían, por ejemplo, permitir una decisión europea sobre el funcionamiento de una SFOR II en Bosnia-Herzegovina tras julio de 1998, según el esquema siguiente:

- Decisión por unanimidad por el Consejo Europeo de que la aplicación de los acuerdos de paz es de interés estratégico para la Unión;

- Decisión por el Consejo, por menos de un tercio de abstenciones, de pedir a la UEO el despliegue de una SFOR europea que incluya fuerzas policiales y de combate;
- Recurso por la UEO a las unidades del Eurocorps (50.000 hombres), y en su caso a las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (FOCC), facilitadas por la OTAN con las necesarias estructuras de mando y de comunicaciones;
- Contribución voluntaria de Estados miembros como Suecia, Finlandia y Austria que no contribuyen al Eurocorps al mantenimiento de la paz en esta SFOR europea, e invitación también a participar a los países no comunitarios, candidatos o no a la UE o a la OTAN.

Obviamente, lo que resta por ver es si, en la práctica, este delicado y complejo mecanismo institucional puede funcionar únicamente sobre la base de la voluntad política de tantos y tan diversos Estados, cuyos estatutos e intereses son tan divergentes, especialmente ante situaciones de emergencia y de apremiante necesidad.

Finalmente, el nuevo párrafo 5 del artículo J.7 TUE prevé la futura revisión del mismo de acuerdo con el artículo N —actual artículo 48—, con vistas a apoyar los objetivos en él contenidos (13). Al respecto, cabe desear únicamente que la próxima revisión del Tratado de Amsterdam incorpore al menos, en relación con la política de defensa común, los elementos propuestos recientemente por el Parlamento Europeo (14). Según éste, sus objetivos serían básicamente los tres siguientes: contribuir a garantizar la seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea y de sus ciudadanos una vez agotada la acción diplomática; garantizar la protección de los intereses de la Unión Europea en todos sus aspectos, in-

(13) En un Protocolo anejo al TUE sobre este artículo J. 7 se ha convenido que la Unión Europea elaborará, junto con la UEO, acuerdos de cooperación más estrecha entre sí, en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Protocolo. Por otro lado, en la Declaración núm. 2 sobre la intensificación de la cooperación entre la UE y la UEO se invita al Consejo a que intente adoptar cuanto antes las disposiciones adecuadas para proceder a la habilitación de seguridad del personal de la Secretaría General del Consejo.

(14) Cfr. Informe sobre la instauración progresiva de una política de defensa común de la Unión Europea (Doc. PE 224.862, Ponente: Sr. Leo Tindemans) de 10 de diciembre de 1997. Este Informe contiene, en particular, toda una serie de propuestas de carácter político, político militar y en relación con la dimensión exterior de la política de defensa de la Unión.

cluida la seguridad de los abastecimientos, cuando los instrumentos diplomáticos sean insuficientes; y contribuir a la estabilidad y la paz en el mundo, comenzando por las zonas situadas junto a sus fronteras terrestres y marítimas, en el marco de un mandato otorgado por las Naciones Unidas o la OSCE (misiones de tipo Petersberg). Su ámbito de aplicación estaría delimitado por el marco geográfico y competencial definido en las decisiones del Consejo Europeo de Lisboa de 26 y 27 de junio de 1992. En cuanto a los medios, éstos deberían incluir la capacidad de producir armamentos y los instrumentos necesarios para llevar a cabo una verdadera política de defensa común.

III. CONCLUSIONES

1. EL TRATADO DE AMSTERDAM Y EL AGUA DE BORRAJAS

En nuestra opinión, el Tratado de Amsterdam, pragmático hasta el aburrimiento y de complicada estructura, se ha quedado en agua de borrajas por lo que a la PESC en general se refiere. Según hemos tratado de probar, el nuevo Tratado constituye un intento fallido y poco imaginativo de conferir más coherencia a la PESC, cuyo rancio sabor intergubernamental se ha visto acrecentado. Los objetivos de aquélla han sido ligeramente ampliados, pero en realidad sólo en el campo de la retórica, mientras que lo que sí se ha producido es una mejor estructura y jerarquización de los nuevos instrumentos de la PESC. Igualmente, se han producido algunas mejoras en la planificación de la misma, pero no así en el proceso de toma de decisiones, que sigue fuertemente anclado en la unanimidad, es sumamente complicado y muy poco flexible. Por otra parte, el control parlamentario de la PESC nos parece totalmente insuficiente, lo mismo que el papel reservado para la Comisión Europea. Además, se ha acentuado el carácter intergubernamental de la representación de la PESC, así como el predominio total de lo intergubernamental en la celebración de los acuerdos internacionales. Por otra parte, el método de financiación diseñado puede considerarse aceptable, pero no así el procedimiento presupuestario previsto, que no recoge la codecisión del PE. Además, la revisión de las relaciones económicas exteriores ha sido totalmente insuficiente. En cuanto a la política de defensa de la Unión y a la Unión Europea Occidental (UEO), los avances nos parecen en general mínimos. En resumen, que si

ya de por sí el mandato inicial de la CIG era sumamente limitado en ambiciones, no parece exagerado afirmar que el final ha sido aún más parco en resultados.

2. EL NUEVO TRATADO Y EL INCUMPLIMIENTO DE LA AGENDA DE LA CIG TAMBIÉN EN MATERIA DE PESC

En vista de todo ello, bien puede pues afirmarse que el Tratado de Amsterdam constituye un clamoroso y evidente fracaso en relación con el mandato inicial de la CIG, también por lo que se refiere al tercero de los tres ejes en torno a los cuales se articuló ésta en el Consejo Europeo de Turín de 29 de marzo de 1996: esto es, una Unión más próxima a sus ciudadanos; la reforma de las instituciones en una Unión más democrática y eficaz; y el refuerzo de la capacidad de actuación externa de la Unión. En lugar de resolver la mayor parte de los temas en cuestión, el Consejo Europeo ha preferido posponer o someter a largos plazos los más importantes de entre ellos, dando a la vez algunos tímidos pasos en algunos otros ámbitos. En nuestra opinión, los progresos realizados con el nuevo Tratado se circunscriben básicamente a algunos pequeños avances reales que acercan un poco más Europa a sus ciudadanos, a un cierto refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo en materia institucional, muy inferiores en todo caso a los que ésta Institución legítimamente pretende, y, por lo que aquí nos interesa, a algunas mejoras instrumentales —en absoluto decisivas, sino mínimas— en materia PESC.

3. MUCHA PAJA Y POCO GRANO

En efecto, en materia PESC concretamente, el balance final de la CIG y del nuevo Tratado de Amsterdam no es precisamente como para echar las campanas al vuelo: para empezar, nos parece ya insuficiente en cuanto a la creación de la Unidad de planificación de la política y de alerta rápida, que se ha situado bajo la responsabilidad del Consejo, y no conjunta de éste y la Comisión como pidió el Parlamento. Y sobre todo, es francamente decepcionante en lo que respecta a otra serie más importante aún de cuestiones, como el que siga sin preverse el dictamen conforme del Parlamento para cualquier modificación del Tratado, ni para las deci-

siones basadas en el nuevo artículo 308 TCE (antiguo 235), ni para los acuerdos internacionales especialmente importantes; el no reconocimiento a la Unión de una personalidad jurídica internacional única; la preeminencia del Consejo en la representación exterior de la PESC que el PE hubiera deseado fuera más bien en pie de igualdad con la Comisión; la no eliminación en la práctica de la unanimidad en el Consejo en materia PESC; o la no concesión al PE del derecho de consulta en este ámbito. Por otra parte, la redacción de numerosas disposiciones del nuevo Tratado —y no sólo en materia PESC—, es tan farragosa, opaca, incomprensible y contradictoria, que en verdad convierte en lectura de párvulos a los más rebuscados y barrocos próceres de la literatura europea de todos los tiempos (incluido Góngora). En general, en el nuevo Tratado faltan compromisos concretos y sobran declaraciones.

4. POR UNA DEFENSA VERDADERAMENTE EUROPEA

Después de Amsterdam, lo cierto es que la dicotomía política de seguridad (cuya competencia pertenece a la UE) - política de defensa (competencia de la UEO) sigue subsistiendo. Todavía hoy, en efecto, las competencias militares y estratégicas no dependen de la Unión, sino de otras dos bien distintas organizaciones intergubernamentales: la OTAN (en la que participan once Estados miembros de la UE), y la UEO (en la que participan diez Estados miembros de la Unión). En términos operativos, la UEO es la única organización europea competente en materia de defensa, mientras que la OTAN, de carácter euroatlántico, es la única que cuenta estratégicamente y la que sería operativa en caso de agresión armada en Europa. Por otra parte, no cabe olvidar que otros cuatro Estados miembros de la UE se proclaman neutrales o partidarios de una política de no alineamiento. Con todo, nos parece que la Unión Europea es la única organización que por su carácter supranacional puede dar un sentido final al esfuerzo defensivo común europeo, pues permite enmarcar éste en un contexto más amplio en el que la defensa no es sino una rama más del tronco común, y otra realización concreta susceptible de reforzar la solidaridad de hecho que debe culminar en la unión del viejo continente. Es de destacar también el refuerzo formidable que para la seguridad de sus Estados miembros y aun de los países candidatos se deriva del mero hecho de su pertenencia actual o futura a la Unión Europea. Por ello, nos

parece que el desarrollo de la Iniciativa de Seguridad y Defensa Europea (ISDE) no debe producirse en el marco de la OTAN, sino más bien en el de la Unión Europea. Por un lado, porque como se dijo la OTAN se inscribe en una dinámica intergubernamental euro-atlántica y no únicamente europea. Por otro, porque la eficacia operativa de la OTAN no alcanza en principio a los supuestos no contemplados en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, supuestos en los que por el contrario el mandato político corresponderá al Consejo de la UE. Y, en fin, por que de lo que se trata es de evitar la «otанизación» de Europa y de permitir a ésta la formulación de una ISDE verdaderamente autónoma y propia. Mucho más útil nos parecería, por eso, dedicar los costes del proceso de ampliación de la OTAN a la mejora de las condiciones económicas y sociales de los candidatos a la Unión Europea, cuya seguridad se verá notablemente incrementada por el hecho mismo de su adhesión a la Unión, sin que ello cree suspicacias ni recelos estratégicos en los países vecinos.

5. EL REFUERZO DE LOS PODERES DEL PARLAMENTO EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA ES IMPRESCINDIBLE

Los diputados del Parlamento —independientes de los Gobiernos, elegidos por sufragio universal directo y dotados por ello de una legitimidad democrática incontestable— constituyen la vanguardia democrática del proceso de integración política, diplomática y militar de la Unión Europea. A ellos les corresponde especialmente ayudar a superar las rivalidades nacionales existentes. Por tanto, va en el interés tanto de la Unión como de sus pueblos y de los propios Estados miembros el que las actividades del Parlamento Europeo, particularmente en lo que se refiere al ámbito de la seguridad en sentido amplio, sean mucho mejor conocida y sus poderes reforzados. De hecho, el Parlamento ha llevado y lleva a cabo un trabajo que pasa casi desapercibido, pero que resulta muy útil para el debate político y estratégico actual, del que sólo falta informar a sus destinatarios naturales, es decir, a la opinión pública de los Estados miembros. En fin, las actividades del Parlamento en materia de seguridad y defensa europea, a pesar de su escasa eficacia en el plan jurídico, no pueden ser menospreciadas, pues revisten una autoridad política y moral indiscutible, de ahí la importancia de que sean conocidas y de que los poderes de dicha institución sean notablemente reforzados con ocasión de la próxima revisión de los Tratados.

RÉSUMÉ

*LE TRAITÉ D'AMSTERDAM ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ
COMMUNE: UNE ANALYSE CRITIQUE DANS L'OPTIQUE DU PARLEMENT
EUROPÉEN*

A partir des priorités du Parlement européen pour la CIG, cet article examine les nouvelles dispositions en matière PESC du Traité d'Amsterdam. Tout d'abord, l'article rappelle l'ordre du jour de la CIG en matière PESC ainsi que le mandat de la Conférence. Ensuite, il examine le degré de renforcement réel de la capacité d'action extérieure de l'Union en analysant de façon critique les nouvelles dispositions en matière PESC, des relations économiques extérieures et sur la politique de défense de l'Union et l'UEO. Premièrement, le manque de cohérence qui continue de caractériser l'ensemble de l'action extérieure de l'Union est mis en relief. Selon l'auteur, la nature intergouvernementale de la PESC n'a pas été modifiée, et les objectifs généraux n'ont pas été sensiblement augmentés. Par contre, une certaine avance se serait produite par l'énumération des nouveaux instruments de la PESC, maintenant mieux structurés et hiérarchisés, et par un caractère bien plus contraignant dans certains cas. Quelques améliorations se seraient également produites quant à la planification de la nouvelle PESC. En matière de procédure, la règle générale de l'unanimité + abstention constructive est fort critiquée, ainsi que les ambiguïtés des exceptions prévues à cette règle générale, la complexité, et le manque de flexibilité de la nouvelle procédure. En plus, la portée trop limitée du contrôle démocratique de la nouvelle PESC exercé par le Parlement Européen est aussi dénoncée. Quant à la Commission, le maintien du «statu quo» sur son rôle précédent est également dénoncé. Le fait que, s'agissant de la représentation pour les matières relevant de la PESC, ce soit toujours la Présidence qui s'en chargera est aussi fort critiqué. Les insuffisances de la nouvelle procédure budgétaire dans le domaine de la PESC ont été mises en relief, et une référence spécifique est faite à l'accord interinstitutionnel entre le PE, le Conseil et la Commission. Ensuite, une référence critique est faite aux insuffisances des dispositions nouvelles en matière de relations économiques extérieures. Enfin, tout en reconnaissant que l'introduction des missions dites de Petersberg constitue l'un des rares progrès significatifs, l'avance minimale réalisée par le nouveau Traité dans le domaine de la politique de défense et en relation avec l'UEO est encore une fois dénoncée. L'auteur prône aussi en faveur d'une défense européenne «non otanisée» et vraiment européenne. En conclusion, il est considéré que si, en lui-même, le mandat initial de la CIG était extrêmement limité sur le plan des ambitions, il faut constater qu'en fin de compte les résultats sont encore plus dérisoires que prévu, notamment en matière PESC. Pour l'auteur, le traité d'Amsterdam constitue avant tout un échec retentissant et évident du mandat initial de la CIG aussi dans le domaine de la PESC.

ABSTRACT

THE AMSTERDAM TREATY AND THE COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY OF THE EUROPEAN UNION: A CRITICAL ASSESSMENT FROM THE VIEWPOINT OF THE EP

In light of the priorities to which the European Parliament attached particular importance during the IGC of 1996, this article examines the new CFSP provisions introduced by the Treaty of Amsterdam. Firstly, it recalls both the agenda and the mandate of the Conference in this field. It then analyses the real scope of the strengthening of the capacity for external action of the Union under the new Treaty. In this respect, the new provisions on CFSP, external economic relations as well as on the defence policy and the WEU are examined following a critical approach. The article draws particular attention to the failure of the Amsterdam Treaty to provide the Union with an effective and coherent external policy. According to the author, the intergovernmental nature of the Union has not been modified and the common objectives of the CFSP have not significantly increased. The author considers, however, that the numbering of the five new instruments of the CFSP — now better clarified, set out in order of importance and binding in a number of cases — as a step forward. There have also been some improvements with regard to the establishment of a policy planning and early warning unit in the Council Secretariat. With regard to the procedure, the unanimity plus constructive abstention as a general rule for the CFSP is strongly criticised, as is the ambiguity of the exceptions to the general rule of unanimity and the complexity and lack of flexibility of the new provisions. The limited scope of the democratic control exerted by the European Parliament on CFSP is denounced. Concerning the Commission's role, the maintaining of the 'status quo' is also denounced. There is also strong criticism of the fact that the Presidency is still to represent the Union in the sphere of the CFSP. With regard to the financing of the CFSP, the insufficiency of the budgetary procedure is outlined, and specific reference made to the interinstitutional agreement between the EP, the Council and the Commission. Furthermore, reference is made to the minimal and totally inadequate reform of the external economic relations introduced in the new Treaty by extending Article 113. Finally, while recognizing that the inclusion of the so-called 'Petersberg missions' is one of the few modest advances, the limited progress realised in the field of defence policy and the relationship with the WEU is strongly criticised. The author himself is also in favour of a «non-otanzed» and real European defence. In conclusion, the author considers that, although the initial mandate of the IGC was extremely unambitious, it has to be admitted, unfortunately, that the outcome was even less fruitful, particularly in relation to CFSP. The Amsterdam Treaty constitutes then a spectacular failure of the IGC's original mandate in the field of CFSP.

