

ELEMENTOS JURÍDICOS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN EUROPA*

Eduardo Javier Suárez Ruibal

Alumno de Derecho. Universidad de Santiago de Compostela.

Introducción

Este estudio pretende acercar al lector a la situación actual de las relaciones internacionales en el marco geográfico europeo, aportando los elementos de análisis jurídico que le permitan una reflexión más profunda sobre las políticas de seguridad y defensa que se desarrollan en el contexto europeo. Para lograr este objetivo se analizarán los diseños de la cooperación política europea en el marco de la integración europea, de la cooperación política paneuropea en el marco de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) y de la política exterior y de seguridad común que se diseña en el Tratado de la Unión Europea (TUE), y las relaciones de estas políticas con las organizaciones defensivas del área Organización Tratado Atlántico Norte (OTAN) y Unión Europea Occidental (UEO). Se señalarán algunos de los problemas a resolver y algunas de las propuestas unilaterales, bilaterales y multilaterales formuladas por los Estados para resolverlos.

Instituciones básicas de la integración europea

Antes de entrar en el estudio de la Cooperación Política Europea (CPE) resulta indispensable dar algunos elementos de referencia sobre la arquitectura institucional de la CEE. La «arquitectura institucional de la CEE», con la entrada en vigor del TUE se denominará Unión (artículo A) y contará con un marco institucional único (el artículo C del TUE responde así a la crítica doctrinal desarrollada desde la entrada en vigor del Acta Única Europea (AUE), que postulaba una doble naturaleza institucional diferenciando entre las instituciones de la CEE y el Consejo Europeo, formado por el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión, el Parlamento, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas y otros órganos menores.

El Consejo Europeo

Formado por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, y por el presidente de la Comisión; asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y un comisario. Su función es impulsar el desarrollo de la Unión y definir sus orientaciones generales (AUE artículos 2 y 3.2, y título tercero; quedarán derogados por el artículo J.8 del TUE también definirá los principios generales de la Política Europea de

* Seminario de Estudios de la Defensa Nacional.

Seguridad y Cooperación (PESC). Se reúne de forma ordinaria dos veces al año («reuniones de continuidad») y de forma extraordinaria («cumbres extraordinarias»). Puede actuar como Consejo de Ministros pero sometiéndose a sus reglas de decisión, lo que hace que en la práctica no se reúna como tal, pues una de las finalidades del Consejo Europeo es lograr acuerdos en los temas en que no lo ha logrado el Consejo de Ministros, o como Consejo Europeo en el marco de la CPE actual.

El Consejo de Ministros

Formado por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con categoría de ministros, secretario de Estado o subsecretario. Sus notas principales son la falta de continuidad —sus miembros no son permanentes— y la falta de homogeneidad. Para corregir esta situación está apoyada por el Comité de Representantes Permanentes de los Estados miembros (COREPER) y la «*troika* comunitaria» (reuniones de los jefes de Estado o de Gobierno que ostentaron la Presidencia saliente, la actual y la siguiente, que se institucionaliza en el TUE, artículo J.5.2). El Consejo se denomina de Asuntos Generales cuando lo forman los ministros de Asuntos Exteriores (resuelven los temas no resueltos en las reuniones de los ministros de cada ramo). Comparte la titularidad de las relaciones internacionales con la Comisión y tiene las máximas competencias en materia legislativa y reglamentaria. La Presidencia del Consejo, que también lo es del Consejo Europeo, es ocupada en turnos rotatorios de seis meses —siguiendo el orden alfabético— por un Estado; su importancia radica en que ostenta el poder de representación exterior de la Comunidad de forma conjunta con el presidente de la Comisión y dirige los trabajos del Consejo (establece los órdenes del día con un cierto margen de maniobra), cuadro 1.

Cuadro 1.—*Turno rotatorio en la Presidencia del Consejo.*

<i>Años</i>	<i>Primer semestre</i>	<i>Segundo semestre</i>
<i>Primer turno de seis años</i>		
1987	Bélgica	Dinamarca
1988	Alemania	Grecia
1989	España	Francia
1990	Irlanda	Italia
1991	Luxemburgo	Países Bajos
1992	Portugal	Reino Unido
<i>Segundo turno de seis años</i>		
1993	Dinamarca	Bélgica
1994	Grecia	Alemania
1995	Francia	España
1996	Italia	Irlanda
1997	Países Bajos	Luxemburgo
1998	Reino Unido	Portugal

El COREPER está formado por funcionarios designados por cada gobierno como representantes permanentes y se atienen a las instrucciones de los mismos; se encarga fundamentalmente de preparar las reuniones del Consejo, los documentos COREPER/A recogen los temas donde existe acuerdo y que el Consejo aprueba sin entrar en el fondo; los documentos COREPER/B pasan a ser debatidos en el Conse-

jo. Las decisiones en el Consejo se toman conforme a lo establecido en los tratados, por unanimidad, mayoría simple o cualificada —es la regla general—; el sistema de ponderación de votos se establece atendiendo al criterio poblacional y de desarrollo económico de cada Estado —no recoge la reunificación alemana—, en la actualidad es, siguiendo el orden alfabético, figura 1.

- | | | |
|-----------------|---------------|-------------------|
| — Alemania 10. | — Francia 10. | — Luxemburgo 2. |
| — Bélgica 5. | — Grecia 5. | — Países Bajos 5. |
| — Dinamarca 3. | — Irlanda 3. | — Portugal 2. |
| — España (7) 8. | — Italia 10. | — Reino Unido 10. |

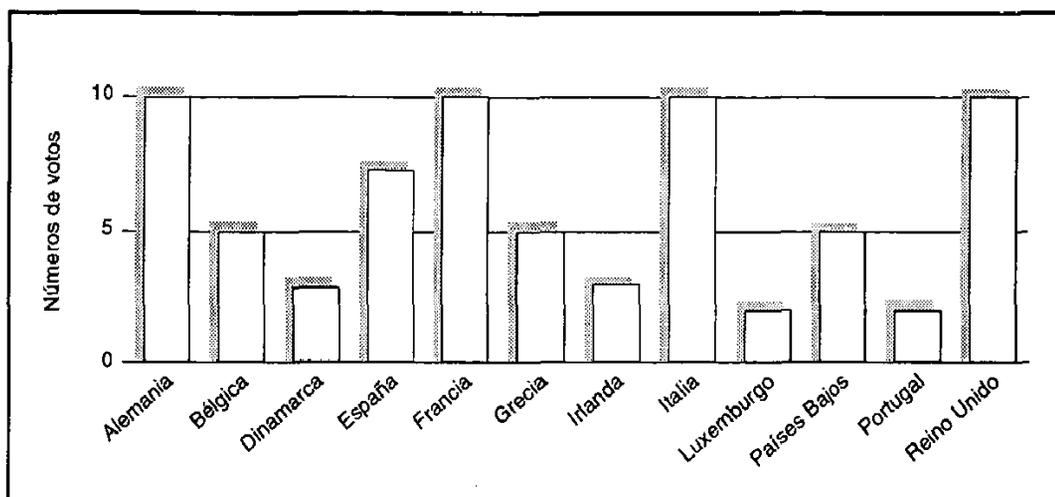


Figura 1.— Sistema de ponderación de votos.

La regla general de mayoría cualificada es de 54 votos sobre el total de 76 —actos que deban aprobarse a propuesta de la Comisión—, en el caso de la vía del «Acuerdo a 11» es de 54 sobre 66 —asuntos de política social que no vinculan al Reino Unido—, para la aprobación de actos que no sean a propuesta de la Comisión la mayoría deberá representar a ocho Estados como mínimo (artículo 148.2 del TCE). Las abstenciones o ausencias no impedirán la adopción de acuerdos que requieran unanimidad (artículo 148.3 del TCE reformado por el AUE, evitándose la política de «silla vacía»).

La Comisión (2)

Es un órgano colegiado formado por 17 miembros —comisarios— nombrados por los Estados previa consulta con el presidente de la Comisión —designado con anterioridad por los Estados de mutuo acuerdo—; el número de los elegibles por cada Estado no puede exceder de dos, pueden nombrar dos comisarios: Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España (3). Es el órgano ejecutivo de la Comunidad, com-

(1) España es un país con un peso intermedio en el Consejo.

(2) La figura 2, p. 63, sobre la participación global de los Estados en las instituciones comunitarias incluye la Comisión, debe matizarse con el dato de la independencia en sus actuaciones de cualquier interés estatal.

(3) España tiene aquí la posibilidad de nombrar dos, al mismo nivel que los cuatro grandes comunitarios.

parte la representación exterior de la CEE con el Consejo, tiene capacidad de iniciativa legislativa, controla el respeto a los Tratados, gestiona las políticas aprobadas y puede dictar actos jurídicos vinculantes en algunos casos. La Comisión adopta sus decisiones por mayoría. Representa y defiende los intereses comunitarios frente a los intereses nacionales de los Estados y sus miembros actúan con plena independencia de los Estados que los han nombrado. Tiene una Administración central a su servicio, dividida en 23 Direcciones Generales, oficinas en cada Estado y delegaciones en el exterior. La Comisión está plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la CPE (artículo 30.3b) del AUE y también en la PESC conforme al artículo J.9 del TUE.

El Parlamento Europeo

Lo integran 518 «europarlamentarios» elegidos por sufragio universal directo, en circunscripciones estatales, por un período de cinco años —las próximas elecciones deberán realizarse en 1994, el actual período se inició el 11 de junio de 1990—.

— Alemania 81.	— Francia 81.	— Luxemburgo 6.
— Bélgica 24.	— Grecia 24.	— Países Bajos 25.
— Dinamarca 16.	— Irlanda 15.	— Portugal 24.
— España 60.	— Italia 81.	— Reino Unido 81.

Su función más relevante es la aprobación del presupuesto comunitario, a la que no puede negarse cuando se refiere a los gastos derivados de las políticas de desarrollo de los Tratados, pero sí puede negarse a no aprobar los llamados gastos no obligatorios, que hoy ocupan casi un tercio del presupuesto global comunitario. Cooperación en el proceso legislativo comunitario y emite dictámenes no vinculantes. Conforme al actual artículo 30.4 del AUE está asociado a la CPE y la Presidencia comunitaria informa regularmente de los temas de política exterior examinados en el marco de la CPE y toma en consideración las opiniones del Parlamento (que éste emite como resoluciones), figura 2.

La Cooperación Política Europea (CPE)

Con este nombre CPE (4) se designa el sistema de relaciones internacionales de los Estados miembros de la CEE formulado por la Cumbre comunitaria de La Haya en diciembre del año 1969 e instaurado por la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Luxemburgo en 1970, hoy formalizado en el título tercero del AUE; la CPE es el precedente de la política de seguridad y exterior común, PESC, que regula el TUE. Desde una perspectiva histórica cabe distinguir dos fases en la evolución de la CPE. La primera fase —1970-1987— se caracterizó, desde un punto de vista funcionalista, por su vinculación al objetivo de Unión Europea pero separado de la estructura institucional de la CEE. El primer Consejo de Ministros Exteriores para la CPE se reunió en Munich el 19 de noviembre de 1970. Los procedimientos de elaboración y decisión de la CPE se acordaron, en orden cronológico, en los informes de Luxemburgo (1970) también llamado Informe Davignon,

(4) Bibliografía sobre Cooperación Política en Europa en: *Revista de estudios e investigación de las Comunidades Europeas*, año 1991, pp. 514-528. *Idem*, «Consideraciones en torno al reparto de competencias exteriores entre la CEE y sus Estados miembros, con especial referencia a los acuerdos internacionales». Natividad Fernández Sola, año 1988, pp. 281-304.

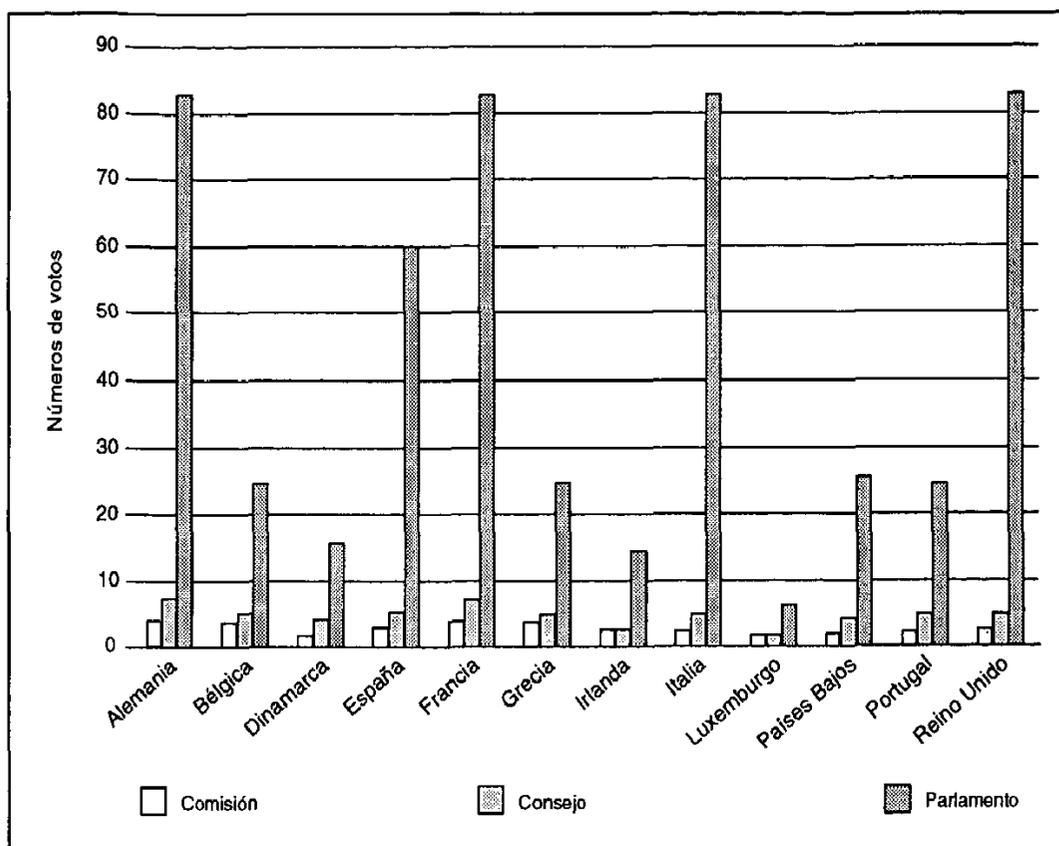


Figura 2.—Participación global de los Estados en las instituciones.

Copenhague (1973) y Londres (1981), así como en la Declaración solemne sobre la Unión Europea adoptada en el Consejo Europeo celebrado en Stuttgart (1983). La segunda fase —1987 hasta la ratificación y entrada en vigor del TUE— tiene su precedente inmediato en la Declaración de Stuttgart de 1983. El AUE reguló su actividad conforme a la figura 3, p. 64.

La doctrina debatió cual era su naturaleza, a la luz del AUE. Las conclusiones son claras:

1. No existe nueva atribución de competencias a la CEE en materia de relaciones exteriores (eludiéndose así el siempre engorroso y estéril debate sobre cesión de soberanía), estamos ante un ejercicio de políticas exteriores convenidas, en el marco de la CPE, por los Estados miembros y coordinadas en la política comercial internacional de la CEE.
2. La política exterior de la CEE será coherente con la establecida en el marco CPE, se puede hablar así de dos sectores en la política exterior, uno de tipo económico: tratados comerciales, sanciones económicas, y otro de corte más político: declaraciones del Consejo Europeo, declaraciones del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME).
3. La CPE queda fuera de la jurisdicción del Tribunal de Justicia Comunitario (TJC) y no afecta a los Tratados constitutivos de la CEE (artículos 31 y 32 del AUE).

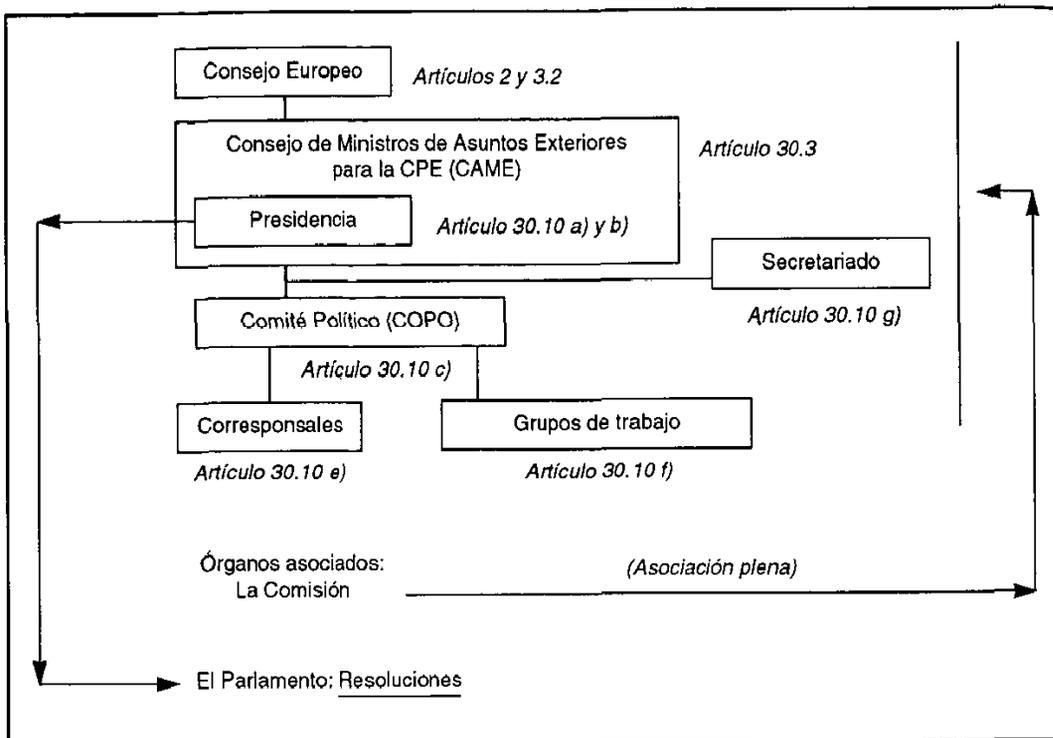


Figura 3.—Actividades del AUE.

4. La Comisión está plenamente asociada a los trabajos de la CPE, el Parlamento Europeo es regularmente informado y sus resoluciones son tenidas en consideración.

El profesor Eladio Arroyo Lara sostiene que el título tercero es un tratado inserto materialmente en otro más amplio, aunque formalmente único —el Acta Única Europea reformó los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas para adaptarlas al Mercado Único del 1993 y, por otro lado, formalizó la Cooperación Política Europea en su título tercero—; convenio no sometido al Derecho Comunitario sino al Derecho Internacional General. A pesar de esto, los Estados que participan sólo pueden ser los miembros de la Comunidad ya que el título tercero tiene un carácter finalista, el de preparar el camino hacia la Unión Europea mediante la consecución de tres objetivos:

1. Concertación de acciones de política exterior.
2. Obtener la convergencia de posiciones.
3. Actuar mediante acciones conjuntas.

En materia de relaciones exteriores la CEE, como organización internacional que es, está dotada de personalidad jurídica y conforme a sus Tratados constitutivos (TCECA artículo 6; TCEE artículo 210; TCEEA artículo 184) tiene capacidad para concluir tratados, relacionarse con otras organizaciones internacionales y ejercer el derecho de legación activo y pasivo. Los problemas se plantean en relación a las materias de seguridad y defensa ya que la interpretación extensiva que se hace del artículo 235 del TCEE, auténtico cajón de sastre para incrementar las competencias

comunitarias —lograr los objetivos del Mercado Común— permitiría la regulación de estas materias. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia entorno a la competencia de la CEE en materia de relaciones exteriores ha establecido los siguientes límites:

«Cada vez que para la aplicación de una política común prevista en el Tratado, la Comunidad adopta disposiciones que instauran, cualquiera que sea su forma, reglas comunes, los Estados miembros dejan ya de tener derecho a contratar con terceros Estados obligaciones que afecten a esas reglas, tanto si actúan a título individual, como si lo hacen de forma colectiva». SAETR de 31 de marzo de 1971. Jurisprudencia confirmada en otras sentencias.

Cada vez que el Derecho Comunitario establece respecto de las instituciones comunitarias, competencias en el plano interno para la realización de un objetivo determinado, la Comunidad es competente para adquirir los compromisos internacionales necesarios para la consecución de esos objetivos, incluso en ausencia de una disposición expresa al respecto...». Dictamen 1/1976, de 26 de abril de 1977.

La clave para la interpretación correcta radica en el concepto de «objetivo del Tratado» y los casos que quedan fuera de este concepto. Los artículos 223 y 224 del TCEE señalan a este respecto:

«223.1. Las disposiciones del presente Tratado no obstarán a las normas siguientes:

- a) Ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad.
- b) Todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado común respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares.

2. Durante el primer año siguiente a la entrada en vigor del presente Tratado, el Consejo, por unanimidad, establecerá la lista de los productos sujetos a las disposiciones de la letra b) del apartado primero.
3. El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión podrá introducir modificaciones en dicha lista».

«224. Los Estados miembros se consultarán a fin de adoptar de común acuerdo las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del mercado común resulte afectado por las medidas que un Estado miembro pueda verse obligado a adoptar, en caso de graves disturbios internos que alteren el orden público, en caso de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, o para hacer frente a las obligaciones contraídas por el mismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional».

Estos son los casos en que esta limitada la actuación de la Comunidad, pero sólo desde una interpretación positiva del Tratado de Roma. Es la jurisprudencia del TJC la que nos pone sobre la pista del porqué del debate sobre la naturaleza de la CPE y su exclusión del control jurisdiccional del TJC. De su jurisprudencia se deriva un principio general de atracción hacia el ordenamiento comunitario de competencias estatales, y por esta razón los Estados no estaban dispuestos a someter sus políticas de seguridad y defensa al control del TJC si pasaba a ser una política comuni-

taria —recuérdese el marco de la guerra fría hasta finales de la década de los años ochenta y el fracaso de una comunidad europea de defensa— ni someterse al desgaste político de los debates parlamentarios y de los respectivos referendos para aprobar un tratado de esa índole, el TUE establece un principio de subsidiariedad hacia los Estados para compensar ese efecto de atracción —el debate jurídico sobre el principio de subsidiariedad y el principio de primacía del Derecho Comunitario dará la medida jurídica de las relaciones entre la Unión y los Estados miembros, sin embargo este debate no zanjará la cuestión en el sector de las relaciones internacionales de la Unión ni en el de la cooperación en materia de Justicia e Interior, aunque *si sus resultados son positivos en un futuro podría someterse a estos sectores al control del Tribunal entrando así en lo que sería una Unión de Estados plena*—.

Liñán Nogueras califica la naturaleza jurídica de la CPE como doble, por un lado, como estructura de cooperación intergubernamental adicionada a la estructura comunitaria y, *por otro, como un sistema de diplomacia concertada que no supone la imposibilidad de concurrencia con políticas exteriores propias de cada Estado.*

Frente al sector de la doctrina que se apoya en una teórica dualidad en su naturaleza jurídica mantengo la tesis de una naturaleza jurídica única ya que:

1. En el marco del Derecho Internacional no existe un órgano jurisdiccional o *autoridad general en el que residenciar el control del sistema, pero su no existencia no significa que no exista un orden jurídico.*
2. El AUE está sometida a dicho orden jurídico internacional.
3. No es posible distinguir una organización internacional distinta a la comunitaria que se derive del título tercero del AUE.
4. El objetivo del título tercero del AUE es posibilitar la realización de una política exterior coherente por parte de los Estados miembros y por la CEE, derivada de la cesión de competencias a que se refieren los Tratados constitutivos.
5. La existencia de una naturaleza jurídica única no se identifica con la aplicación de un único ordenamiento jurídico a los actos jurídicos que emanan de la CPE.
6. La propia CPE produce actos jurídicos vinculantes para la CEE que, aunque no están sometidos al sistema jurídico comunitario, son exigibles conforme al derecho de los tratados. Esta exigibilidad no se contrapone a que, en la práctica, la CPE haya funcionado más con carácter declarativo que ejecutivo; ello es debido a la coyuntura política en el contexto europeo en los años ochenta, las obligaciones de los Estados miembros en otros foros internacionales, y a la necesidad de alcanzar el consenso en las decisiones del Consejo.
7. Considero que la naturaleza jurídica de los órganos de la CPE es unitaria, estamos ante órganos de integración política.

En la práctica, la diferencia en las competencias en el ámbito exterior se ha diluido progresivamente y éste era precisamente el objetivo político buscado con el título tercero del AUE. Por otro lado el TUE zanja el debate sobre la naturaleza de la CPE al establecer un marco institucional único en su artículo C (este artículo también zanja el debate sobre una posible naturaleza mixta de la cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior).

La CPE ha mostrado sus verdaderas posibilidades y límites con ocasión del conflicto del golfo Pérsico y los cambios en los países del Este. La situación de aparente parálisis de la CPE ante la invasión de Kuwait tiene como precedente histórico la posición de la CEE ante la guerra de las islas Malvinas, en aquella ocasión Irlanda invocó su estatus de país neutral para no participar en el embargo a Argentina

en la negociación del AUE se sustituyó el término «defensa» del artículo 30.6.a por el de «seguridad» a iniciativa de Irlanda y en la ratificación del AUE, el Parlamento y el Gobierno de Irlanda realizaron sendas declaraciones de neutralidad militar. La CPE se configuraba así como un mecanismo de carácter consultivo no obligatorio y de mayor coordinación en los aspectos políticos y económicos de la «seguridad».

La CPE generó una obligación de consultas entre los Estados y la CEE, se estableció un sistema protegido de comunicaciones directas entre los gobiernos —la red «Poleo»—, y respetaba los sistemas colectivos de seguridad —la OTAN y la UEO— y las diferentes formas de vinculación de los Estados a los mismos. Desde el punto de vista institucional, el único órgano con capacidad decisoria era el Consejo Europeo. Ante la invasión de Kuwait, el 2 de agosto de 1990, y la aprobación por el Consejo de Seguridad del embargo a Irak, la Comisión elabora un reglamento para hacer efectivo el embargo (Doce 90/L 224) que se aprueba el 8 de agosto. La Comisión negocia con los países del área fronterizas con Irak para compensar económicamente los efectos del bloqueo en sus economías —Jordania y Turquía— y se afectaban las subvenciones de la CEE a Siria, Egipto y Líbano, sin afectar a Jordania para no desestabilizar más su situación y que acabase siendo un satélite de Irak; estas negociaciones fueron llevadas a cabo en el mes de septiembre por el comisario Abel Matutes.

A partir de octubre y ante la falta de acuerdo en el Consejo para realizar una acción conjunta, el envío de Unidades militares a la zona bajo cobertura UEO, la acción conjunta en sede de CPE se paraliza por la postura inglesa de participación de sus Unidades bajo su propia estructura y mando y se descuelga Francia con una propuesta de compromiso *in extremis* con Irak, que sería rechazada por Inglaterra, Holanda y Dinamarca (alineados con la postura norteamericana). Se hacía evidente la necesidad de una política exterior y de seguridad acorde con la situación internacional. El conflicto yugoslavo es otra muestra del agotamiento de una CPE nacida en el contexto de la política de bloques, que no se había concebido para dar una respuesta a la situación internacional actual.

La cooperación política paneuropea

La CSCE tiene su origen en una idea «soviética» avanzada en el año 1954 (el proyecto Molotov de Tratado de Seguridad Colectiva en Europa) y reformulada en la década siguiente por los miembros del Pacto de Varsovia. Los Estados occidentales condicionaban el proceso a una serie de exigencias: participación de pleno derecho de Estados Unidos y Canadá, la mejora del estatus del Berlín Occidental —el acuerdo cuadripartito de 1971—, la apertura de negociaciones sobre la reducción de las Fuerzas convencionales en Europa Central (MBFR, 1973) y, sobre todo, la introducción del tema de la libertad de circulación de las personas, de información y de las ideas. Aceptadas esas exigencias y frente a la perspectiva del bloque del Este, que concebía la CSCE como una empresa estática —un lavado de fronteras—, la CSCE se configura como una «organización» dinámica gracias a la introducción de los derechos del hombre que se plasmará en el Acta Final de Helsinki de 1973.

Una serie de hechos históricos producidos a finales de los años ochenta han relegado al pasado los estrechos márgenes existentes durante la guerra fría para un desarrollo político integral de Europa. A finales del año 1989 la Unión Soviética anuncia el final de la «doctrina de la soberanía limitada» o doctrina Breznev. En la

Cumbre de Malta, 2 de diciembre de 1989, entre los presidentes de la Unión Soviética y Estados Unidos, se declaraba simbólicamente el fin de la guerra fría, en ese mismo año la Unión Soviética anunciaba el fin de la «doctrina de la soberanía limitada» que aplicaba en el este de Europa. El 5 y 6 de junio de 1990 la OTAN celebra la Cumbre extraordinaria de Londres para establecer las bases de una nueva estrategia para la Alianza, dados los cambios políticos en el este europeo —comienzo del debate del concepto de «fuera de zona»—, y en su declaración final propone la firma de una declaración conjunta con los países del Pacto de Varsovia declarando que ya no son enemigos, será la «declaración solemne de los 22 Estados» firmada el 19 de noviembre de 1990 en París. El 12 de septiembre de 1990 se firma en Moscú el «Tratado relativo al arreglo final sobre Alemania» (el 2+4) y se sanciona así la reunificación alemana. Estos hechos son el marco de fondo sobre el que se desarrolló la Cumbre de la CSDE, celebrada en París, del 19 al 21 de noviembre de 1990.

Estableció un mecanismo de cooperación política, cuyo diseño es un desarrollo del establecido en su día por el Acta Única Europea, figura 4.

Junto a la Carta de París, la «Declaración solemne de 22 Estados» y el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales forman lo que se ha dado en llamar defunción de la guerra fría. En materia de seguridad, la Carta de París aboga por el desarrollo de Medidas de Fomento de la Confianza (MFC) cuya aplicación corresponde al Centro de Prevención de Conflictos. Los problemas se plantean al analizar la naturaleza de las estructuras de continuidad que establece pues la propia Carta de París, establece

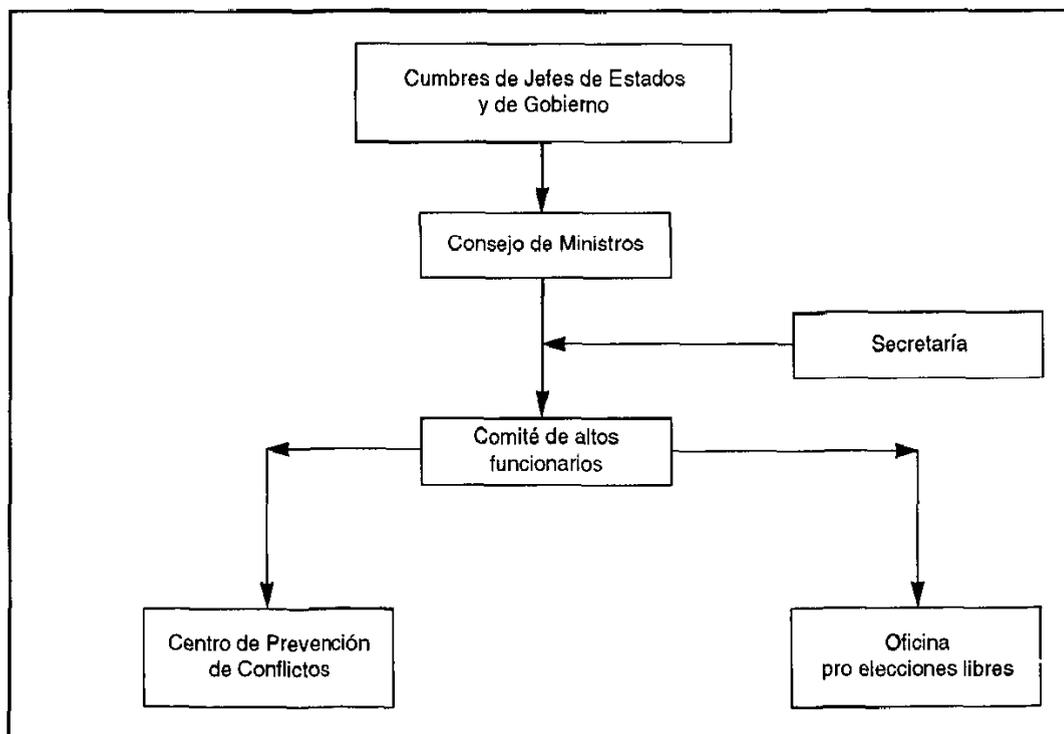


Figura 4.—Reuniones de continuidad, según la Carta de París.

que no cabe su registro en virtud del artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas y por lo tanto no es un acuerdo internacional con carácter vinculante, sin embargo sí lo son los acuerdos internacionales que se alcanzan en el seno de esta estructura «informal». Además, es posible que aumente su grado de institucionalización —la Carta prevé la creación de una Asamblea de parlamentarios de todos los Estados participantes—, debido a la desaparición del Pacto de Varsovia, el nacimiento de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y de nuevos Estados en el Este, que se encuentran bajo ciertos signos de involucionismo, o de guerra civil (más o menos solapados). Pero las razones más importante para su supervivencia son:

1. Constituye el mecanismo de conexión entre los Estados europeos con la CEI y las nuevas repúblicas nacidas de la desintegración de la Unión Soviética (con una cobertura territorial mayor que un Consejo de Europa ampliado).
2. Ante el cambio de los factores de riesgo en Europa hacia el Sur podría utilizarse como marco para una mayor cooperación política con los países del Mediterráneo, hoy limitado por la falta de acuerdo en el conflicto árabe-israelí y el problema del integrismo islámico.
3. La estructura de continuidad creada, puede que no resuelva muchos de los posibles retos a los que se verá afectada la seguridad europea, pero basta recordar los inicios de este proceso y el Acta de Helsinki para observar la capacidad de resistencia de este mecanismo de «negociación colectiva» y valorar en su justa medida su necesidad para el futuro de Europa.

Centrándonos en el Centro de Prevención de Conflictos, la Carta de París le asigna para su primera fase de funcionamiento la labor de apoyar la aplicación de MFC, entre otras: la elaboración de un mecanismo de consulta y cooperación en materia de actividades militares insólitas; el intercambio de información militar; el establecimiento de una red de comunicaciones; la realización de reuniones anuales de evaluación de la aplicación de las medidas adoptadas para la reducción del riesgo de conflictos; la cooperación en materia de incidentes peligrosos de índole militar. Esta atribución inicial de funciones no prejuzga que se le atribuyan cometidos relacionados con un procedimiento para la conciliación de controversias, así como cometidos de mayor amplitud, que pudiera asignarle en el futuro el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores.

Producto de este marco negociador son:

1. El Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, de 19 de noviembre de 1990, ratificado por España el 11 de marzo de 1992 (BOE de 27 de noviembre de 1992, número 285) y que entró en vigor el 9 de noviembre de 1992, firmado y ratificado por un total de 29 Estados.
2. El Tratado de Régimen de Cielos Abiertos, de 24 de marzo de 1992 (BOE de 24 de septiembre de 1992, número 230). Entrará en vigor (artículo 17) 60 días después de que se hayan depositado 20 instrumentos de ratificación, incluidos los de los depositarios —Canadá y Hungría— y los de los Estados-Partes cuya asignación individual de cuotas pasivas sea de ocho o más (República Federal Alemana, Estados Unidos, Federación Rusa y Repúblicas de Bielorrusia, Francia, Reino Unido, Italia, Turquía y Ucrania).

La política exterior y de seguridad común

Conforme a las nuevas perspectivas políticas abiertas para la Europa del próximo siglo, y una vez conseguidos los objetivos del mercado único —téngase en cuenta

el acuerdo alcanzado con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) sobre Espacio Económico Europeo (EEE), firmado en Oporto el 2 de mayo de 1992— y el diseño de un mecanismo de seguridad continental —el proceso de continuidad de la CSCE—, agotado el modelo de la CPE, los Estados miembros de la CEE establecen con el TUE unos nuevos objetivos. Se diseña un modelo político de desarrollo y unidad en Europa, la llamada teoría de los círculos concéntricos, que agrupa a los Estados europeos en tres grupos según su grado de cohesión:

1. Estados CEE o núcleo duro de la integración.
2. Estados EFTA asociados al grupo primero mediante el EEE.
3. Estados del este europeo.

Pese a que Abellán Honrubia considere que no es posible hablar de una relación necesaria entre integración económica e integración política, en este estudio se sostiene lo contrario, es consubstancial a cualquier sistema jurídico-político la vinculación entre ambos sectores materiales (una vez que la estructura económica del mercado no puede sostenerse con independencia del sistema político en el que se sustenta, y el fracaso de uno es el fracaso del otro; ésta es una de las conclusiones que se derivan del fracaso de los sistemas políticos de socialismo real). De la integración política se deriva la necesidad de una política exterior y de seguridad común —sin entrar en el tema de la integración de la política interior de los Estados comunitarios, por las mismas razones—, esto no significa que el proceso esté sometido a límites de desarrollo concretos (como lo está cualquier política estatal).

Antecedentes del Tratado de Unión

Al igual que lo ocurrido con el proceso iniciado por la Declaración de Stuttgart en 1983, en que se mostraron los dos enfoques que sobre la integración se desarrollan en el seno de las instituciones comunitarias —el Parlamento aprobó un proyecto de Tratado de Unión, reflejando la tendencia federalista, y el Consejo Europeo aprobó el AUE—; por un lado, el Parlamento potencia su política federalista con la Conferencia de Parlamentos Europeos celebrada en Roma en noviembre del año 1990 —en la declaración final se promueve la idea de un proyecto de constitución para la Unión Europea— y aprueba una resolución sobre orientaciones generales para una constitución europea (el 17 de septiembre de 1990, Doce 90/C 231); por otro, se desarrolla una actividad general en el Consejo Europeo, a partir del Consejo Europeo de Madrid de 26 y 27 de junio de 1989 y del Consejo de Estrasburgo de diciembre de ese mismo año, comienza el proceso de determinación de nuevos objetivos hacia una mayor integración (en principio se convoca una conferencia intergubernamental para tratar el tema de la Unión Económica y Monetaria).

En el marco de las relaciones bilaterales franco-alemanas estos Estados dirigen un mensaje a los demás Estados miembros de la Comunidad para que se incluya la Unión Política en el debate. Los siguientes pasos son: Consejo Europeo de Dublín de 28 de abril de 1990, Consejo de Asuntos Generales de 7 de mayo de 1990. Establecidas las bases generales, el Consejo Europeo de Dublín de 15 y 16 de abril de 1990 acuerda convocar la Conferencia Intergubernamental de Unión Política (el contexto: la reunificación alemana y la revolución de terciopelo de los países del Este). La posición de la Comisión, expresada en su dictamen de 21 de octubre de 1991 reconoce las dificultades para hablar de una futura Unión Política en la materia de relaciones exteriores debido a los diferentes intereses y perspectivas de los Estados miembros en la sociedad internacional. El Consejo de Roma de 14 y 15 de diciem-

bre será clave para el trabajo posterior, en él se estableció una gradación entre la política de seguridad y la política de defensa. Las propuestas presentadas a la conferencia fueron las siguientes:

1. Por la Comisión, que abogaba por una política exterior más integrada que abarcara la seguridad pero no incluía la defensa y diferenciaba entre cuestiones de interés esencia común —a determinar por el Consejo Europeo— que resultarían vinculantes en cuanto a las acciones a desarrollar, y para las demás cuestiones se mantenía la elasticidad suficiente para el desarrollo de políticas estatales. Se abogaba por cooperación con la UEO respetando los compromisos adquiridos con la OTAN. La esencia del cambio era el paso a una mayor competencia del Consejo en los asuntos de interés general.
2. Por la Presidencia —Luxemburgo— que era menos ambiciosa que la de la Comisión y se quedaba más cerca del AUE al establecer un desarrollo gradual de las políticas comunes. La Presidencia —Países Bajos— proponía en septiembre de 1991 una redacción similar al artículo 30 del AUE.

En general, las posiciones de los Estados pueden resumirse así, un primer grupo formado por el Reino Unido, Portugal, Irlanda y Dinamarca, reacio a una mayor integración en esta materia y a favor de una posición atlantista que no plantea problemas de soberanía; un segundo grupo, formado por Alemania, Francia, Italia y España, que apostaba por una integración mayor y a favor de la coordinación con la UEO. La propuesta franco-alemana sobre política de seguridad común proponía la creación de mecanismos en la esfera externa que permitiesen actuar como Unión y la creación de un vínculo orgánico entre la Unión y la UEO y la eventual integración de ésta en la Unión. Los trabajos de la conferencia no consiguieron limar las diferencias en materia de seguridad común y sus vínculos con la UEO, llegando el proyecto de Tratado a Maastricht con el artículo J.4 en blanco, siendo los propios jefes de Estado y de Gobierno los que le darían su redacción definitiva.

El resultado final ha sido la configuración de una Unión de Estados con tres pilares o sectores materiales —las instituciones son comunes—, el pilar comunitario o núcleo duro —sometido al pleno control jurisdiccional del Tribunal de Justicia—, el pilar de política de justicia e interior y el pilar de política exterior común (ambos a un nivel intergubernamental).

Análisis del artículo J del Tratado de Unión

El artículo J del Tratado de Unión regula la política exterior y de seguridad. Hay que relacionar este artículo con los artículos A, B, C. Este artículo se completa con una serie de declaraciones anejas al Tratado y con la declaración del Consejo Europeo de Edimburgo de 12 de diciembre de 1992 sobre Dinamarca y el TUE.

Por el TUE los Estados miembros de la CEE:

«Constituyen una Unión Europea..., constituye una nueva etapa en el proceso de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa...» (artículo A).

«La Unión tendrá por objetivos» (artículo B), entre otros, «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...».

«La Unión tendrá un "marco institucional único", que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario. La Unión velará, en

particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas de relaciones exteriores, en el ámbito de la seguridad, de la economía y del desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas» (artículo C del TUE).

El artículo J.2 define los «cinco grandes objetivos de la Unión en materias de política y de seguridad común»:

1. La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión.
2. El fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas.
3. 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.
4. El fomento de la cooperación internacional.
5. 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.

La especificidad de los dos primeros objetivos caracteriza a la Unión como un ente de carácter cuasi-estatal. Los otros tres objetivos son un desarrollo de los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas complementados con el apoyo al proceso de cooperación política paneuropea.

Para lograr esos objetivos la Unión cuenta con «los medios» señalados en el artículo J.3:

- La instauración de una «cooperación sistemática» entre los Estados miembros.
- El «desarrollo gradual de acciones comunes» en los ámbitos en que los Estados miembros tienen importantes intereses en común.

Procedimiento general

El Consejo Europeo decidirá sobre los principios las orientaciones generales de la PESC (artículo J.8). El Consejo desarrollará las orientaciones mediante acciones comunes (artículo J.3.1). La regla general para adoptar la posición común, es la de la unanimidad, salvo los casos del artículo J.3.2, donde se aplicará el sistema de mayoría, esto es, las cuestiones de procedimiento y cuando se decida por unanimidad que una acción común en determinada materia pueda determinarse por mayoría. Esta regla debe conectarse con la declaración número 27, relativa a las votaciones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común que se refiere al tema de la «silla vacía» inevitable cuando se trata de decisiones que exijan unanimidad.

El artículo J.3.3 recoge la cláusula *rebus sic stantibus* matizando que la acción común se mantendrá en tanto el Consejo no se haya pronunciado. Las acciones comunes serán vinculantes para los Estados miembros en la adopción de sus posiciones y en el desarrollo de su acción (artículo J.3.4). El supuesto de comunicación previa recogido en el artículo J.3, intenta solventar los cambios de postura sorpresivos por parte de un Estado (parece recoger la experiencia de los Consejos celebrados durante la guerra del Golfo). En caso de imperiosa necesidad los Estados podrán adoptar con carácter de urgencia las medidas necesarias, teniendo en cuenta los objetivos generales de la acción común, informando de forma inmediata al Consejo. En caso de que un Estado miembro tenga dificultades importantes para aplicar una acción común, solicitará al Consejo que delibere al respecto y busque

las soluciones adecuadas, estas soluciones no podrán ser contrarias a los objetivos de la acción ni mermar su eficacia.

Mención especial merece el artículo J.4 que, como ya se indicó, fue producto de la negociación directa entre los jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la firma del Tratado. Establece el vínculo entre la Unión y se complementa con la declaración número 30, relativa a la UEO sobre la función de la UEO y sus relaciones con la Alianza Atlántica. Las cuestiones que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa y que se rijan por este artículo no están sometidas a los procedimientos del artículo J.3. El apartado primero realiza una definición del ámbito material de la PESC:

«Abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común».

El apartado segundo califica a la UEO como parte integrante de la integración europea y le pide que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa, encomendando al Consejo de acuerdo con las instituciones de la UEO a que adopte las modalidades prácticas necesarias (algunas de esas reglas aparecen en la declaración relativa a la UEO, debe recordarse también el texto de la «Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad» de La Haya de 27 de octubre de 1987). Se integra a la UEO como mecanismo «defensivo» de la Unión, se armonizarán las instituciones: el Secretariado y la Presidencia de la UEO con las de la Unión, y está prevista su desaparición en el año 1998 para ser sustituida por una nueva construcción de la defensa en Europa.

La política de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros (sirve de cajón de sastre para recoger los límites de la PESC: el botón nuclear inglés y francés), respetará las obligaciones que impone el Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco. Se admite la cooperación bilateral o multilateral de los Estados miembros que mantengan unas relaciones más estrechas en esta materia siempre que no contravenga ni obstaculice la común de la Unión. Termina estableciendo la programación de desarrollo y revisión de los objetivos buscados por el Tratado en esta materia, sobre la base de un informe del Consejo previsto inicialmente para el año 1996 que habría de presentarse al Consejo Europeo, podría iniciarse el proceso de reforma.

La Presidencia asumirá la representación de la Unión, será responsable de la ejecución de las acciones comunes y por esa razón expresará «en principio» la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales. Se institucionaliza la *troika* y se asocia plenamente la Comisión a las labores de representación exterior. Se regula un «deber de información», genérico cuando un Estado participe en organizaciones internacionales o conferencias internacionales en las que no participen los demás Estados miembros, cuando se trate de una materia de interés común; y un deber específico de coordinación en relación a los Estados miembros que también son miembros del Consejo de Seguridad de la ONU «que se concertarán entre sí y tendrán cabalmente informados a los demás». Con respecto a los que son miembros permanentes en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas «se esforzarán por defender las posiciones e intereses de la Unión» (artículo J.5).

El artículo J.6 recoge el deber de cooperación de las legaciones diplomáticas de los Estados miembros y las de la Comisión en el respeto y ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes.

El artículo J.7 señala la conexión de la PESC con el Parlamento, a través de la Presidencia, ésta consultará con el Parlamento los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC y «velará» por que se tengan en cuenta las opiniones del Parlamento. La Presidencia también tiene el deber de mantener regularmente informado al Parlamento y éste puede formular preguntas o formular recomendaciones al Consejo. Cada año se celebrará un debate sobre los avances en la PESC.

En cuanto a la relación entre sanciones o bloqueos de relaciones comerciales por la Comunidad y las acciones comunes de la PESC véase el artículo 228 A del título segundo del TUE.

La ratificación del TUE

En el momento actual faltan dos instrumentos de ratificación para la entrada en vigor del TUE (artículo R del Tratado), la danesa y la inglesa, Dinamarca, se puede hablar de dos fases en su intento de ratificación. En la primera el Parlamento aprobó el Tratado —el 12 de mayo de 1992— con 130 votos a favor y 25 en contra; el referéndum —2 de junio de 1992— tuvo el siguiente resultado: síes 49,05%, no es 50,70%. En la segunda fase, tras el fracaso en el referéndum y dada la imposibilidad de renegociación conforme al artículo R del TUE, el Gobierno danés presentó a la Comunidad el documento «Dinamarca en Europa» —30 de octubre— y el Consejo Europeo de Edimburgo estableció en sus conclusiones una serie de estipulaciones aplicables sólo a Dinamarca recogidas en el Doce 92/C 348/01. En el primer trimestre de 1993 se espera someter el acuerdo al *Folketing* (el Parlamento danés) y someter el TUE a referéndum en mayo de este mismo año.

La vigencia de las cláusulas de exención esta vinculada a la del propio Tratado, evitándose así el posible bloqueo danés de la revisión del Tratado prevista para 1996. Reino Unido, a pesar de no necesitar reforma constitucional ni referéndum sino la aprobación de las dos Cámaras el proceso de ratificación, ahora a debate (8 de marzo de 1993), no se prevé su aprobación hasta dentro de dos meses. El resto de los Estados ha ratificado el TUE y en la mayoría de los casos ha sometido a reforma sus textos constitucionales.

La ampliación de la Unión

El cambio político producido en el marco europeo y las potencialidades de desarrollo sostenible de la Unión convierten a ésta en el objetivo político de una serie de Estados europeos, Austria, Suecia, Finlandia, Noruega y el grupo de Estados salido del nuevo mapa del este europeo. Alemania considera que Austria, Polonia, Letonia, Estonia y Lituania deberían pasar a integrarse en la Unión, cubriéndose así el espacio del mar Báltico y recuperando esa zona de influencia. España no admite el debate de una posible ampliación —la austriaca— mientras no se solucione definitivamente el tema de los fondos de cohesión. Con la entrada en vigor del TUE los países con estatus de neutralidad —Austria y Suiza— deberán realizar sendas reformas en sus Constituciones. En cualquier caso, los nuevos miembros entrarían en grupo y no antes de principios del próximo siglo si se respeta la mecánica acostumbrada de negociación. Por otro lado, la Alemania reunificada solicita una reforma de las zonas donde se aplican los Fondos de Desarrollo Regional (FEDER) y el nuevo reglamento sobre el FEDER está a punto de ser aprobado.

El proyecto de un Ejército europeo

La realización de un futuro Ejército europeo tiene su embrión en el proyecto franco-alemán nacido en el seno de las especiales relaciones que esos dos Estados mantienen en el marco del Tratado franco-alemán firmado en París el 22 de enero de 1963. Se concretó en el avance dado a sus relaciones con motivo del XXV aniversario del Tratado, el 22 de enero de 1988, en París (desarrollando las bases establecidas en la Cumbre de Karlsruhe de 13 de noviembre de 1987) creando un Consejo franco-alemán de defensa y seguridad al que se atribuyeron como misiones: la elaboración de concepciones comunes en materia de seguridad y de defensa; desarrollar la concertación sobre todos los asuntos que interesan a la seguridad de Europa, la toma de decisiones concernientes a las Unidades militares mixtas, estimular la cooperación entre sus dos Ejércitos; y estimular la interoperatividad de los materiales y desarrollo de la cooperación sobre armamentos.

Y asumiendo la propuesta de Helmut Köhl en junio de 1987, de crear una Brigada franco-alemana antes de finales de 1988, constituida por Unidades alemanas de la 55 Brigada Territorial y por Unidades francesas del I Ejército, que se estacionará en Böblingen, cerca de Stuttgart. El general de brigada francés, Jean Sengeisen sería su primer comandante para sustituirlo un alemán dos años más tarde. España y Bélgica han anunciado —en 1992— el envío de observadores militares para evaluar sus resultados.