

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA UNIÓN EUROPEA. LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL. UNA IDENTIDAD EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

LA UNIÓN EUROPEA. LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL. UNA IDENTIDAD EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

POR ADOLFO ELICES HUECAS

«Las ideas no aventajan nada con declarar la guerra a otras ideas; son mucho más nobles cuando se acomodan a vivir en sociedad. Desde el momento que una idea acata la solidaridad intelectual de una nación y transige lo necesario para que los sentimientos fraternales no se quiebren, se transforma en una fuerza utilísima; crea cerebros sanos y robustos, que no producen sólo actos y palabras, sino algo mejor: obras»

ÁNGEL GANIVET

«Idearium Español». Volumen I. Octubre 1896

La Unión Europea

Europa siempre ha tenido unas connotaciones peculiares que han trascendido e influido de manera singular a otros países y continentes. Su contenido ha formado decisivamente la manera de ser y de sentir de los pueblos, de las sociedades, que ha constituido una civilización, la Occidental, esta connotación ha creado un estilo, el «europeísmo» (1), definido como «el conjunto de normas selectas para la conducta humana que la Historia Universal ha ido decantando como un poso de oro».

El «europeísmo» se basa en la identificación de Europa como un concepto civilizador, con una propia concepción del mundo y de la vida, con una

(1) ORTEGA Y GASSET, José. «Los momentos supremos. España entre las naciones». «El Sol» 17-11-1918.

mentalidad común aunque con numerosas diferencias resultantes de la aportación de tres elementos:

- La razón, síntesis de la cultura griega
- El orden, impronta del Imperio Romano
- La dignidad de la persona, identidad del Cristianismo.

Estos tres pilares (2) los completa Christopher Dawson con un cuarto, «el legado político de los pueblos germanos» que solucionaron el problema de la convivencia ciudadana, las relaciones entre sociedad y poder, hallando una fórmula de equilibrio entre ambos.

Europa ha legado al mundo la idea suprema de libertad, en su más alta acepción, como norma ética reguladora de la vida humana, de sus derechos y deberes del bien y de la justicia, del orden y de la autoridad,

El «europeísmo» constituye un concepto universal. Europa, madre del pensamiento fundamental del hombre moderno y responsable de la consecuente crítica sufrida por la civilización universal, por lo que podemos afirmar, siguiendo a CARL SHMITT que «incluso las civilizaciones que atacan a Europa son resultado y producto del propio espíritu europeo».

Concluida la II Guerra Mundial, el proceso de construcción europea es una de las más sólidas realizaciones, fundamentado en cincuenta años de paz que han permitido una «solidaridad de hecho» inexistente en la tentación de crear, según proyecto presentado por el Ministro francés BRIAND el 7 de Setiembre de 1929 a la Asamblea General de la Sociedad de las Naciones, «los Estados Unidos de Europa» y que luego se formalizó en el «Memorándum sobre la organización de un régimen federal europeo» que no tuvo continuidad.

Con el antecedente citado que chocó con la preeminencia de las soberanías nacionales, se elaboró el «Plan Schuman» cuyo método consistía en aplicar un pragmatismo prudente, «Europa no se hará de un golpe, ni en una construcción de conjunto; se hará a través de realizaciones concretas, creando en principio una solidaridad de hecho».

Tanto en los momentos fundacionales como en los actuales y en los textos de los tratados más recientes, se afirma que «el proceso de unificación fue concebido de entrada como un proceso político y no simplemente eco-

(2) MARTIN RAMIREZ, J. «*La idea de Europa en la Historia*». Nuestro Tiempo, 1969.

nómico desde 1951. El preámbulo del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), se refiere de forma explícita, a la prevención de la guerra entre Estados partícipes como su objetivo fundamental. No obstante la idea no se abandona, apareciendo en los años sesenta el establecimiento de la «cooperación política europea» con la solemne declaración de la Unión Europea (UE) de 1983 y el Acta Única Europea (AUE) de 1986 donde queda institucionalizada la cooperación política».

La formación del proyecto europeo está inmerso en otro mucho más amplio de la reconstrucción del Continente tras la Segunda Guerra Mundial, la necesidad de los EE.UU. de disponer de una única voz para fijar las condiciones del Plan Marshall de ayuda a Europa y el temor ante la amenazante expansión de la política exterior de la URSS. Todo ello motiva el movimiento hacia la unificación europea concretándose en la creación de tres organizaciones regionales de cooperación intergubernamental:

- En el año 1948 la Organización Europea de Cooperación Económica después, Organización de Cooperación y Desarrollo (OCDE).
- En el año 1949 la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).
- En el año 1949 el Consejo de Europa.

El 9 de Mayo de 1950 se inicia una segunda fase en la construcción europea. El «Plan Schuman», inspirado en la filosofía política de Jean Monet llevó a Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo y la República Federal de Alemana a firmar en París, el 18 de Abril de 1951 el Tratado constitutivo de la CECA cuyo objetivo fue el de «Colocar el conjunto de la producción franco-alemana del carbón y el acero bajo una alta autoridad común» en la certeza de que «esta puesta en común de las producciones de carbón y acero aseguraría inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea».

En la Conferencia de Mesina celebrada los días 1 y 2 de Junio de 1955 reunidos los «Seis» reconocieron la necesidad de superar la CECA extendiendo la integración a toda la economía y aceptando la idea de una nueva integración sectorial en el campo específico de la energía nuclear, encargando a un comité intergubernamental presidido por P. H. SPAAK, estadista belga, elaborara un informe sobre las «posibilidades de una Unión económica general, al igual que sobre una Unión en el campo nuclear».

El informe SPAAK abrió rápidamente el camino a una negociación que condujo el 25 de Marzo de 1957 en Roma a la firma de dos Tratados:

- El que constituía una Comunidad Económica Europea de la Energía Atómica (CEE), «Euratom», para promover la utilización de la energía

nuclear con fines pacíficos y el desarrollo de una poderosa industria nuclear.

- La constitución de una Comunidad Económica Europea, «Mercado Común» con la finalidad de «sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos», (TCEE).

El objetivo de la integración política estaba presente en el momento histórico de la conformación de las Comunidades Europeas. El «Plan Schuman», hizo de pacificador al disponer de una Europa organizada que puede desarrollar las relaciones internacionales, donde se dice literalmente: «esta propuesta sentará las bases de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz». O el deseo expresado por los estados signatarios en el Preámbulo del Tratado de la CECA de «sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos», idea confirmada en el Artículo 2 del TCEE al señalar «unas relaciones estrechas entre los Estados que la integran».

La ampliación después de algunas vicisitudes por parte de Francia y Gran Bretaña y también de Dinamarca, Irlanda y Noruega, si bien ésta nación en el último momento, por referéndum, decidió permanecer fuera, por lo que la Comunidad quedó ampliada a «Nueve» a partir de 1 de Enero de 1973; más tarde constituida a «Quince» con las incorporaciones de Grecia, España, Portugal, Finlandia y Suecia.

Los Tratados CECA Y CEE constituyeron una idea de integración progresiva como objetivo comunitario lo que viene reiterándose por ejemplo en los Preámbulos de los Tratados de adhesión de nuevos miembros, así en el Tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas se indica que los Estados signatarios están «decididos» con arreglo al espíritu que anima estos tratados a construir sobre las bases ya sentadas de una Unión cada vez más estrecha entre «los pueblos europeos», lo que en opinión de OPHULS quiere decir «...la renuncia progresiva de la soberanía, la integración económica como medio principal de conseguir esta evolución, y la existencia de unas instituciones similares que esencialmente actúan con los mismos procedimientos y por medio de unos órganos idénticos o similares».

En este sentido de cesión de soberanía gradual de los Estados signatarios en favor de la Unión Europea se ha convenido(3) que:

(3) RIPOL CARULLA, Santiago. «La Unión Europea en Transformación». Editorial Airel S.A., Barcelona 1995, pag. 27.

«esta cesión de soberanía se realiza únicamente en los campos provistos por los Tratados constitutivos, que se circunscriben al ámbito económico, aunque progresivamente se ha ido incorporando también el objetivo de una integración política».

Conviene significar que este es el elemento diferenciador de las Comunidades Europeas respecto de las organizaciones de cooperación intergubernamental, se ha añadido a este respecto que las Comunidades Europeas (4):

«constituyen hoy por hoy, el supuesto de cooperación internacional más intenso, interesante y adelantado, siendo en parte junto con la Organización de las Naciones Unidas, la única organización que debe ser considerada, organización de integración».

Todavía resulta difícil establecer el perfil de la Unión Europea. Lo que aparece con meridiana claridad, es la voluntad de los gobiernos de los Estados en avanzar en esta dirección. La posición más nítida es la que defiende la naturaleza federalista de esta organización cuyo fundamento se encuentra en el Tratado de Maastricht. No obstante, no existe una posición unánime pudiendo afirmarse que los caracteres de la Unión Europea (UE), son todavía provisionales y nada claros, por carecer, hoy carece de personalidad jurídica internacional, teniendo que canalizarse su acción exterior, a través de las tres Comunidades Europeas.

El resumen al que se llega, en el marco del Derecho Público, es el de que la UE no es un Estado federal, ni una Organización internacional ni una Confederación. La característica de la UE es la de ser una unión democrática y de Derecho, que se estructura en torno a las tres Comunidades Europeas y a las políticas intergubernamentales que las complementan. El Artículo A del Tratado de Maastricht sólo afirma que «las altas partes contratantes constituyen entre sí una Unión Europea».

No obstante, existe una propuesta formulada por la Presidencia de los representantes de los Gobiernos de los estados miembros, en la Conferencia Intergubernamental (CIG) celebrada en Dublín en el año 1996, a mediados del mes de Diciembre, de proporcionar a la UE personalidad jurídica internacional y establecer, un procedimiento para que la Presidencia negocie acuerdos en nombre de la Unión, sometiéndose a una autorización por

(4) PASTOR RIDRUEJO, J. A. «Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales».

unanimidad y con arreglo a las directrices de negociación elaboradas por el Consejo. Los acuerdos resultantes serían adoptados por unanimidad.

En las reuniones celebradas en los días 17 y 18 de Junio de 1997 en Amsterdam de la CIG para la reforma de los Tratados el resultado institucional fue mas bien modesto, si exceptuamos el incremento de los poderes del Parlamento Europeo en el ámbito de la codecisión y el reforzamiento del papel del Presidente de la Comisión.

En realidad buena parte de los temas institucionales fueron aplazados hasta la próxima ampliación, el equilibrio entre los Estados miembros en el Consejo y a la composición de la Comisión, etc., sin embargo en materia de política exterior y de seguridad se concretaron aspectos derivados de la personalidad jurídica internacional al recoger el Artículo J.8 (antiguo artículo J.5) del Tratado de Amsterdam firmado ya por los Ministros de Exteriores de los «Quince» en la citada ciudad el 2 de Octubre de 1997 que la Presidencia en las citadas materias asumirá la representación de la Unión, siendo responsable de la ejecución de las acciones comunes; en virtud de ello expresará en principio la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales.

En este proceso de construcción comunitaria desde la firma en 1957 de los TCEE se sentía la necesidad de reactivar su andadura que estaba paralizada como consecuencia de desavenencias y crisis económicas mundiales, lo que se lleva a efecto mediante la firma los días 17 y 18 de Febrero de 1986 del Acta Única Europea (AUE).

El AUE revisa por primera vez el TCEE en dos direcciones, modificaciones del Tratado de Roma y «disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior», a la vez que matiza y define el «mercado interior»; realiza más allá del mercado común, un verdadero espacio económico integrado y solidario iniciándose cambios institucionales indispensables, poderes de ejecución de la Comisión, mayor participación del Parlamento europeo y el voto por mayoría cualificada del Consejo, restableciéndose el voto mayoritario.

Por primera vez, aunque fuera tímidamente, la cooperación abordaba temas políticos y económicos, de «seguridad», de «defensa» después de las ausencias y fracasos habidos. Se reafirma también la existencia del Consejo de Europa, delineando su composición que se había institucionalizado hacía más de diez años. Todo ello constituía una posición avanzada y muy prometedora del «nuevo perfil» de la Unión Europea.

Era preciso acelerar la construcción de Europa impulso propiciado por HELMUT KHOL y FRANCOIS MITERRAND para concretar la voluntad expresada por los firmantes de la AUE para «transformar el conjunto de las relaciones entre los Estados miembros de la UE y dotar a ésta de los medios de acción necesarios». Todo lo cual se lleva a efecto a través de una Conferencia Intergubernamental cuya misión era «reforzar la legitimidad democrática de la Unión, hacer más eficaces las instituciones, garantizar la unidad y la coherencia de la Unión en los ámbitos económico, monetario y político a la vez que definir y poner en práctica una política exterior y de seguridad común».

El 27 de Abril de 1990 el Consejo Europeo acepta esta proposición y en el Consejo celebrado en Dublín el 26 de Junio siguiente se inician los trabajos conforme a un orden del día aprobado en el Consejo de Roma el 28 de Octubre del mismo año, concluyendo los trabajos en el Consejo de Maastricht celebrado los días 9 y 10 de Diciembre de 1991 mediante un acuerdo de los Jefes de Estado o de Gobierno acerca de un proyecto de Tratado de la Unión Europea (TUE), que fue firmado por los Ministros de Exteriores y de Economía, concluidos los textos jurídicos, el 7 de Febrero de 1992.

El TUE profundiza en el objetivo de la construcción europea que expresamente recoge el Artículo A.: «el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». Constituye el nexo mas importante de la integración europea desde que en 1957 fue firmado el TCEE debido a que afianza la voluntad política de avanzar hacia el diseño definitivo de las Comunidades Europeas. El antecedente inmediato se encuentra en el AUE donde se dotaron a las Comunidades Europeas del objetivo del mercado único a la vez que recoge la referencia a la UE como carácter prioritario de las Comunidades.

Resultaba imprescindible y de urgente necesidad asignar nuevas responsabilidades para el desarrollo interior de la política económica y monetaria a la vez que realizar modificaciones institucionales. El TUE añade nuevas competencias de contenido social, refuerza los instrumentos de cohesión, atribuye a la Unión la competencia para garantizar la estabilidad monetaria, dotándola de los mismos medios de la política económica de un Estado para la adecuada construcción de un espacio económico y social único, solidario y eficaz.

Novedad importante, como componente de la UE, lo constituye la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); el Artículo 1.2 del TUE fija sus objetivos:

- La defensa de los valores, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión.
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todos sus formas.
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas con los principio del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París.
- El fomento de la cooperación internacional.
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Se considera positiva la enumeración de los objetivos de la PESC (5):

«porque su generalización no obsta para que, ante determinadas situaciones concretas y conflictivas, pueda inducirse de dichos principios si la política exterior y de seguridad que en cada momento se elabora o formula resulta acorde con los mismos».

El procedimiento para la reforma del TUE se decidió al concluir el Tratado de Maastricht. En el Tít. VII Disposiciones finales, Artículo N.2 del TUE dice: «En 1996 se convocará una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los Artículos A y B de las disposiciones comunes, del presente Tratado para las que se prevea una modificación».

La Comisión, antes de reunirse la CIG 96 en Turín para poner en funcionamiento el proceso de modificación del TUE, preparó un informe para el «Grupo de Reflexión», obedeciendo el mandato de evaluar el funcionamiento del TUE, siendo consciente la Comisión de que antes de que se inaugurara la Conferencia, las instituciones comunitarias se preguntaran,

(5) SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio. «La Unión Europea y su Política Exterior y de Seguridad». Revista de Instituciones Europeas, pág. 772, año 1993, volúm. nº 20,3. Centro de Estudios Institucionales.

antes de presentar propuestas de modificación del Tratado, cuáles y cómo se desarrolla la tarea «común» de todos los estados miembros (6).

Las propuestas de reforma del TUE podemos sintetizarlas en las siguientes:

- Renunciar a la unanimidad en la toma de decisiones, especialmente en Política Exterior y en asuntos de Justicia e Interior.
- En materias relacionadas con la PESC sustituir la «unanimidad» por «la mayoría cualificada».
- Establecer una «mayoría super cualificada» para las cuestiones especialmente «sensibles».
- Ante la inminente ampliación de Estados miembros reducir el número de Comisarios a un máximo de uno por país miembro, sin excluir que un cierto número de Estados miembros alguno de ellos pudieran carecer de ellos.
- Ampliar los poderes del Presidente de la Comisión en especial a lo que hace referencia a la elección de Comisarios.
- Incluir disposiciones específicas sobre empleo.
- Recomendar el sistema del voto ponderado para combinar los intereses de los Estados más poblados con los de los países más pequeños.
- Eliminar la «Europa a la carta» sistema defendido por la Gran Bretaña para no aceptar los proyectos que no le satisfacen.
- Ampliar y simplificar el sistema de codecisión del Consejo y del Parlamento.
- Excluir el veto para la reforma de las cuestiones «no constitucionales de los Tratados».

Durante todo el año 1996 el Consejo Europeo se reunió en la CIG en Turín, el 29 de Marzo; en Turín posteriormente donde se examinó el documento «Preparar la Europa del siglo XXI»; en el mes de Junio en Florencia se adoptó un acuerdo definitivo sobre el problema de las «vacas locas» abordándose el proyecto «Grandes Redes Europeas»; en el mes de Diciembre se abordaron temas próximos a la realidad del ciudadano europeo como el pacto de «estabilidad para el euro», desaparición del asilo para los ciudadanos de la UE, lucha contra el terrorismo y el crimen, contra el narco-

(6) Informe de la Comisión para el «Grupo de reflexión». CIG 1996 págs. 3-6. Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1995.

tráfico y el blanqueo del dinero procedente del mismo y compromiso de la reforma de TUE.

El Consejo de la UE reunido en Amsterdam los días 16/17 de Junio de 1997 examinó el proyecto de Tratado que sustituirá al aprobado en Maastricht, aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los «Quince» se dispone a acometer la ampliación sin antes haber llevado a cabo la reforma del reparto de poder e instituciones, que se estimaba imprescindible para garantizar el funcionamiento práctico de una UE mucho más compleja. El Presidente de la Comisión anunció que todo quedaba dispuesto para preparar las negociaciones sobre la entrada de nuevos Estados miembros que necesariamente habrán de ser los países de la Europa Central, entre los que se encuentran mejor situados Chequia, Hungría y Polonia.

Se alcanzaron acuerdos positivos sobre:

- Pacto de Estabilidad y reafirmación de todos los compromisos sobre el euro.
- Regulación del derecho de asilo en la UE para evitar que los terroristas se beneficien de él.
- Eliminación de las fronteras para perseguir el crimen en Europa, en un proceso gradual al menos en cinco años.
- Incorporación al Tratado de la UE el Convenio de Schengen por el que se suprimen los controles fronterizos.
- Creación de la figura de «Mister PESC», para intentar encauzar la política exterior y de seguridad común de los «Quince» y nuevos esfuerzos para dar coherencia a la acción exterior de la UE.
- Aceptación y regulación del sistema de cooperación reforzada o de Europa a dos velocidades.

Quedaron pospuestos o aplazados los temas siguientes:

- La reforma del reparto del poder en la UE, (número de Comisarios y de votos en el Consejo).
- Incertidumbre ante el futuro de la ampliación de Estados miembros al no haberse acordado los cambios institucionales.
- La integración de la Unión Europea Occidental (UEO) en la UE se deja como un objetivo a lograr gradualmente.
- Medidas de tipo cosmético en la política de empleo en la Unión.
- Autoexclusión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca de la mayor parte del Convenio de Schengen para eliminar los controles fronterizos.
- Escasa ampliación de las políticas de la UE en las que se elimina el veto.

Al Tratado le falta ambición (7), «el resultado del Consejo Europeo de Amsterdam muestra que no existe en estos momentos una conciencia de urgencia en relación a las decisiones que se imponen ante la ampliación» si bien «aborda reformas puntuales y concretas, pero en ningún caso es un mensaje de reforma en profundidad de las estructuras de la Unión del siglo XXI».

La entrada de los nuevos socios va a tener un alto costo. Existen previsiones de la Comisión para establecer un mecanismo de transición en suavidad y a cámara lenta, la ampliación se financiará con las ayudas económicas a las regiones más pobres de los actuales socios de la Unión.

La Comisión pretende que en el próximo año empiecen las negociaciones de adhesión en los países que considera mejor preparados para ingresar en la Unión, si bien su entrada se producirá de forma escalonada. Los mejor preparados para entrar en primer lugar son Hungría, Chequia y Polonia en tanto que Estonia y Eslovenia precisarán de «significativos esfuerzos adicionales».

En sus cálculos, el Ejecutivo comunitario trabaja en la «hipótesis» que en el año 2002 se habrán producido las primeras adhesiones de nuevos socios (I).

Los países invitados a Integrarse en la UE se detallan a continuación con las características demográficas y económicas que se significan:

<i>Países</i>	<i>Población en millones</i>	<i>Inflación 1996</i>	<i>Desempleo</i>	<i>Población</i>	<i>PIB/Capital(I)</i>
República Checa	10,4	6,7 %	3,9 %	3.034.000	8.200
Chipre	0,7	4,17 %	3,1 %	275.000	10.700
Estonia	1,5	23,0 %	2,2 %	652.000	4.144
Hungría	10,2	18,5 %	11,0 %	2.550.000	6.700
Polonia	38,6	15,3 %	14,3 %	8.900.000	5.600
Eslovenia	2,0	9,9 %	9,9 %	744.000	10.610

(I) Fuente: OCDE en dólares.

Existen otros países cuya integración es más polémica. El cumplimiento de las condiciones democráticas es innegociable. De los países bálticos se elige Estonia por tener la economía mejor preparada pero se le recuerda

(7) OREJA AGUIRRE, Marcelino. Comisario de Asuntos Institucionales de la UE. «*Luces y Sombras de Amsterdam*». ABC, 21 de Junio de 1997.

que debe adoptar medidas para acelerar la integración en su sociedad de la población rusohablante. Lituania, se le reconoce cumplido este objetivo y todos sus deberes democráticos, pero su situación económica le incapacita para empezar a negociar su entrada en el próximo año. Letonia debe avanzar en los deberes económicos como en los de integración de la población rusohablante.

Eslovaquia es rechazado, por insuficiente democratización de su régimen, así como por su falta de estabilidad de las instituciones. Rumania ha mejorado sensiblemente su situación política pero no parece que pudiera hacer frente a la «presión competitiva» de la UE. Bulgaria le falta integrarse definitivamente en una economía de mercado.

Finalmente el 2 de Octubre de 1997 fue firmado por los Ministros de Exteriores de los «Quince» el Tratado de Amsterdam para su posterior ratificación por los diferentes Parlamentos. El Tratado supone un avance hacia la creación de un espacio de seguridad común, la regulación del asilo para que no se beneficien del mismo los terroristas, la flexibilidad o posibilidad que unos Estados avancen más rápidamente en su integración que otros, un nuevo paso adelante para la eliminación de las fronteras interiores y un conjunto de principios constitucionales que paso a paso avanzan en la obra de la construcción Europea.

Resulta aconsejable recordar la pauta que sigue el Tratado de construir Europa (8) «la búsqueda de un modelo de sociedad y de política, adecuado a un mundo que no cesa de evolucionar y de cuestionarse el alma de nuestra sociedad. Se precisa un gran proyecto capaz de dar a nuestros ciudadanos, a nosotros mismos, la esperanza de progresar y de recuperar nuestro papel en el mundo, nuestra manera de enfocar los derechos y la solidaridad, la libertad y la paz».

Concepto

«Europa no es únicamente un mercado común y el precio del carbón y del acero es también y sobre todo, una fe común y el precio del hombre y de la libertad» (9).

Esta definición que trasciende de lo material está haciendo presente el punto de partida asumido por Adenauer, De Gasperi y Schuman quienes

(8) OREJA AGUIRRE, Marcelino. Comisario de Asuntos Institucionales de la UE. «*Luces y Sombras de Amsterdam*». ABC, 21 de Junio de 1997.

(9) MADARIAGA, Salvador de. «*L'Esprit de l'Europe*», 1952.

se interrogaron, cuando todavía no estaban cicatrizadas las heridas del caos que produjo la II Guerra Mundial, cómo aplacar la locura de la guerra para que nunca más asolara al Continente, buscando fórmulas nuevas para superar los conflictos.

La definición anteriormente consignada se inspira en el humanismo, movimiento que:

«es el que mejor traduce la personalidad y el alma de Europa a la largo de la historia. El concepto de humanismo se debe tomar en sentido amplio de reflexión permanente sobre la naturaleza de la condición humana, cuya finalidad es la liberación del hombre de las trabas y alienaciones, tanto materiales como mentales, que impiden y frenan su desarrollo...», «... la historia de la Europa moderna puede definirse como una sensación de tentativas para hallar la relación ideal entre lo individual y lo social» (10).

Europa se ha ido construyendo desde un pluralismo base de la convivencia en la que el primer rasgo del «ideal histórico concreto» es el pluralismo que facilita la encarnación de las libertades positivas y el reconocimiento de las esferas de autonomía de los demás y el respeto al que manifiesta otras convicciones.

No debemos olvidar que entorno a la construcción de la UE existe una corriente de escepticismo. Europa padece un déficit de comprensión e inteligibilidad. Los ciudadanos ya no perciben el impacto de las políticas que se realizan en su nombre, tanto a nivel nacional como europeo, produciéndose en este ámbito un mayor alejamiento entre el ciudadano y el centro de decisión (11).

No podemos dejar de considerar las diferentes circunstancias y hechos históricos que vienen interviniendo en la construcción de Europa: el fin de la guerra fría, la normalización lenta pero imparable de los países del Este, la transición hacia la democracia en la Europa del Sur, constituyen causas de integración en la UE.

Una de las peculiaridades de esta «organización de Estados», es la de estar regida por disposiciones jurídicas propias de los tratados por los que

(10) MARITAIN, Jacques. «*Humanismo integral*».

(11) Cig 1996. Informe de la Comisión para el «*Grupo de Reflexión*», pag. 3-4. Publicación Oficial de las Comunidades Europeas. Luxemburgo 1995.

se establece, lo que la diferencia de las organizaciones establecidas por los tratados internacionales clásicos. Los Estados miembros han puesto en común, en determinados ámbitos, sus derechos soberanos, formando un orden jurídico nuevo, cuyos sujetos no son sólo los Estados sino también sus ciudadanos.

De esta manera nació una Comunidad basada en el derecho. Esto significa que todos los Estados que la componen, sean grandes o pequeños son iguales en derecho y dignidad. El proceso de integración y el método por el cual las interdependencias económicas confluyen en la solidaridad política, que se mira con gran interés en el mundo. Podemos afirmar que Europa, escenario de los mayores conflictos de este siglo, ha generado gracias a la UE, un nuevo gobierno al servicio de la paz.

Las novedades que introduce la reforma del Tratado de Amsterdam (12) y (13) son:

- Aprobación del Pacto de Estabilidad, nacimiento de la moneda única, el «euro» que empezará a circular el 1 de Enero del año 2002 con carácter definitivo.
- La política exterior de la Unión, con posibilidades de hacer una política común en Europa con «Quince» Estados miembros, así como en Oriente Medio o en las relaciones transatlánticas que no cambian sustancialmente. Se introduce un Secretario General del Consejo que será el Alto representante de Política Exterior.
- Derechos civiles europeos (ciudadanía de la Unión).
- Un amplio paquete de disposiciones relativas a los derechos fundamentales, reforzándose la lucha contra la discriminación, las disposiciones sobre la igualdad entre hombres y mujeres, en particular, en el trabajo, y existe una alusión a la abolición de la pena de muerte.
- En materia de instituciones la mayoría de las cuestiones han sido aplazadas hasta la próxima ampliación; sí se han incrementado los poderes del Parlamento Europeo en el ámbito de la codecisión, potenciándose el papel del Presidente de la Comisión. Conviene destacar que existirá un cierto debilitamiento de las Instituciones de la Unión frente a las instituciones monetarias que serán mas poderosas en el futuro.

(12) La Unión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1992.

(13) OREJA AGUIRRE, Marcelino. «*Luces y Sombras de Amsterdam*». ABC 21-06-97.

Europa siempre ha supuesto un compromiso entre el realismo político, las peculiaridades nacionales y un gran proyecto de cohesión social adecuado a un mundo que está en permanente evolución deben dar como resultado el fortalecimiento de los derechos de los trabajadores que debe estar implícitamente unido al mercado interior y a la unión económica y monetaria.

La Europa de la diversidad

LA UE no pretende convertirse en un Estado centralizado con estructuras rígidas. Pretende mantener la diversidad de los diferentes países, regiones y culturas. Este objetivo se mantiene en el texto del Tratado de Maastricht el recoger el último párrafo del Artículo B que los objetivos de la Unión se alcanzarán en el respeto del principio de «subsidiariedad» en la forma que se contiene en el artículo 3B del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

El expresado precepto legal lo hace de la forma siguiente:

«En los ámbitos que no sean de competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario».

El principio de subsidiariedad se refiere al ejercicio de las competencias y no es un principio de atribución de competencias. No es un principio rígido que fija el área de actuación entre las competencias de los Estados miembros y las de la UE, pero facilita y aclara para cada ámbito de competencias concurrentes, una asignación que puede ser variable en el tiempo.

El citado principio se aplica cada vez con mas frecuencia en los diferentes Estados miembros en la relación entre las administraciones centrales y las regiones y municipios, garantizando que el Estado conozca y atienda mejor las necesidades del ciudadano.

Una cooperación cultural duradera hace prosperar la UE. La cultura europea respeta las diferencias nacionales y regionales existentes en la Comunidad. El Tratado de Amsterdam ha modificado el apartado 4 del Artículo 128 del TCE al señalar que «La Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del pre-

sente Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de culturas» (14).

Esta diversidad debemos entenderla como un patrimonio enriquecedor, debe traducirse en una «pluralidad» como fundamento del área de convivencia del espacio europeo basado en la concepción de «Una ciudad pluralista» (15) que facilite el desarrollo de las libertades y el reconocimiento de las zonas de autonomía de los demás y el respeto al que sustenta otras convicciones.

En los últimos tiempos la diversidad que aludimos se ha visto incrementada por la inmigración y la presencia de refugiados. Europa se ha transformado. Ha pasado a ser un Continente del que emigraban los europeos hacia los más diversos lugares a convertirse en una tierra de «acogida». La promoción y defensa de los «inmigrantes» han de formar parte de la «Europa del bienestar social».

La reunificación de Alemania, el final de la guerra fría y la recomposición del continente europeo confieren mayor vigor al proyecto de unión europea que conlleva la obligación de cooperar al desarrollo económico de otros pueblos cuyos niveles de bienestar son sensiblemente inferiores a los conseguidos por la sociedad europea. La solidaridad es fundamento de la construcción europea teniendo en cuenta el pluralismo y la diversidad son factores de integración sin dejar de tener presente la heterogénea historia de las diferentes comunidades que conforman a Europa, pero con suficientes dimensiones comunes para que la diversidad no impida la existencia conjunta de todos.

Merece destacar la importancia que el TUE concede al principio de la diversidad al consignar en el Artículo 198A, un «Comité de las Regiones» donde se da entada a representantes de entes regionales y locales. El Tratado de Amsterdam ha modificado el contenido de este precepto añadiendo el apartado C al Artº 198 en el sentido que el Comité de las Regiones puede ser consultado por el Parlamento Europeo.

(14) MARITAIN, Jacques. «*Humanismo integral*» (1912-39).

(15) OREJA AGUIRRE, Marcelino. «*Europa mañana*», pags. 72-73. Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo 1996.

Es preceptiva la consulta al Comité de las Regiones en los siguientes asuntos:

- Empleo sobre orientaciones y medidas incentivadoras.
- Asuntos sociales, legislación.
- Salud pública, medidas destinadas a alcanzar temas de esta naturaleza.
- Medio ambiente.
- Fondo social.
- Formación Profesional.
- Transporte.

La UE actúa como contrapoder evitando que los países que la componen en su diversidad-unidad formen un conjunto heterogéneo de microespacios disgregados e ingobernable que no tendrían garantías y contrapoderes frente a los grandes multimedia, la economía o la cultura y en este sentido destacaríamos que las diferentes culturas de los países europeos, la que tienen de común es el «hecho diferencial» integrado en el «europeísmo» afronta valientemente «la cultura mundial de casas», permitiendo mantener y preservar las características particulares y la originalidad de las diferentes culturas, que afianzan la construcción europea, no sólo en su andadura económica, también esencialmente como «realidad histórica, geográfica y cultural».

La ciudadanía europea

Una de las principales innovaciones del TUE fue en instituir una «ciudadanía de la Unión» atribuida a toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía es la base del poder político de la Comunidad y su legitimidad proviene de los ciudadanos que desarrollan sus potencialidades en un sistema en el que se respeten los derechos y libertades fundamentales y en el que todos, sean ciudadanos o no, tengan asegurados sus derechos sociales.

El Tratado de Maastricht recoge una serie de derechos concretos de los ciudadanos europeos:

- Votar y ser elegible en las elecciones municipales y europeas en el Estado en el que reside, aún sin poseer la nacionalidad.
- Acogerse a la representación diplomática y consular de cualquier Estado miembro en los terceros países en que su propio país no esté representado.

- Elevar las peticiones al Parlamento Europeo y dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo.
- El Tratado de Amsterdam potencia estos derechos con nuevas disposiciones (16):

DERECHOS FUNDAMENTALES:

Constituidos por los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como el Estado de derecho. A partir de este momento cualquier persona puede recurrir ante el Tribunal de Justicia, en Luxemburgo, los actos de las instituciones que considere contrarios a los derechos fundamentales.

Por su parte si el Consejo de Europeo advierte la existencia de una violación grave y persistente de estos principios por parte de un Estado miembro, puede sancionarle con la suspensión de algunos de sus derechos, incluido el derecho de voto. Asimismo, la UE podrá adoptar las medidas necesarias para combatir cualquier discriminación basada en el sexo, la raza, el origen étnico, la religión y las creencias, la discapacidad, la edad o la orientación sexual.

DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES:

Para fomentar los intereses de los consumidores y un nivel elevado de protección, la Comunidad contribuye a la protección de la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, garantizando también «un nivel elevado de protección de la salud humana en la definición y en la aplicación de todas las políticas y actividades de la Comunidad».

DERECHO A LA INFORMACIÓN:

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su sede en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos procedentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, sin perjuicio de las condiciones y principios que regulan este derecho. Cuando actúa en su calidad de legislador el Consejo también hace públicos los resultados de las votaciones y las explicaciones de voto.

(16) «Un nuevo Tratado para Europa». Amsterdam 17 de Junio de 1997. Guía del Ciudadano. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo 1997.

Los ciudadanos europeos son partidarios de poder circular libremente de un país a otro de la Unión, pero han concedido siempre gran importancia a su seguridad. El Tratado de Amsterdam prevé la supresión de los últimos obstáculos a la libre circulación y refuerza los medios para garantizar la seguridad.

El espacio «Schengen» se integra en la Unión. Este espacio se creó fuera de la Comunidad debido a una iniciativa de Alemania, Francia y los países del Benelux, en 1990, adoptando numerosas normas comunes en materia de visados, derecho de asilo, control en las fronteras exteriores y cooperación con las policías y las aduanas para garantizar la libre circulación de las personas, sin perturbación del orden público. Todos los países excepto el Reino Unido se han sumando a los pioneros que desean mantener el control de todas las personas que entren en su territorio, independientemente de su procedencia, y de Irlanda.

El Convenio de Schengen es aplicable también a Noruega e Islandia no pudiéndose erigir ninguna nueva frontera en los países nórdicos, sean o no miembros de la Unión. Queda así integrado el Convenio de Schengen en el marco institucional de la Unión y la conclusión que se obtiene es la de que podrá realizarse la libre circulación de las personas, objetivo inscrito en el Tratado hace diez años, garantizándose además a los ciudadanos el control democrático y la disponibilidad de los recursos judiciales eficaces y accesibles cuando se conculcan sus derechos.

El marco democrático

Con carácter general se viene afirmando que en la Comunidad venía existiendo «un déficit democrático», debido a que ni el Parlamento directamente elegido desde 1979 aprueba leyes, ni los Parlamentos nacionales pueden controlar eficazmente la política de los Gobiernos.

Con la reforma del AUE en 1987 se introdujo el procedimiento de cooperación entre el Consejo y el Parlamento pudiendo éste último rechazar o modificar la posición del Consejo, procedimiento aplicable a las normas relacionadas con la realización del mercado interior. Esta reforma también otorgó al Parlamento el derecho de aprobar o rechazar acuerdos de adhesión o de asociación de la Comunidad con terceros países.

El Tratado de Maastricht otorga al Parlamento un poder de codecisión con el Consejo en un número limitado de materias, tales como investigación, sanidad, cultura, etc., y en otras muchas áreas el citado Tratado dejaba al

Consejo la última palabra, aunque aumentando considerablemente el poder de los diputados de enmendar los proyectos legislativos del Consejo, el llamado «procedimiento de cooperación» o de negar su «dictamen favorable» sobre las decisiones del Consejo en determinados ámbitos, como el derecho de residencia, fondos estructurales y de cohesión, etc..

El Tratado de Amsterdam ha aumentado sensiblemente las competencias del Parlamento. El procedimiento de codecisión se ha convertido en la regla general. Sólo pervive el procedimiento de cooperación en lo que se refiere a los asuntos de la Unión Económica y Monetaria (UEM), y el procedimiento de dictamen motivado será preciso en aquellos casos tales como las sanciones que el Consejo pudiera decidir imponer a uno de sus miembros en caso de violación grave y persistente de los derechos fundamentales, para algunos acuerdos internacionales importantes y para la introducción de un procedimiento uniforme de elección de los diputados del Parlamento.

El Consejo basa su trabajo en «el consenso», aunque de vez en cuando se efectúen votaciones. Pensando en la inminente «ampliación» de la UE, el Tratado de Amsterdam extiende la posibilidad de adoptar decisiones por mayoría cualificada del 71 % de los votos a nuevos ámbitos de actuación política de la Unión. Continuando la «unanimidad» siendo la regla para los asuntos de naturaleza constitucional y para otros temas de naturaleza «dura» como la fiscalidad.

El Presidente de la Comisión, será designado como lo ha sido el actual, por los Jefes de Estado y de Gobierno, si bien su nombramiento será efectivo hasta que el Parlamento Europeo no permita su acuerdo.

Se confiere una mayor participación de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión. Con la finalidad de que puedan debatir desde el principio con sus respectivos gobiernos, las propuestas legislativas que formulen la Comisión al Parlamento y al Consejo de la Unión no figuraran en el Orden del día de esta última institución antes de que transcurran seis semanas.

La diversidad consignada entre los Estados miembros existe en la actualidad entre «los Quince», se incrementará sensiblemente con la entrada de nuevos Estados miembros, lo que hará posible que no todos los países puedan o quieran progresar al mismo ritmo en todas las áreas. Se establece la posibilidad en el Tratado de Amsterdam de las llamadas «cooperación reforzadas» lo que permitirá la aplicación de esta «flexibilidad» al

preservar los objetivos y el acervo comunitario y asegurar que los miembros más retrasados puedan incorporarse a los más avanzados.

El peso relativo de los Estados miembros en las Instituciones será modificado cuando se produzca el ingreso de nuevos miembros. La Comisión queda limitada a 20 miembros. Los países mayores renuncian a su segundo Comisario. Se producirá un reequilibrio del peso relativo de los Estados en el Consejo para garantizar que una decisión adoptada por mayoría de Estados corresponde a una proporción suficiente de la población de la UE. Esto se deberá hacer estableciendo un sistema de doble mayoría —de Estados y de población— o redefiniendo los votos de cada Estado en función de su población. Se ha establecido en 700 el número de parlamentarios europeos.

A continuación reflejamos en el siguiente cuadro el peso específico de los Estados miembros, los «Quince», relativos al número de votos, escaños en el Parlamento Europeo y miembros de la Comisión en proporción a la población de cada Estado (17):

1997	Población (x 1000)	Votos en el Consejo	Escaños Par- lamento	Miembros Comisión
D	81.661	10	99	2
UK	58.606	10	87	2
FR	58.198	10	87	2
I	57.301	10	87	2
E	39.210	8	64	2
NI	15.459	5	31	1
GR	10.454	5	25	1
B	10.137	5	25	1
P	9.917	5	25	1
SV	8.827	4	22	1
A	8.047	4	21	1
DK	5.228	3	16	1
FIN	5.108	3	16	1
IRL	3.598	3	15	1
L	410	2	6	1
TOTAL	372.099	87	626	20
	Mayoría cualificada	62		
	Mayoría	314		

(17) Fuente: «Un Nuevo Tratado para Europa», Amsterdam 17 de Junio de 1997. Guía del Ciudadano. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, Junio 1997.

Seguridad y Defensa Común

El diccionario de la Lengua Española de la Real Academia define los contenidos del enunciado de este apartado, en la forma siguiente: «Seguridad», cualidad de seguro; se aplica también a ciertos mecanismos que aseguran algún buen funcionamiento, precaviendo que éste falle, se fruste o violente. «Defensa», acción y efecto de defender o defenderse; amparo, protección, socorro; mecanismo natural por el que un organismo se protege de agresiones externas. «Común», dicese de lo que, no siendo privativamente de ninguno pertenece o se extiende a varios; participar de una misma cualidad o circunstancia, parecerse a ella.

Partiendo de los anteriores conceptos podríamos anticipar una definición generalista de seguridad y defensa común diciendo, «conjunto de personas o instituciones que disponen de los mismos mecanismos que aseguran el buen funcionamiento y de protección de agresiones externas».

El Tratado de Maastricht en el Artículo B del Título I, Disposiciones Comunes definía uno de los objetivos de la Unión: «afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común».

Lo anterior constituye la principal novedad del Tratado de Maastricht sobre el AUE. El citado precepto apostaba por una política de defensa que necesariamente conduzca a una «defensa común». Para lograr estos objetivos el TUE elabora dos instrumentos para su consecución: la cooperación entre los Estados miembros y la adopción de una acción común por parte del Consejo. El primero de ellos se encuentra en el Artículo J.1.2. del Tratado de Amsterdam que ha modificado sensiblemente el Artículo J.2.1. de Maastricht en la forma siguiente: «Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua», añadiendo, «Los estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar a su eficacia como fuerza cohesionada en las relaciones internacionales».

En cuanto al segundo, recae la acción sobre el Consejo el que conforme al Artículo J.3. que modifica el antiguo apartado 1. y párrafo primero del apartado 2 del Artículo J.8. del texto de Maastricht al que le corresponde

«definir los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, ... decidir las estrategias comunes, los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros; ... de acuerdo con las orientaciones generales facilitadas por el Consejo Europeo, el Consejo tomará las decisiones para definir y ejecutar la política exterior y de seguridad común; ... velar por la unidad, la coherencia y eficacia de la Unión y velar por que se respeten los principios».

El Artículo J.4. del Tratado de Maastricht modificado por el de Amsterdam en su Artículo J.7. permiten a los Estados miembros mantener entre ellos con carácter «específico una política de seguridad y defensa que será respetada así como que de estas obligaciones de defensa común venga encargándose la OTAN, para con el Tratado del Atlántico Norte compatible con la política de seguridad y defensa establecida dentro de ese marco».

La seguridad y defensa común que, con la política exterior constituyó el segundo componente del TUE no obstante las dificultades, vacilaciones e incertidumbres por la que ha atravesado tan delicada cuestión que se encuentra estrechamente relacionada con el frente económico que a su vez precisa un clima de paz permanente que sólo puede desenvolverse en dos escenarios singulares: la UE y la OTAN.

La Alianza Atlántica precisa reformar su arquitectura militar por haber cambiado el ambiente de seguridad, al abordar nuevas tareas y nuevas misiones. «Los europeos anhelan tener en sus manos la responsabilidad de su propia seguridad, para que puedan superar sus propias contradicciones sin tener que delegar la responsabilidad en terceros como ya se hizo tres veces en este siglo, esperando la intervención de los Estados Unidos» (18).

En la anterior línea parece necesario que los EE.UU. y Europa deberán adoptar decisiones de sensible importancia para la OTAN y para la seguridad europea donde se incluyan no sólo las cuestiones relacionadas con el acceso a la moneda única, superados los criterios de convergencia, sino también poder mantener una paz duradera y próspera donde se desarrollen los imprescindibles equilibrios políticos y geográficos para la integración europea e incluya la necesaria cohesión y solidaridad entre el Norte y el Sur de Europa.

(18) KUCAN, Milan. Presidente de Eslovenia. «Vieja Europa o Nueva Seguridad Común». ABC 09-Junio-1997; pag. 40.

En las acciones previas realizadas por los EE.UU. a través de su Secretaría de Estado Madeleine Albright en sus diferentes desplazamientos a los principales países europeos y a Rusia, para preparar la cumbre de la OTAN que tendría lugar los días 8 y 9 de Julio de 1997 en Madrid, diría en su visita a Italia, en Roma, el 16 de Febrero de 1997 al Primer ministro italiano Romano Prodi y a los Ministros de Exteriores y de Defensa, «Estados Unidos apoya el consenso en las decisiones sobre la ampliación de la OTAN», «queremos una nueva OTAN que tenga entre sus objetivos el de no enfrentarse a Rusia», «esta OTAN quiere ser un elemento de paz y estabilidad en Europa».

Para limar las fricciones EE.UU.-Rusia surgidas con motivo de los acuerdos preliminares para la ampliación de la Alianza hacia el Este de Europa, en la cumbre de París, celebrada en el mes de Mayo anterior se creó un Consejo Permanente OTAN-Rusia que constituye un nuevo canal de diálogo entre la Alianza Atlántica y Rusia cuya primera reunión tuvo lugar el 26 de Setiembre de 1997 al amparo de la LII Asamblea General de la ONU, manifestando la Secretaria de Estado americana Madeleine Albright, al concluir la primera reunión ministerial, «no espero que Rusia se enamore de la OTAN, pero confío en que terminará por aburrirse de la OTAN»; por su parte el ministro ruso de Exteriores, Yevgeny Primakov señaló que a través de este nuevo órgano servirá para «mejorar la seguridad de toda Europa».

Como resultado práctico de esta primera reunión sería el acuerdo de desarme destinado a destacar el Tratado Start-2 y suprimir las dos terceras partes de las armas nucleares de largo alcance y el anuncio de la próxima reunión ministerial del Consejo Permanente OTAN-RUSIA el 17 de Diciembre en la sede de la Alianza, siendo uno de los aspectos que más interesan a la OTAN es normalizar su presencia en Moscú mediante la formalización de una Oficina de esta Institución en dicha capital que funcione como centro de información para el público, con la finalidad de eliminar secretismos y barreras dando a los rusos información sobre la Alianza Atlántica.

La seguridad en el ámbito de la Unión Europea. Conceptos básicos

La doctrina ha elaborado diferentes conceptos sobre la seguridad. El más común nos habla de la «seguridad nacional basada en recursos militares». La profesora Barbe experta en la materia nos recuerda a Schultze que sobre este concepto dice «el concepto de seguridad nacional no se presta

a formulaciones claras y precisas. Tiene que abordar una amplia variedad de riesgos de los que es difícil saber cuáles son sus probabilidades y percibir la naturaleza de sus contingencias».

Se alude también a «organizaciones de seguridad» en Europa. El término «seguridad europea» está «asociado a la aparición de violencia interestatal en Europa», violencia relacionada con diferentes motivos del que surge nítidamente su carácter «multidimensional» (19).

En el orden internacional, los políticos acuñan nuevos conceptos. En los tiempos de la posguerra fría se hablaba de «seguridad global» y «seguridad compartida».

La «seguridad compartida» es un concepto proveniente de las relaciones Este-Oeste, «es el esfuerzo de los protagonistas políticos y militares para tomar en cuenta en sus políticas de seguridad las necesidades y las percepciones de sus oponentes y entrar, en la negociación de tratados sobre control de armamentos, medidas de confianza y desarme».

La «seguridad global» tiene una relación en la que los mecanismos en evolución, «tanto de seguridad colectiva, como de seguridad compartida se ven complementados y profundizados en el terreno de la economía, de la ecología y de los derechos humanos, por formas de cooperación institucionalizada, formales o informales, entre antiguos o potenciales antagonistas» (20).

El TUE contiene en el Título V las «Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común» lo que en principio supone, ante la caída del llamado sistema bipolar, la atribución del tema de la seguridad y defensa a la UE a la vez que constituye un factor positivo en la construcción europea de mutua confianza que pone de manifiesto haber superado el recelo existente entre los Estados miembros (21).

No podemos pasar por alto un conjunto de hechos y circunstancias sobradamente conocidos, la caída del muro de Berlín, la ocupación de Kuwait, la desintegración de Yugoslavia lo que motiva entre los miembros de la Unión Europea la necesidad de instrumental una «defensa europea» a tra-

(19) BARBE, Esther. «*La seguridad en la Nueva Europa*». Los Libros de la Catarata. Madrid 1995, pág. 30.

(20) BUZAN, B. «*The Societal Security*». Londres 1993, pág. 24.

(21) LUCAS, MR. «*The Challenge of Helsinki*». 1992, pág. 62.

vés de una «política exterior común y una defensa común» que debatidas en la CIG 1991 culminan en el Tratado de Maastricht, el que incluye la defensa común en el concepto de seguridad europea, destacando el posicionamiento entre «atlantistas» y «europeístas», por cuanto la «defensa» seguía siendo un tema de «divergencia» que se resuelve en la CIG 1991 donde se produjo el «punto de encuentro» entre los «europeístas» (Francia, Alemania, Italia, España, Bélgica, Luxemburgo y Grecia) y los «atlantistas» (Dinamarca, Holanda, Portugal y el Reino Unido) cuyos criterios se movían entre disolver la Unión Europea Occidental (UEO) en la UE y la vinculación UEO-OTAN.

El texto de Maastricht del TUE puso definitivamente «los pilares para que se pueda desarrollar, a través de la voluntad de los Estados miembros una política de defensa y seguridad común, si bien es de significar que existió un proceso previo predeterminado por la transformación sufrida por la OTAN que acabaría influyendo conceptualmente en el TUE».

El Artículo J.7.2 del TUE revisado en Amsterdam establece: «La Unión Europea Occidental (UEO) es parte integrante del desarrollo de la Unión y proporciona a la Unión el acceso a una capacidad de defensa operacional especialmente en las misiones humanitarias y de rescate y otras consignadas en el contexto del apartado 2. La UEO secunda a la Unión en la elaboración de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común. En consecuencia, la Unión, fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO, lo que a su tiempo podría llevar a la integración de la UEO en la Unión si así lo decidiera el Consejo Europeo».

La UE elaborará, junto con la, UEO, acuerdos de cooperación más estrecha entre sí, adoptando un período de un año para la virtualidad de esta previsión.

Todas las cuestiones referidas no son inconveniente de ninguna clase en el sentido que no obstaculizan el desarrollo de una cooperación más estrecha entre dos o varios Estados miembros a nivel bilateral, en el marco de la UE y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no inter venga ni obstaculice las relaciones institucionales UE-UEO adoptadas en el marco del Tratado.

El alcance de la política exterior y de seguridad común comprende todas las cuestiones que afecten a la seguridad de la Unión.

Especial protagonismo tiene el Consejo Europeo en la definición de los principios y en la formulación de las orientaciones generales de la política

exterior y de seguridad común (Artículo J.3) y específicamente le corresponde:

- Decidir sobre las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos en que los Estados miembros tengan importantes intereses en común.
- Adoptar decisiones necesarias para definir y ejecutar la política exterior y de seguridad común.
- Recomendar al Consejo Europeo estrategias comunes.
- Velar por la unidad, coherencia y eficacia de la acción de la Unión.

Especial significado merece la distinción de las acciones que le corresponde adoptar al Consejo pueden ser:

- Acciones comunes que hacen frente a actuaciones específicas, fijan los objetivos, el alcance, los medios que deba facilitar la Unión, su duración y las condiciones de ejecución.
- Posiciones comunes que definen el enfoque de la Unión sobre un asunto particular de carácter geográfico o temático.

Las acciones comunes son vinculantes para los Estados miembros significando que en el supuesto de imperiosa necesidad y a falta de una decisión del Consejo, los Estados miembros pueden adoptar con carácter de urgencia las medidas necesarias, viniendo obligado el Estado miembro de que se trate a informar al consejo inmediatamente.

El procedimiento para la adopción de las decisiones relativas a la PESC por parte del Consejo será el de la unanimidad. Las abstenciones de miembros presentes personalmente o representados no impedirán la adopción de las decisiones.

No obstante las decisiones del Consejo se adoptarán por mayoría cualificada:

- acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común.
- cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común.

En el supuesto de que un miembro del Consejo, manifestara que, por motivos importantes declarados de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo podrá, por mayoría cualificada, solicitar que dicho asunto se someta al Consejo Europeo para su resolución por unanimidad.

La Presidencia como la Comisión han de mantener regularmente informado al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC.

El Tratado de Amsterdam ha establecido «marcos estratégicos comunes» que permiten a los «QUINCE» compartir importantes intereses que les permitirá defenderse mejor. Los Jefes de Estado y de Gobierno adoptan por consenso estrategias comunes para orientar la acción de la Unión. A continuación, el Consejo decide, en general por unanimidad, las acciones a tomar. La abstención de un Estado no impide la decisión. Además el Estado que se abstiene puede elegir no tomar parte en la acción. Cuando una decisión se adopta por mayoría, cualquier Estado miembro puede hacer valer que sus intereses nacionales están en juego en casos muy importantes.

El Presidente en el ejercicio de sus funciones está asistido por un Secretario General que ejercerá las funciones de Alto Representante de política exterior y de seguridad común así como del Estado miembro que vaya a desempeñar la siguiente Presidencia (22).

El Tratado de Amsterdam ha creado una «unidad de planificación de políticos y de alerta rápida», bajo la responsabilidad del Secretario General, correspondiéndole las siguientes tareas:

- Observación y análisis de la evolución de la situación en ámbitos referentes a la PESC.
- Efectuar evaluaciones de los intereses de la Unión en materia de PESC y determinación de los ámbitos en los que la política exterior y de seguridad podría centrarse en el futuro.
- Presentar evaluaciones oportunas y de alerta rápida en cuanto a los hechos o situaciones con repercusiones importantes para la PESC de la Unión, incluidas las crisis políticas potenciales.
- Elaborar, a petición del Consejo, de la Presidencia o por iniciativa propia, documentos de opciones políticas razonadas que podrán contener análisis, recomendaciones y estrategias para la PESC.

(22) «Un nuevo Tratado para Europa». Guía del Ciudadano. Amsterdam 17 de Junio de 1997. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1997.

Objetivos de la Política Exterior y de Seguridad

El Tratado de Amsterdam ha modificado el Artículo J.1 del TUE cuyo contenido ha quedado de la forma que se transcribe ; los objetivos que la Unión debe abarcar en todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad serán los siguientes:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. (modificado).
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas (modificado).
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, *incluidos los relativos a las fronteras exteriores* (el párrafo subrayado no figura en la anterior redacción).
- El fomento de la cooperación internacional (sin modificación).
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (sin modificación).

Los objetivos expuestos, la Unión debe realizarlos en la forma siguiente: (Artículo J.2.) del nuevo Tratado,

- La definición de los principios y de las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común.
- La decisión de estrategias comunes.
- La adopción de Acciones comunes.
- y el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política.

Acciones de Seguridad y Defensa Común

La Unión Europea tiene la necesidad de estar preparada para responder con eficacia a los nuevos desafíos en materia de seguridad. El nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica acordado por la UEO y la OTAN en 1987 y 1991 respectivamente, puso de manifiesto que los «europeos tienen una importante responsabilidad en relación con la defensa tanto en el ámbito convencional como en el nuclear».

El contenido del Artículo J.4. del Tratado de Maastricht ha sido modificado en su integridad por el de Amsterdam que en su Artículo J.7. se contienen las especificaciones de la Unión en los relativo a la seguridad y defensa

común que podrá desembocar en una «defensa común» si así lo decidiera el Consejo Europeo, en cuyo caso recomendará a los Estados miembros la adopción de tal decisión de acuerdo con sus respectivos requisitos constitucionales.

La política de la Unión debe entenderse sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetando las obligaciones de algunos Estados miembros, cuya defensa común se encarga la OTAN, para con el Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida dentro de ese marco.

Conviene recordar como antecedente directo, la reunión de «Petesberg» de 1992 los Estados miembros de la UEO acordaron que para, las misiones de prevención de crisis, bajo la autoridad de la UEO, podrían utilizarse unidades militares en misiones humanitarias y de rescate; operaciones de mantenimiento de paz y misiones de fuerzas de combate en la gestión de crisis incluida la pacificación, acciones que íntegramente recoge el nº 2 del Artículo J.7. del nuevo texto del TUE aprobado en Amsterdam, lo que supone el triunfo de la posición «alternativa» adoptada en la reunión Ministerial de «Petesberg» de 1992 de «transferir misiones tipo Petesberg de la UEO a la UE».

A mi juicio ha quedado perfectamente aclarada la relación UE-UEO en el Tratado de la Unión, tanto en su versión de Maastricht como en la de Amsterdam. En ambas versiones se ha puesto de manifiesto que «la Unión Europea Occidental (UEO) es parte integrante del desarrollo de la Unión a la que proporciona una capacidad de defensa operacional» —en las llamadas misiones de Petesberg recogidas en el apartado 2 del Artículo J.77—, e incluso se ha matizado mucho más en esta ocasión al considerar que «la Unión fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO, lo que a su tiempo podría llevar a la integración de la UEO en la Unión si así lo decidiera el Consejo Europeo».

Lo anterior nos pone en presencia de una identidad europea de seguridad y defensa que tiene como antecedente el acuerdo de Maastricht en la Declaración del Acta Final de los países miembros de la UEO y de la UE sobre la función de aquella y sus relaciones con la UE y la Alianza Atlántica que eran partidarios de desarrollar una identidad europea de seguridad y defensa asumiendo una mayor responsabilidad europea en materia de defensa.

La Unión Europea Occidental

La nueva arquitectura de seguridad europea está constituida por la UEO, la OTAN, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (en adelante OSCE), la UE y el Consejo de Europa, instituciones que se complementan y desempeñan interacciones de sensible importancia para evitar la inestabilidad y las divisiones resultantes, en especial las disparidades económicas y el nacionalismo exacerbado.

La UEO en su actual estructura data del año 1954. Tiene su fundamento en el Tratado de Colaboración Económica, Social, Cultural y de Autodefensa Colectiva firmado en Bruselas en 1948 por Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y el Reino Unido. Posteriormente mediante el acuerdo de París de 1954 Alemania e Italia se adhieren al Tratado de Bruselas y es, en ésta fecha cuando recibe su nombre actual. Adquiere gran impulso en el año 1984 con la finalidad de conseguir «una identidad europea de defensa», mediante la cooperación entre sus miembros y para reforzar «el pilar europeo de la Alianza del Atlántico Norte» (23).

La UEO está integrada por Alemania, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. Son observadores Irlanda y Dinamarca; Islandia, Noruega y Turquía son miembros asociados.

El texto de la «Declaración de la UEO» firmado por los nueve miembros que entonces la constituían es de especial importancia por los nuevos objetivos que allí se fijaron y que constituían un punto de partida a considerar: «la UEO se desarrolla como el componente defensivo de la UE y como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica. A tal fin, la UEO formulará una política de defensa europea común y velará por su aplicación concreta mediante el ulterior desarrollo de su propia función operativa».

Un avance posterior que apoya la citada misión se configura en el Consejo de Ministros de la UEO celebrado en Bonn el 19 de Junio de 1992 donde surge la «Declaración de Petesberg» que tanta influencia va a tener en el Texto del TUE en su revisión de Amsterdam.

(23) MANUAL DE LA OTAN, Servicio de Información y Prensa. Bruselas, Octubre 1993, pág. 135.

Esta «Declaración» constituye un texto de referencia para actuar y aplicar decisiones de la UE en el ámbito de la defensa, al servicio de unos mecanismos de seguridad colectiva, además de organizar operaciones militares en apoyo de las misiones de gestión de crisis. Sin embargo, es cierto que se han realizado importantes avances en relación con el reforzamiento de la capacidad de acción de la UEO para responder a situaciones de crisis, no es menos cierto que todavía, no se han alcanzado los objetivos señalados.

Para operaciones de prevención y gestión de crisis previstas en la «Declaración de Petesberg» se crea la «Célula de Planeamiento», con la finalidad de planificar las posibles operaciones en las que deba intervenir la UEO y mantener así como actualizar las fuerzas nacionales y multinacionales puestas a disposición de la UEO (FAWEU).

Por los acuerdos adoptados en Roma en 1992 y en Kirchberg en 1994 los «miembros asociados» de la UEO cuando asignan fuerzas propias para operaciones militares participan al mismo nivel que los miembros de «pleno derecho», en los ejercicios y actividades de Planeamiento, designan FAWEU y adscriben oficiales a la «Célula de Planeamiento».

Alemania y los Países Bajos consideran la designación como FAWEU de partes pertenecientes al Primer Cuerpo de Ejército germano-holandés que ofrecen una capacidad preestructurada, con cuarteles generales asociados, constituyendo un elemento importante del conjunto global de las fuerzas de la UEO que puede seleccionar los grupos que considere necesarios para hacer frente a situaciones concretas.

Muy importantes son los recursos defensivos nacionales para la seguridad y la defensa de los países europeos que contribuyen a la seguridad común y son el fundamento de los esfuerzos colectivos. En este sentido los diferentes países están realizando programas de reestructuración de las Fuerzas Armadas haciéndolas más operativas para que a través de la UEO, les sea más fácil cooperar conjuntamente en la prevención de conflictos internacionales.

En un futuro próximo la UEO debe continuar poniendo al día sus estructuras político-militares para poder desempeñar adecuadamente las «misiones Petesberg». Destacamos seguidamente los objetivos a potenciar para llevar a efecto las nuevas misiones:

- Estrechar las relaciones con la UE en el área política y en particular conforme al contenido del Artículo J.7. apartados 2 y 3 y del Protocolo sobre el citado Artículo del TUE.

- Intensificar la cooperación con la OTAN.
- Mejorar los procedimientos para el efectivo enlace con las Naciones Unidas y con la OSCE a la vez que se consigue una mejor coordinación para hacer más eficaces los recursos internacionales incluidos los elementos no militares.

Relaciones Unión Europea Occidental-Unión Europea-Organización de la Alianza Atlántica

Hemos aludido al desarrollo de la UEO a partir de dos instrumentos significativos: el TUE en su versión de Maastricht y su modificación del texto sobre la PESC en la reunión de Amsterdam los días 16/17 de Junio de 1997 en la dirección relaciones de la UE con dicha organización como componente defensivo de la Unión y como un medio para fortalecer el «pilar europeo» de la Alianza Atlántica, relaciones OTAN-UEO; el otro medio lo constituye la «Declaración de Petesberg» e incluye algunos aspectos organizativos y funcionales en la cooperación entre los Secretariados de los Consejos de la UEO y de la OTAN, así como la creación de una Agencia Europea de Armamentos utilizada para hacer los seguimientos de los acuerdos de desarme.

La «Declaración de Petesberg» contiene una invitación de formar parte a los Estados miembros de la UEO y a los no miembros de la OTAN lo que rompió el criterio hasta entonces aplicable basado en la «Doctrina Cahen» que sólo permitía a los Estados miembros a la vez de ambas instituciones. La UEO tiene tres niveles para establecer relaciones con los Estados: miembros, observadores y asociados, lo que incide de manera sensible en el posicionamiento de los Estados en materia de seguridad y defensa, pudiendo darse alguno de los siguientes supuestos:

- Estados que pertenezcan simultáneamente a la UEO y a la OTAN quedarían subordinadas las autoridades militares de la UEO a las de la OTAN.
- Estados miembros de la UE y no de la OTAN, su política de defensa y de seguridad quedará sometida a las de la OTAN, el ejemplo es el caso de Irlanda que tiene el nivel de observador en la UEO.
- Estados miembros de la OTAN y no de la UE se puede resolver su pertenencia a la UEO mediante la fórmula de «miembros asociados», como el caso de Turquía.

La cumbre Atlántica celebrada en Bruselas los días 10/11 de Enero de 1994 formula la relación OTAN-UEO en base a la doctrina «separadas

pero no separables», lo que permite actuar a la UEO apoyándose en los medios y en la infraestructura de la OTAN, excepto en el supuesto de que los EE.UU., no quisieran participar en una determinada misión. Esta concepción fue ratificada por parte de la UEO en la «Declaración de Kirchberg» de 9 de Mayo de 1994 y por la OTAN en el Consejo Atlántico Norte celebrado en Estambul el 9 de Junio de 1994 al referirse a las «Agrupaciones de Fuerzas Conjuntas y Combinadas».

El conflicto «yugoslavo» ha sido un escenario de sensible importancia que pone de manifiesto la inoperancia de las discusiones teóricas sobre la hipotética división de tareas entre UEO-OTAN.

Europa perdió la gestión de crisis en Bosnia en favor de los EE.UU. Europa no supo evitar el conflicto bosnio ni supo encontrar una salida política y negociadora. La Alianza Atlántica optó por mantener una «fuerza de estabilización» integrada entre 20.000 y 30.000 hombres para consolidar la paz en la región acompañada por 3.000 hombres de Alemania; EE.UU. mantuvo 8.500 hombres; Reino Unido alrededor de 5.000; Francia, 2.500 hombres; Italia, 900 y España, 1.300 hombres.

La actuación de la UEO en Yugoslavia tuvo momentos de fricción con la OTAN en relación con la vigilancia del embargo a Serbia y a Montenegro en aguas del Adriático como consecuencia de diferentes resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La OTAN y la UEO actuaron conjuntas para llevar a efecto una misma misión. Llevaron por separado, las citadas acciones, si bien posteriormente decidieron actuar coordinadamente hasta el año 1993 momento en que el control operativo de las fuerzas conjuntas pasó a la OTAN poniendo de manifiesto su incapacidad para actuar con autonomía propia.

Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa

Esta organización se inicia en el año 1972 constituye un marco paneuropeo y transatlántico sobre temas de seguridad. El 21 de Noviembre de 1990 los Jefes de Estado y de Gobierno de treinta y cuatro Países participantes firmaron «la Carta de París para una nueva Europa». Hasta el año 1995 la OSCE se denominaba «Conferencia, sobre Seguridad y Cooperación en Europa» (CSCE), frente la inestabilidad social y económica en los países que antes, fueron comunistas, incapaces de respetar las libertades fundamentales, nacionalismos agresivos, racismo. Este organismo sintió la necesidad de responder a estos desafíos mediante nuevas iniciativas como la «alerta temprana», «la prevención de los conflictos» y la «gestión

de crisis», creando un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, poniendo en marcha una serie de operaciones mediante doce misiones de «diplomacia preventiva».

Es el mayor organismo paneuropeo para abordar cuestiones de seguridad en el área de su competencia definida por el concepto de «seguridad global» basada en la cooperación y sin medios de coacción.

En Lisboa, los días 2 y 3 de Diciembre de 1996 se celebró la «cumbre» de esta organización cerrándose con resultados difusos excepto la aprobación del mandato para iniciar conversaciones en Viena durante el año actual para la modernización del Tratado sobre Reducción del Armamento Convencional en Europa (TRACE) y se ultimó, entre otros aspectos, que en la Declaración Final se hiciera referencia al «modelo de seguridad para el Siglo XXI». Rusia hizo oír su voz para oponerse a la expansión de la OTAN.

Forman parte de esta institución todos los Estados europeos, todos los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes, (CEI). Georgia, Canadá, EE.UU. y Rusia, sumando cincuenta y cinco el total de sus miembros.

Las funciones que desarrolla la OSCE, entre otras son las siguientes:

- Es una comunidad cuya prioridad es la democracia, los derechos humanos, el Estado de Derecho y las libertades fundamentales.
- Es un foro permanente de diálogo sobre temas relacionados con la seguridad en Europa y para el control de armamentos y el desarme, pudiéndose adoptar acuerdos sobre control de armamentos a nivel regional y subregional.
- Dispone de medios para intervenir en zonas conflictivas.

Merece destacar la misión de la OSCE en Albania como consecuencia de los acontecimientos iniciados por las víctimas de unos fondos de inversión fraudulentos desencadenantes de actos de violencia, destrucción y saqueo que se llena de cadáveres sin que nadie haga la guerra a nadie. Se organiza una delegación de la OSCE al referido país encabezada por el excanciller austríaco Frnz Vranitzky que se entrevista el 14 de Marzo de 1997 con el nuevo Primer Ministro albanés Brashkim Fino en la bahía de Valona a bordo de una fragata italiana.

El objetivo de la misión era elaborar un informe con las propuestas para la salida de la crisis y al término de la citada reunión, el Presidente de la misión declaraba que «el nuevo Gobierno albanés está dispuesto a tomar

las medidas necesarias, pero no creo que pueda llevar a cabo sus propósitos sin un decidido y, sobre todo, muy rápido apoyo de una fuerza internacional».

Paralelamente, la UE era del criterio de enviar ayuda humanitaria, de asesoramiento y de entrenar a unas fuerzas de policía si bien esta solución requería también el disponer y enviar «un contingente de seguridad» (24).

Las Naciones Unidas autorizaron con la abstención de China, el 28 de Marzo de 1997, a través del Consejo de Seguridad, enviar una Fuerza multinacional europea de pacificación (FIP), constituyéndose un Comité directivo con la finalidad de orientación política y la supervisión de la FIP; los países participantes con variable número de soldados fueron: Francia, Grecia, España, Austria, Rumanía y Turquía.

Una Identidad Europea de Seguridad y Defensa

La identidad de defensa común, tuvo su aglutinante en Maastricht y se ratifica en Amsterdam, al incluir entre los objetivos de la Unión, «definir y realizar una política exterior y de seguridad común». Anteriormente había fracasado la «Comunidad Europea de Defensa» hasta que el TUE retoma el tema de la defensa articulándose a través del Artículo J.7.3., el método para que la UEO «elabore y ponga en practica las decisiones y acciones de la Unión que tenga repercusiones en el ámbito de la defensa».

La Declaración del Acta Final de Maastricht de los países miembros de la UEO y de la UE, sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y la Alianza Atlántica coincidieron en desarrollar una genuina identidad europea de seguridad y defensa y asumir una mayor responsabilidad europea en materia de defensa.

De lo anterior se deduce que ha surgido una nueva política de seguridad que precisa de nuevos instrumentos para su acotación conceptual, en el que inciden factores diversos, militares, políticos y económicos que se interrelacionan en su actuación. La UEO es parte integrante del desarrollo de la Unión secundándola en la elaboración de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad.

(24) VILLAPADIERA, Ramiro. «La OSCE pide la intervención de una fuerza de policía internacional que ponga fin al caos de Albania». ABC, Madrid 15-03-97.

Los europeos han adquirido una mayor responsabilidad para garantizar la seguridad europea. Europa precisa de instrumentos adecuados para, llevar a la práctica acciones políticas y operaciones militares que afronten los nuevos retos. Es preciso establecer relaciones institucionales más precisas para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica facilitando si fuere preciso, las instalaciones y equipamientos de la OTAN para que puedan estar disponibles en operaciones dirigidas por la UEO.

Desde el 3 de Junio 1996 en la reunión en Berlín del Consejo del Atlántico Norte; en la Cumbre de Bruselas de 1994 hasta la de Madrid que tuvo lugar los días 8/9 Julio de 1997, se han definido a gran velocidad los nuevos objetivos instrumentados mediante el «diálogo, la cooperación y el mantenimiento de un determinado potencial defensivo común» que se ha llamado «nuevo concepto estratégico», con la finalidad de actuar con mayor rapidez y flexibilidad ante la nueva situación de Europa que haga factible una nueva arquitectura europea de seguridad que desarrolle un papel importante en prevenir y evitar las inestabilidades y las divisiones.

Todo ello debe conducir a una «visión global de la seguridad», cuya finalidad debe ser la salvaguarda de la seguridad de sus miembros y el establecimiento en Europa de una paz justa y duradera a través de medios políticos y militares teniendo en cuenta la dimensión económica, social y medio ambiental de la seguridad y de la estabilidad.

Por su oportunidad con el tema que exponemos es interesante destacar el siguiente contenido conceptual (25),

«el desarrollo de la identidad europea de seguridad y defensa podría ser el siguiente paso: la UE podría emitir mandatos a la UEO que a su vez, los ejecutaría en colaboración con la OTAN, lo cual permitiría a dicha identidad ocupar su lugar natural en el seno de la Alianza. Este sistema evitará además que surgiera una segunda estructura militar. Así pues, la creación de una verdadera identidad europea de seguridad y defensa debe cuestionarse de forma abierta y pragmática y no partir de un modelo poco realista».

En esta dirección se manifestaba el Secretario General de la OTAN (26), al fundamentar los objetivos de la Cumbre de Madrid del pasado mes de

(25) DERYCKE, Erik. Ministro de Exteriores de Bélgica, «*La contribución de Bélgica a la seguridad del área euroatlántica*». Revista de la OTAN nº 6, 1996.

(26) SOLANA MADARIAGA, Javier. «*Una OTAN para el siglo XXI*», Revista de la OTAN nº 1. Enero 1997.

Julio al señalar: «que si alcanzamos nuestro objetivo de lograr una seguridad basada verdaderamente en la cooperación sí, junto con la contribución de la OTAN, establecemos lazos de asociación con otros, ya sean naciones u organizaciones europeas, como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Europea, la Unión Europea Occidental (UEO) y el Consejo de Europa», no resultará equivocado deducir de lo anterior que las funciones asignadas por la UE a la UEO en el Tratado de Amsterdam entra en los nuevos objetivos de la OTAN al prestar la máxima cooperación para hacer realidad, la nueva misión de gestión de crisis y su metodología se recogen en los textos normativos de aquellas instituciones de tal forma que hoy día la OTAN, la OSCE, la UE, la UEO y el Consejo de Europa son complementarios y necesarios para desarrollar un papel de sensible importancia en prevenir y evitar las inestabilidades y las divisiones.

La problemática de la «ampliación y profundización» de la Alianza ha corrido en paralelo con el de la UE ha implicado un aspecto complicado previo, era necesario conseguir la garantía de la integración económica y política de los países centroeuropeos en la UE y por su parte la Unión no debe ampliarse sin resolver antes el tema de la «moneda única», lo que se encuentra en vías de resolución a través de la aprobación del «Pacto de Estabilidad» que ha eliminado las incertidumbres que se habían generado en torno al «euro» y consagrar el calendario establecido en Maastricht, lo que implica una apuesta por mantener el rigor presupuestario incluso después de la moneda única, con fuertes sanciones para los Estados miembros que incumplan los compromisos.

Hasta llegar a la cumbre de Madrid del pasado mes de Julio, la OTAN recorrió un largo camino lleno de dificultades e incertidumbres: oposición en los EE.UU., la clase dirigente durante los seis últimos años se mantuvo dividida sin dejar de ser una de las prioridades, razón por la que un sector de la política americana manifestaba la necesidad de aplazar la decisión de su ampliación contrarrestada con lo manifestado en Praga a finales del mes de Marzo de 1996 por el Secretario de Estado de los Estados Unidos —Christopher— comprometiéndose, «la OTAN va a admitir nuevos miembros y no debe mantener, ni va a mantener, a las nuevas democracias en la sala de espera. La ampliación de la OTAN está en marcha y la llevaremos a cabo» (27).

(27) VALCARCEL, Darío. «La Ampliación de la OTAN», ABC 26-03-96, pág. 36.

Rusia también mantuvo una posición dubitativa con tintes de oposición. En este sentido recordemos «la cumbre ruso-americana» celebrada en Helsinki a partir del pasado 20 de Marzo actual, donde Yeltsin continuaba manteniendo su rechazo teórico al tema de la ampliación» si bien aceptó firmar con la OTAN una «carta», cuyo objetivo era regular el funcionamiento del llamado «Consejo conjunto entre Rusia y la OTAN», con sede en Bruselas, dotado de un Secretario Permanente con la finalidad de analizar con la Alianza las «actividades militares», todo lo cual se llevaría a efecto a través del «Acta Fundacional» suscrita el 27 de Mayo de 1997 en la «Cumbre de París». No obstante, las reticencias existieron casi al mismo tiempo que se acordaba por consenso la ampliación de la OTAN en la «Cumbre de Madrid» de los días 8/9 de Julio de 1997 en la que estuvo presente una delegación de Rusia, encabezada por el viceprimer ministro del Gobierno, VALERI SEROV; el jefe de la diplomacia rusa calificaba la expansión atlántica admitiendo oficialmente la ampliación de Hungría, Polonia y la República Checa, dejando la puerta abierta de par en par a Eslovenia y Rumanía y de establecer un compás de espera a Lituania, Estonia y Letonia, de «grave error, quizás el más importante de los cometidos por Occidente, desde el final de la Segunda Guerra Mundial».

No obstante atravesar en la actualidad, una fase de sensible mejora en las relaciones entre el Kremlin y la Alianza Atlántica, subsisten las «reticencias» por parte de las autoridades rusas. Continúan pensando que la OTAN constituye la principal amenaza para su país. Además del hecho relatado, el periódico norteamericano «The Washington Times» a la par informaba, que se habían llevado por entonces maniobras a gran escala en Rusia para prepararse ante una hipotética invasión de fuerzas de la OTAN apoyadas por soldados polacos y lituanos. Las maniobras, en las que participaron miembros de las fuerzas aéreas y terrestres, habrían incluido asimismo un contraataque ruso con armamento nuclear. Por su parte, Strobe Talbott, Secretario de Estado adjunto de los EE.UU., «hizo hincapié en la necesidad para la Alianza Atlántica de continuar trabajando codo a codo con Rusia toda vez que sólo el tiempo y la experiencia de actuar conjuntamente allá donde sea necesario acabarán con estos negativos estereotipos y anticuados perjuicios».

La UE y la OTAN han coincidido en tiempo en el tema de su «puesta al día» mediante las respectivas «Cumbres» de Amsterdam y de Madrid donde se perfilaron entre otros temas de máxima actualidad una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) que constituye un triángulo cuyos vértices

(UEO-OTAN-UE) son imprescindibles para el asentamiento de la arquitectura europea de defensa.

Por esta razón intentaremos sintetizar por separado los temas más significativos acordados en las citadas «Cumbres».

Tratado de Amsterdam

Recoge las obligaciones de la mayoría de los Estados miembros en el marco de la Alianza Atlántica y la circunstancia de que otros Estados miembros no forman parte de esta Organización, si bien todos consideran que la política exterior y de seguridad común conlleva la seguridad de la Unión, entre los que se irán incluyendo progresivamente, las cuestiones de defensa.

Se produce un acercamiento de los «Quince» a la UEO, de la que todos excepto Dinamarca son miembros y los países tradicionalmente neutrales Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia.

Las «operaciones de la Declaración de Petesberg» se inscriben en el Tratado, pudiéndolas llevar a la práctica la UEO con la participación de todos los Estados miembros que en la actualidad integran la UE o sólo algunos de los países, según las circunstancias.

Novedad importante es la creación de una célula de «análisis y previsión» con la función de vigilar el desarrollo de los acontecimientos internacionales y sus posibles efectos sobre la Unión alertando al Consejo ante la aparición de situaciones de crisis lo que facilitará actuar a su debido tiempo y con la máxima eficacia; integrarán la célula especialistas procedentes de los Estados miembros de la Unión, de la Comisión y de la UEO (28).

Cumbre de Madrid de la Alianza Atlántica.

La cumbre celebrada en Madrid los días 8/9 de Julio de 1997 reunió a los altos representantes de los países aliados y de los países miembros del Consejo de Asociación Euroatlántica con el objetivo de avanzar en el proceso de consolidación de la seguridad y de la estabilidad en un área geográfica común y la de avanzar en la renovación ante las circunstancias que configuran el escenario internacional del siglo XXI.

(28) «Un nuevo Tratado para Europa». Amsterdam 17 de Junio de 1997. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. Bruselas Junio 1997.

Asimismo se puso de manifiesto el empeño en contribuir al desarrollo de un sistema de seguridad más estable, donde la Alianza ocupe el lugar que le corresponde dentro del esfuerzo concertado de las diferentes instituciones de seguridad a la vez que formular una adaptación interna que le permita asumir nuevas misiones de paz, manteniendo a la vez las funciones genuinas contenidas en el Tratado de Washington que hacen del vínculo transatlántico el «eje defensivo de unos mismos valores de libertad, democracia y respeto a los derechos humanos».

Los cambios sobrevenidos en el escenario internacional hacía necesario una adaptación externa que permita contribuir eficazmente al establecimiento de una seguridad y una estabilidad duraderas en el área Euroatlántica y que facilite también, la adscripción de los países que recobraron la independencia y la libertad y que llevan a cabo esfuerzos para organizar unas sociedades democráticas.

La reciente creación del Consejo de Asociación Euroatlántica, la firma del Acta Fundacional con Rusia y la Asociación específica con Ucrania ponen de manifiesto una voluntad decidida de formar unas estructuras de cooperación mediante el diálogo político y el trabajo conjunto sin olvidar que las operaciones militares para la pacificación de Bosnia-Herzegovina han puesto de manifiesto una nueva capacidad de la OTAN para apoyar y perseverar en la paz, con la cooperación de los países socios en armonía con las nuevas relaciones de cooperación consignadas en el marco actualizado de la Asociación Euroatlántica.

La cuenca Sur del Mediterráneo también estuvo presente en la Cumbre de Madrid donde se decidió dar un paso adelante en el reforzamiento de la cooperación con los países de la zona, limitado a seis países: Marruecos, Túnez, Egipto, Israel, Jordania y Mauritania; no obstante este primer paso no llega todavía a tener la intensidad de las relaciones establecidas por la Alianza con los estados del Centro y Este de Europa pero el citado reforzamiento de las relaciones con los mencionados países fue una de las pocas cuestiones que se abordaron con un consenso de partida aunque el diálogo queda limitado a un ámbito mucho más que razonable, tanto en función de su reducido coste económico —en la actualidad todos los recursos se destinan a la ampliación— como en sus reducidos riesgos políticos.

El calendario de la nueva, OTAN quedó establecido en la forma siguiente:

- Diciembre de 1997 conclusión de la reforma de la estructura de mandos de la Alianza y fin de la negociación para la entrada de Hungría, Polonia y Chequia.

- Enero de 1998 a la primavera de 1999 ratificación por los Parlamentos nacionales de los países aliados de las nuevas adhesiones.
- Primavera de 1999 nueva Cumbre de la OTAN, coincidiendo con el 50 aniversario del Tratado fundacional. Polonia, Hungría y Chequia entrarán en la Alianza. Apertura de un segundo proceso de ampliación con recomendación expresa a Rumania y Eslovenia y una ligera mención a los Países Bálticos.
- Año 2.000 en adelante negociaciones para la entrada de nuevos miembros y eventual apertura de un tercer proceso de adhesiones.

Especial referencia merece el acuerdo para que España esté con todas las consecuencias y prerrogativas en la nueva OTAN en el mes de Diciembre próximo una vez que concluya la nueva estructura de mandos para la cual constituye objetivo preferente del Gobierno del Presidente Aznar —en su informe al Pleno del Congreso de los Diputados en su reunión del 18 de Julio de 1997— conseguir un pacto sobre la futura estructura de mandos en la próxima reunión ministerial del Consejo Atlántico que se celebra en el mes de Diciembre reiterando su compromiso de que en la nueva estructura habrá un «cuartel subregional» para España que «asegurará el control del estrecho de Gibraltar y sus accesos, ya que el límite entre los mandos atlántico y europeo se trasladará hacia el Oeste, hasta el meridiano de Ayamonte».

Los Ministros de Defensa de la OTAN, reunidos en Maastricht el 1 de Octubre actual anunciaron su propósito de concluir la nueva estructura militar de la Alianza en el mes de Diciembre, por más que Francia opte por quedar fuera de la misma y que Grecia y Turquía no se pongan de acuerdo. España y Portugal llegaron a un «acuerdo total» sobre el encaje de Canarias en la estructura militar de la OTAN. España se asegura el control de las aguas de Canarias en un perímetro de 65 millas alrededor de las Islas; fuera de este enclave, la zona queda asignada al mando del Atlántico (SACLANT) y bajo el control primordial de los EE.UU. El mando español será «conjunto», y «multinacional». Integrado por fuerzas de Tierra, Mar y Aire y por militares de otras nacionalidades.

Conclusiones

En el desarrollo de este trabajo se ha tratado con la debida amplitud el marco de la UE desde la reforma de Maastricht a la de Amsterdam con especial atención de las disposiciones relativas a la política exterior y de

seguridad común que en un futuro inmediato debe conducir a una «defensa común» y sus connotaciones con aquellas otras instituciones dedicadas a salvaguardar la libertad y la seguridad de todos por medios políticos y militares conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas para proporcionar a Europa una identidad de seguridad y defensa.

1. Los asuntos relacionados con las cuestiones institucionales, la reforma acordada, pone de manifiesto una insuficiencia de las instituciones de la Unión frente a las instituciones monetarias que tendrán sensible relevancia e influencia. Tampoco se ha avanzado con la necesaria amplitud en el tema de la ampliación. Continúa en diferentes áreas, la «unanimitad» el modo de decidir los asuntos. En el supuesto de una UE de veinte o más miembros no será posible seguir utilizando en las decisiones, el método de la «unanimitad».
2. La ampliación de la UE es el mayor reto que queda pendiente. La Comisión ha calculado que en el año 2.002 entrarán los primeros países del Este que conllevará un alto costo. Las previsiones tiene previsto un mecanismo de transición en suavidad y a cámara lenta, cuya financiación se basa en las ayudas económicas de las regiones mas pobres de los actuales socios de la Unión al mismo ritmo en que aumentarán las ayudas a los socios que se integren. Los países ricos se niegan a pagar más dinero para que la solidaridad se reparta por igual con los actuales y con los futuros miembros. Se pretende que el próximo año comiencen las negociaciones de adhesión con los seis países invitados que se considera mejor preparados, pero su entrada no se producirá en bloque, sino de forma escalonada. No se ha abordado la esperada reforma del reparto de votos que tenga en cuenta el peso de los «países grandes». La diversidad entre Estados miembros, que ya existe entre los «Quince», aumentará con la ampliación. El Tratado de Amsterdam hace posible las «cooperaciones reforzadas» para asegurar que los miembros más retrasados puedan incorporarse en su momento con los «más avanzados».
3. La UEO con arreglo a las previsiones normativas, podría dejar de existir el día 31 de Diciembre de 1998 fecha en la que concluye la vivencia de su Tratado fundacional, el TUE tanto en su versión de Maastricht como la de Amsterdam la considera como parte integrante del desarrollo de la Unión proporcionando a ésta el acceso a una «capacidad de defensa operacional» a la vez que se han incorporado al texto revisado las operaciones de prevención y gestión de crisis previstas en la «Declaración de Petesberg» cuya finalidad es contribuir a potenciar la nueva arquitectura de seguridad.

4. La ampliación de la OTAN si bien hubo, consenso en los países que pasarán a ser miembros de la Alianza sin embargo hubo desacuerdo sobre el procedimiento a seguir para pagar los tres billones de pesetas que se calcula es el coste de la ampliación. El Pentágono calcula que los costes ascienden a 1,26 billones de pesetas a pagar en doce años, cantidad que debe incrementarse con otro billón de pesetas de gastos indirectos. Según criterio de los EE.UU. la propuesta de reparto los países europeos deberán participar con la mitad de aquella cantidad, los nuevos socios el 35% y Norteamérica el 15 %.

El criterio de Europa es distinto. La cuenta debe dividirse exactamente en tres partes, una Europa, otra los EE.UU. y la tercera en la misma cuantía los tres países recién admitidos, constituyéndose Francia en portavoz de la postura europea significando los «estadounidenses» que cuando sólo se aporta el 5 % de los gastos corrientes de la Alianza, no se está en «disposición de formular propuestas de futuros repartos.

El pasado año EE.UU. aportó el 28 % de las aportaciones (más de 500 millones de dólares); Alemania, un 22 % (unos 400 millones de dólares); y el Reino Unido, un 13 % (242 millones de dólares); Italia el 7'3 % y Canadá el 6'30 %; Francia el 5 % aunque todavía no está en la estructura militar y España en iguales condiciones pagó menos de 1 % de los gastos de mantenimiento del proyecto aliado.

5. Favorable acogida del Consejo Atlántico del anuncio de España de incorporarse a la nueva estructura de mandos de la OTAN. Los acuerdos del Comité Militar sí reconocen que España tendrá ese mando subregional cuyo dictamen dice: «En este contexto los miembros de la estructura militar integrada de la Alianza dan su calurosa acogida al anuncio hecho hoy por España sobre su disposición a participar plenamente en la nueva estructura de mandos de la Alianza cuando haya sido acordada. La plena participación de España reforzará su contribución global a la seguridad de la Alianza, contribuirá al desarrollo de la identidad europea de seguridad y defensa dentro de la Alianza y fortalecerá el vínculo transatlántico».

Bibliografía

BARBÉ, Esther. «*La seguridad en la nueva Europa*», 1ª edición, Abril 1995. Los libros de la Catarata. Madrid.

BAZÁN, B. «*The Societal Security*». Londres 1993, pág.24.

- DÍAZ MORENO, F. «Manual de Derecho de la Unión Europea».
- DERYCKE, Erik. «La contribución de Bélgica en la seguridad del área Euroatlántica». Revista de la OTAN, nº 6, 1996.
- GUNTER BURGHARDT. «Finalidad Política del proceso de integración europeo».
- GUY ISAAC. «Manual de Derecho Comunitario General», 3ª edición. Editorial Ariel, Febrero 1995.
- KUCAN, Milán. «Vieja Europa o nueva seguridad común». Diario ABC 9 Junio 1997, pág 40.
- LUCAS, Mr. «The Challenge of Helsinki», 1992, pág 62.
- MADARIAGA, Salvador. «L'esprit de l'Europe» 1952.
- MARITAIN, Jacques. «Humanismo integral», 1912-39.
- MARTÍN RAMÍREZ, J. «La idea de Europa en la Historia». Nuestro Tiempo, 1969.
- OREJA AGUIRRE, M. «Europa mañana. Reflexiones sobre la construcción europea». Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo 1996.
- ORTEGA Y GASSET, J. «Los momentos supremos. España entre las naciones». El Sol, 17 Nov. 1918.
- OYAZABAL-FOUCHER. «Visiones de Europa». Fundación BBV.
- PASTOR RIDRUEJO, JA. «Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales».
- PEREIRA CASTAÑARES, JC. «Historia y presente de la guerra fría». Edit. Itsmo. Colección Fundamentos, 1989.
- RIPOL CARULLA, S. «La Unión Europea en transformación». Edit. Ariel, 1995.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, LI. «La Unión Europea y su política exterior y de seguridad». Revista Inst. Europeas, Vol. 20.
- SOLANA MADARIAGA, Javier. «Una OTAN para el siglo XXI». Revista de la OTAN nº 1, Enero 1997.
- VALCÁRCEL, Darío. «La ampliación de la OTAN», ABC 26.03.96, pág. 36.
- YTURRIAGA, L.A. «Evolución de la Unión Europea. Profundización o ampliación». Vol. 19, nº 2; 1992. Revista de Instituciones Europeas.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Coordinador: D. JOSÉ MARÍA GARCÍA ALONSO

*Dr. en Ciencias Económicas. Decano de la Facultad
de Económicas de la Universidad Privada «San Pablo»*

Secretario: D. LUIS DORRONZORO MANZANO

Coronel de Artillería. IEEE

Vocales: D. ALVARO CANALES GIL

*Comandante Interventor
Dr. en Derecho*

D. EMILIO C. CONDE FERNÁNDEZ-OLIVA

Dr. en Ciencias Económicas. General de División del E.A.

D. ADOLFO ELICES HUECAS

Licenciado en Derecho

D. LUIS ÁNGEL GUTIÉRREZ DÍEZ

*General de Brigada del Cuerpo de Ingenieros Politécnicos del E.T.
Dr. Ingeniero de Armamento*

D. ÁNGEL LUIS LÓPEZ ROA

Catedrático de Universidad

D. LUIS MATEO CANALEJO

*General de División Intendente
Licenciado en Ciencias Económicas.
Arquitecto Técnico*

D. GONZALO SIRVENT ZARAGOZA

*Capitán de Fragata
Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales*