

EL MARCO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA COOPERACIÓN: LA PESC Y LA COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA EN EL MEDOC

Por MANUEL AREAL ÁLVAREZ
y VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Introducción

Para poder analizar con rigor los «logros» y los «fracasos» de la cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE) es preciso definir *a priori* y con claridad el marco normativo y material en dónde dicha cooperación se pueda desarrollar; es decir, antes de nada, se impone un análisis de las posibilidades «reales» de que dicha cooperación trilateral pueda ser llevada a la práctica en el seno de la UE, pero solamente entre algunos de sus Estados miembros. En el caso que la respuesta sea negativa, debemos entonces clarificar el tipo de iniciativas que están al alcance de los tres Estados en cuestión, las cuales, independientemente de que sirvan o no para la satisfacción de sus intereses particulares como Estados soberanos, deberán especialmente respetar las obligaciones internacionales que tanto España, como Francia e Italia están obligados de observar en su condición de Estados miembros de la UE.

Por todo ello, comenzaremos realizando un análisis previo acerca del contenido jurídico específico de la PESC en el marco del Tratado de la Unión Europea (TUE) (1) o Tratado de Maastricht, que como es sabido, articula el proceso de integración global de la UE.

(1) Firmado en la ciudad holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992. Entró en vigor el primero de noviembre de 1993.

Estructura y principales novedades introducidas por el TUE

El TUE se estructura en siete títulos. Los principios y objetivos de la UE están enunciados en el Título I «Disposiciones comunes», mientras que en el último se recogen las «Disposiciones finales», entre las que hay que destacar los artículos N y O ya que, en virtud de éstos, queda unificado el procedimiento de revisión del conjunto de los tratados en los que se funda la Unión, así como el de admisión de nuevos miembros.

Los cinco títulos restantes del TUE tienen por objeto los «tres pilares» en los que se basa la UE: las Comunidades Europeas y los dos pilares intergubernamentales, es decir, la PESC (Título V) y la cooperación en los ámbitos de la Justicia y los Asuntos de Interior (Título VI).

El TUE ha supuesto, tanto la inscripción formal de nuevas políticas comunitarias, como la modificación de aquellas ya previstas en el Acta Única (AU) (2). Ello se materializa, a nivel de disposiciones generales, en la nueva redacción del artículo 3 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), al mantener la distinción entre políticas comunes y otras formas de acción, denominadas «fortalecimiento, fomento, promoción, contribución, política y medidas». No obstante, las políticas comunes son las mismas que las ya definidas en el Tratado de Roma.

El TUE viene a derogar el sistema de la Cooperación Política Europea (CPE) (3) institucionalizado por medio del AU a través de su Título III y lo sustituye por la PESC (artículo 2 del TUE). La principal diferencia, aunque no exclusiva, entre el sistema de la CPE instituido por el AU y la PESC radica en que esta última no se agota en el ámbito competencial de la CPE, sino que va mucho más allá, integrando también en ella la Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC).

(2) Firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por nueve Estados miembros y en La Haya el 28 de febrero del mismo año por los tres Estados restantes (Italia, Grecia y Dinamarca). Entró en vigor el primero de julio de 1987.

(3) No vamos a realizar en este capítulo introductorio un análisis acerca de cuál ha sido la evolución de la cooperación política en el seno de la UE. Para un análisis completo y actualizado de la cuestión —válido también para ver los antecedentes de la PSDC— ver el estudio titulado «La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea». *Cuaderno de Estrategia* número 77, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)-Instituto Español de Estudios Estratégico (IEEE). Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa (editor). Madrid, mayo de 1995.

El artículo J.1 del TUE define asimismo los objetivos concretos de la PESC, entre ellos: la defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros; el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de la Conferencia de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París y «el fomento de la cooperación internacional». Para llevar a cabo esos objetivos se prevén dos mecanismos: la cooperación sistemática (artículo J.2) y «las acciones comunes» (artículo J.3). En ambos casos corresponde, como más adelante se verá, exclusivamente al Consejo Europeo (que a pesar de no ser propiamente una institución de la Comunidad se convierte en una institución clave de la Unión), tanto la definición de las posiciones comunes, como la adopción de las acciones comunes.

Cooperación sistemática y acciones comunes

La figura de la «cooperación sistemática» no es totalmente novedosa ya que, como señalamos, está inspirada parcialmente en la CPE. Ésta se realiza principalmente sobre la base de un mecanismo de información y consultas mutuas entre los Estados miembros de la UE en el seno del Consejo y que no obstante, no es siempre necesario, salvo en lo relativo a las cuestiones de política exterior que revistan un interés especial.

Una innovación importante con respecto al AU es el poder que se le atribuye al Consejo a la hora de adoptar posiciones comunes —por unanimidad—, vinculantes para todos y cada uno de los Estados miembros. Es decir, el Consejo se reserva la facultad de definir lo que él considera una posición común. Ello supone en definitiva una consolidación del principio de jerarquía normativa entre el Derecho Comunitario y los derechos internos, ya que corresponde a los Estados de la Unión «velar por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes», comprometiéndose también a defender las posiciones comunes de la UE en los foros internacionales y todo ello, independientemente de su asistencia o no a una reunión determinada (artículo J.2.3). Con ello, se evita que cualquier Estado miembro de la Unión pueda bloquear o vetar, practicando una política de «silla vacía», aquellas decisiones adoptadas en el seno de las instituciones de la UE y que le sean menos favorables para sus intereses particulares.

Mayor relevancia suponen –por su carácter novedoso– «las acciones comunes» (o como frecuentemente se las denomina, *Joint Actions* también a cargo del Consejo, quien decide su aprobación en función de una serie de criterios establecidos en los artículos J.3 y J.8 del TUE. Aunque el proyecto luxemburgués, entre otros (anterior a la reunión de Maastricht y en el que se recogía mediante un anexo al Tratado un listado no exhaustivo de materias en las que los Estados miembros tenían «intereses esenciales comunes») no fue adoptado, el Consejo Europeo aprobó no obstante en su reunión de 29 de octubre de 1993 una primera lista de materias (como la promoción de la estabilidad y la paz en Europa o la cuestión de Oriente Medio), que podían ser objeto de una acción común por parte de la UE.

El procedimiento para la adopción de una acción común está cuidadosamente definido en el TUE (artículo J.3):

- El Consejo Europeo define las orientaciones generales.
- Sobre la base de estas orientaciones, el Consejo de Ministros decide «por unanimidad» cuestiones que pueden ser objeto de una acción común y fija además su alcance y objetivos generales, así como los medios, procedimiento, condiciones y, en su caso, su duración (4).
- El Consejo puede en cualquier fase de desarrollo de la acción decidir (por unanimidad) qué cuestiones deben ser adoptadas por mayoría cualificada. En definitiva, se trata de una mayoría cualificada reforzada (54 votos sobre un total de 76, siguiendo el cómputo establecido en el artículo 148.2 del TCE y que incluye además el voto de por lo menos ocho Estados miembros, lo que no deja de ser una fórmula demasiado complicada para resolver problemas ya de por sí complejos, en los que tradicionalmente ha primado más el principio de soberanía estatal que el del interés común).

Por último, conviene recordar que las acciones comunes son vinculantes para los Estados miembros de la Unión, tanto en lo que respecta a la adopción de sus decisiones como en el desarrollo de una acción concreta. Sin embargo, aquí el TUE introduce una interesante precisión consistente en

(4) Véase por ejemplo la acción común de los Estados miembros de la UE con respecto a la prórroga indefinida del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) antes de la celebración de la Conferencia de Revisión y Prórroga del mismo, celebrada en la sede de Naciones Unidas de Nueva York durante los días 17 de abril al 12 de mayo de 1995.

que los Estados miembros podrán adoptar con carácter de urgencia (caso de imperiosa necesidad derivada de la evolución de la situación y a falta de una decisión del Consejo) las medidas necesarias, teniendo en cuenta los objetivos generales de la acción común, aunque ello no exima al Estado de informar al Consejo de la medida en cuestión adoptada. También se permite al Consejo la adopción de las medidas adecuadas en el caso que un Estado miembro tenga dificultades evidentes para aplicar una acción común; dichas medidas no podrán ser, en ningún caso, contrarias a los objetivos ni afectar a la eficacia de la acción común.

El papel de las instituciones de la Unión en el proceso de toma de decisiones

Ya ha quedado suficientemente puesto de manifiesto la relevancia del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros en lo que respecta al proceso de adopción de decisiones en el seno de la UE. Sin embargo, conviene también hacer algunas consideraciones breves respecto a la función del resto de las instituciones de la Unión en ese proceso decisorio.

Por lo que se refiere a la Comisión, puede presentar propuestas al Consejo sobre cualquier cuestión relacionada con la PESC –al igual que cualquier Estado miembro– al considerarse sus trabajos vinculados a la PESC y de seguridad común (artículos J.8.3 y J.9). La participación de la Comisión y del Parlamento Europeo en la PESC, así como las funciones de la Presidencia es muy semejante a lo que establecía el AU respecto a la CPE. El Parlamento podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo que informará regularmente a éste (artículo J.7). Por su parte, la Presidencia, será la responsable de la ejecución de las acciones comunes y de expresar la posición de la UE en las organizaciones y conferencias internacionales (artículo J.5). Asimismo, y esto constituye otra importante novedad, el Parlamento Europeo puede solicitar a la Comisión que presente propuestas concretas, aunque éstas deberán limitarse exclusivamente a la elaboración de un acto comunitario para la aplicación del Tratado (artículo 138 B).

Teniendo en cuenta lo hasta aquí señalado, se puede fácilmente deducir que la unanimidad es la «regla de oro» en todo el proceso decisorio de la PESC. Ello supone también la reforma mecánica de la decisión, es decir, se pasa del consenso a la unanimidad y las abstenciones no impiden tampoco la adopción de decisiones. Frente a esa primacía del principio de

unanimidad, la mayoría cualificada «reforzada» se encuentra con muchos problemas a la hora de poder salir adelante. El Consejo de Ministros debe decidir caso por caso qué acciones comunes, o su desarrollo, requieren mayoría cualificada. Tampoco conviene olvidar que siempre existe la posibilidad real de veto a las decisiones que deban ser adoptadas siguiendo la regla de la unanimidad que es además, en detrimento de la mayoría cualificada, la fórmula preferida por la UE, según pone de manifiesto la «Declaración relativa a las votaciones en el ámbito de la PESC aneja al TUE» (5).

A pesar de todo, existe mayor disciplina nacional en la PESC que en la CPE. Se propicia o favorece la tendencia que se podría llamar *favor decisionis* o *prodecisionis*.

En resumen y para completar el marco conceptual acerca del procedimiento de adopción de decisiones en el seno de la UE —y no necesariamente sólo en lo que respecta a la PESC—, podemos decir que las principales modificaciones introducidas por el TUE son las siguientes (6):

- Para que el Consejo pueda modificar una propuesta de la Comisión, se requerirá unanimidad.
- La Comisión puede modificar su propuesta mientras el Consejo no se haya pronunciado acerca de ello.
- El Parlamento Europeo goza del poder de «codecisión legislativa», pudiendo rechazar por mayoría absoluta la posición común adoptada por el Consejo y poner fin de ese modo al procedimiento.
- El dictamen previo de conformidad del Parlamento Europeo se amplía a cuestiones tales como la ciudadanía europea.

El Parlamento Europeo tiene un derecho de iniciativa limitada, pudiendo instar a la Comisión a que presente propuestas en determinados ámbitos.

De este modo, queda suficientemente probado que los Estados miembros de la UE «no pueden» actuar unilateralmente a la hora de establecer unas directrices concretas en materia de política exterior, de espaldas a los demás miembros de la Unión, definiendo posiciones o acciones comunes

(5) La declaración señala textualmente: «La Conferencia conviene en que por lo que se refiere a las decisiones del Consejo que exijan unanimidad, los Estados miembros evitarán en la medida de lo posible impedir una decisión unánime cuando exista mayoría cualificada en favor de dicha decisión».

(6) Artículos 189 A, B y C, 190 y 191 del TUE.

de «grupo» (caso de la cooperación hispano-franco-italiana) allí en dónde es necesaria la regla de la unanimidad o la mayoría cualificada y en dónde existen unos procedimientos de toma de decisiones fuertemente institucionalizados. Sin embargo, lo que sí cabe plantearse es la posibilidad de que exista una cooperación más estrecha y concreta en materia de PSDC, sin perjuicio de que muchas de las afirmaciones ya realizadas al referirnos a la política exterior común de la UE en el marco de la PESC sean también de aplicación en el caso de la PSDC.

La PSDC

En lo que se refiere al ámbito de la seguridad, el TUE está aún muy lejos de establecer un mecanismo para la adopción de una política de seguridad común en la que además de incluirse el componente político se incluya el militar. De hecho, el TUE no establece en absoluto un nuevo sistema de defensa europeo ya que, la defensa común, no se considera un objetivo obligatorio, sino una situación que se podría alcanzar después de que, en un futuro sin fecha concreta, se llegara a definir una política común de defensa. Ésta es la razón por la cual el TUE distingue entre PESC, política de defensa y defensa europea que supone una organización común al servicio de una política definida.

Lo anterior tuvo como consecuencia que la fórmula final elegida intentase conciliar a los que, de una parte, cuando se firma el Tratado de Maastricht, eran más favorables de una defensa europea autónoma y a los que, de otra, eran partidarios de que dicha defensa europea continuase teniendo su punto de apoyo en la OTAN y en la Unión Europea Occidental (UEO). Esas cautelas aparecen claramente reflejadas en el artículo J.4 del TUE y concretamente, en su párrafo 5, cuando se señala que:

«Las disposiciones del presente artículo no serán óbice al “desarrollo de una cooperación más estrecha” entre dos o varios Estados miembros a nivel bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación “no contravenga”, ni obstaculice la que se contempla en el presente título.»

Dentro de respetar las posiciones comunes y las acciones comunes adoptadas por el Consejo (artículo J.6), se intensifica la cooperación de los Estados miembros, bien intercambiando información o bien, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de disposiciones contempladas en el artículo 8 C del TCE (protección de los nacionales de

un Estado miembro respecto de las autoridades diplomáticas y consulares en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, es decir, la «cláusula de tratamiento nacional» recogida en el Derecho Internacional aplicada a la protección de los aún teniendo la condición de súbditos extranjeros, sean ciudadanos de la Unión).

Si bien el artículo J.3 del TUE establece un procedimiento para las acciones comunes en el marco de la PESC, el artículo J.4 señala que la PESC abarcará incluso «todas las cuestiones relativas a la seguridad de la UE, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común». No obstante, el párrafo tercero de dicho artículo señala que las cuestiones que tengan repercusión en el ámbito de la defensa y que se rijan por dicho artículo, no estarán sometidas a los procedimientos que se definen en el artículo J.3 –relativo a las acciones comunes– y establece que la política de la Unión no afectará a la petición de seguridad de defensa de determinados Estados miembros, debiendo respetar las obligaciones derivadas de la pertenencia de esos Estados al Tratado del Atlántico Norte al ser además compatible con la PSDC establecida en dicho marco.

Por su parte, el artículo J.4.2 del TUE señala que la UE solicitará a la UEO, que forma parte integrante de la UE, la elaboración y puesta en práctica de las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusión en el ámbito de la defensa. El Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las medidas prácticas que sean necesarias. No obstante, conviene recordar que para que se pueda producir dicha armonización la UEO, en el desarrollo de su misión defensiva, es complementaria de la Alianza Atlántica.

Sin embargo, al no pertenecer todos los miembros de la UE a la UEO, los Estados miembros de ambas Organizaciones formularon en la Conferencia de Maastricht una «Declaración relativa a la UEO», invitando a todos los Estados miembros de la UE que no lo fuesen de la UEO a que se integrasen en esta última Organización, con vistas a lograr el objetivo de «ir construyendo la UEO por etapas como componente defensivo de la UE». Con esa última finalidad declaraban que la UEO:

«Estaba dispuesta a elaborar y poner en práctica, a petición de la UE, las decisiones y acciones de la Unión que tuviesen implicaciones en materia defensiva.»

En síntesis, la UEO se coloca bajo un doble prisma, al ser el componente defensivo de la UE y a su vez el medio elegido para fortalecer el llamado «pilar europeo» de la Alianza Atlántica.

Modalidades de cooperación en la PSDC

El TUE posibilita tres formas diferentes de cooperación en lo que respecta a la PSDC:

- UE/UEO, se le atribuye a la UEO una función operativa, compatible con las disposiciones militares necesarias para la defensa de todos los aliados. Se estrecha asimismo la cooperación entre la Asamblea Parlamentaria de la UEO y el Parlamento Europeo.
- UE/OTAN, a través de una política de la UE compatible con la Alianza Atlántica en los términos ya señalados; como consecuencia inmediata, la Alianza Atlántica se revitaliza en su relación con la UE —europeización de la Alianza.
- Cooperación entre dos o más Estados miembros de la UE bajo determinadas circunstancias y cumpliendo una serie de requisitos.

Dejando a un lado la cuestión que se refiere a la cooperación con la UEO y con la OTAN, cuyo desarrollo concreto se realiza en otra parte del presente *Cuaderno*, lo que nos parece verdaderamente relevante es la prerrogativa que el TUE atribuye a la cooperación militar entre dos o más Estados miembros siempre y cuando, ésta no contravenga ni obstaculice los objetivos y propósitos de la PESC. Ello implica en definitiva (y esto sí representa un cambio significativo con respecto a las iniciativas y acciones comunes de política exterior de los Estados miembros de la UE, que como ya hemos visto, deberán ser adoptadas siguiendo un procedimiento institucionalizado, con primacía de la regla de la unanimidad) que los Estados miembros de la UE podrán llevar a cabo una cooperación más estrecha que no estará sometida a las limitaciones que marca el proceso de toma de decisiones de la política exterior de la Unión.

Ello se hizo sin duda alguna intencionadamente, con el fin de evitar conflictos de intereses a la hora de una posible «y más estrecha» cooperación entre los Estados miembros de la UE, los de la UEO y los de la OTAN; pero también indica el deseo de los Estados de la Unión de no querer poner límites a su derecho soberano de regular una cuestión que tradicionalmente ha sido objeto de su exclusiva competencia: la defensa frente a otro u otros poderes soberanos exteriores.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que una eventual política de defensa común se presenta en realidad como un objetivo futuro a medio o largo plazo y siempre dependiendo de como avance el proceso de integración europea. De hecho, no hay que olvidar que las disposiciones en

materia de defensa podrán ser objeto de revisión sobre la base de un informe elaborado en el año 1996 por el Consejo y dirigido al Consejo Europeo, en el cual, se evaluarán los progresos realizados y la experiencia adquirida hasta ese momento (artículos J.6 y N.2 del TUE). Del mismo modo, al igual que se permite en ese campo una cooperación mucho más estrecha entre dos o más Estados, también existe el derecho de todo Estado miembro de la Unión a no participar en las decisiones y acciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa, aunque cabe entender que ello se hará sin perjuicio del derecho soberano de cooperar que tienen el resto de los Estados miembros. El ejemplo más claro de esa posición lo constituye Dinamarca.

Mención aparte merece la cooperación con otras Organizaciones Internacionales como la Organización para Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) y Naciones Unidas.

No nos parece negativo el hecho que los Estados miembros de la UE puedan incluir también entre sus nuevas tareas defensivas, la de colaborar en las misiones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria a cargo de la ONU. Ello implica directa o indirectamente ampliar el concepto clásico de la defensa más allá de su acepción exclusivamente militar. Sin embargo, en la situación actual de crisis de la OSCE y estando aún está pendiente la siempre polémica cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU (especialmente en lo relativo a su composición, dando cabida a Estados con fuerte peso en la UE, como es el caso de Alemania) no se dan las condiciones idóneas, a la vez que necesarias para que dicha cooperación pueda tener éxito, por lo menos a corto o medio plazo.

Valoración final acerca de la cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC: algunas conclusiones

Teniendo en cuenta todo lo señalado hasta aquí, se pueden extraer una serie de conclusiones:

- La principal diferencia, aunque no exclusiva, entre el sistema de cooperación instituido por la CPE (Título III del AU) y la PESC radica en que esta última no se agota en el ámbito de la CPE sino que va mucho más allá, teniendo una componente que integra la PSDC. Aparte de la PESC (que es una política global porque tiende a abarcar todas las áreas de la seguridad y la política exterior de la UE, sin exclusión alguna –artículo

51.1 del TUE— y, al mismo tiempo, es progresiva, porque incide y se concreta en ciertas áreas en donde los Estados miembros tienen importantes intereses comunes que van desarrollando gradualmente en función de las necesidades de cada momento —artículo J.10 del TUE—, existe asimismo un tratamiento e inclusión incipiente de la defensa como política de la Unión, dónde de «forma críptica» se dice que abarca, además de las cuestiones relativas a la seguridad de la UE, «la definición, en el futuro, de una política de defensa común» (artículo J.4.1 del TUE). Nuestra reflexión aquí es que la realidad ha avanzado más que la críptica y respetuosa declaración del artículo J.4.1 del TUE, con toda la cooperación defensiva militar aeronaval desarrollada hasta la actualidad.

- Merece la pena hacer un breve comentario acerca de lo que se ha denominado «la reforma mecánica de la decisión» debido a sus implicaciones directas en el proceso de adopción de decisiones en el seno de la UE. Según señalamos, se pasa de la adopción de decisiones por consenso a la «unanimidad matizada», sin que las abstenciones impidan la adopción de decisiones de carácter general; a su vez, la «reforma mecánica de la decisión» introduce la posibilidad de adoptar decisiones por mayoría cualificada en los supuestos específicos a los que ya aludimos. Ello origina que exista una mayor disciplina nacional: la PESC tiene un mayor grado de vinculación jurídica para los Estados miembros de la Unión que la que tenía la CPE para los miembros de la Comunidad. Se fomenta el abandono del veto y el fácil recurso a la abstención en los términos que recoge la Declaración 27 del TUE relativa a las votaciones en el ámbito de la PESC. Con ello, el texto del TUE apoya claramente lo que hemos denominado *doctrina pro o favor decisionis*.
- Respecto a la fundamentación jurídica de la cooperación, hay que señalar que no es posible que los Estados miembros de la UE desarrollen una política exterior unilateral (mediante la definición de «posiciones comunes de grupo» o adoptando una «acción común reducida») al margen del resto de los Estados miembros de la Unión y por lo tanto, sin contar por lo menos con una mayoría cualificada de votos. En ese sentido, no es posible pensar en una cooperación política hispano-franco-italiana que no cuente con los apoyos necesarios del resto de los Estados miembros de la Unión.
- En cambio, sí existe la posibilidad de desarrollar una cooperación más estrecha entre dos o más Estados miembros de la UE a nivel bilateral, trilateral o cuatripartito en el marco de la UEO y/o de la OTAN y siempre que ésta no sea contraria ni obstaculice los propósitos y objetivos de la PESC. Se parte con la ventaja que dicha cooperación no está sometida

a los procedimientos institucionalizados de toma de decisiones, que en cambio sí se exigen para las acciones y posiciones comunes relacionadas con la política exterior de la UE. En este sentido, «sí es posible» pensar en una cooperación más estrecha entre España, Francia e Italia con fines defensivos y en las condiciones enumeradas. De hecho, esa cooperación ya se viene produciendo en el Mediterráneo Occidental (MEDOC) entre la Marina de los tres Estados miembros de la UE y todo ello no sólo a través de la realización de maniobras conjuntas, sino por ejemplo también, como se analizará en el capítulo correspondiente, en tareas de control de embargos internacionales.

Si todo ello es así, la pregunta que nos queda por dar respuesta y que a su vez, constituye la base de la justificación de este estudio, es la siguiente: ¿cómo se pueden definir las acciones políticas de cooperación que llevan a cabo España, Francia e Italia con terceros Estados no miembros UE y especialmente, con los países del MEDOC?; ¿qué clase de compromisos jurídicos adquieren estos tres Estados como miembros de la UE y a qué se obliga por su parte la Unión? A estas últimas cuestiones haremos algunas breves consideraciones.

Desde que en el verano de 1991, el entonces ministro español de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, lanzase en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo de Santander la idea basada en que los países de la ribera norte —incluida España:

«Debían llevar su sensibilidad mediterránea a los foros comunitarios, de forma que Bruselas le prestase más atención a los problemas mediterráneos, hoy (entonces) claramente secundarios...»

La UE se ha abierto considerablemente al Mediterráneo. Sin embargo, por los motivos ya expuestos, se ha identificado erróneamente una política estatal determinada con una política propia de la UE. Por ejemplo paralelamente al tortuoso camino de discusiones internas de la Nueva Política Mediterránea Renovada (PMR) o (Plan Matutes por ser el principal promotor de esa política) en el seno de la Comisión en el año 1989, España, Italia, Francia y Portugal y los cinco Estados miembros del Magreb establecieron una cooperación más estrecha, cuyos resultados desembocaron en la creación de una «Estructura de Cooperación Regional» entre los nueve países del MEDOC y que no será propiamente una política comunitaria. Una vez adoptada la PMR en el año 1990 (como política de la entonces Comunidad Europea) España, Francia y ya en menor medida Italia, han querido seguir avanzando en el diálogo con los países del Magreb,

pero no siempre han conseguido implicar de lleno a la UE en parte, porque las percepciones sobre el Mediterráneo en el seno de la Unión son muy distintas. En estos casos en los que no se ha podido llegar a definir una política comunitaria concreta, no cabe hablar tampoco de compromisos de la UE, sino solamente de compromisos unilaterales adquiridos por los Estados a título individual (y que en ningún caso pueden ser contrarios a una norma de Derecho Comunitario en virtud del principio de jerarquía de las leyes).

Hasta 1994 el Consejo de Europa rechazó establecer un marco global de negociación para toda la región, basándose en la complejidad de la región mediterránea. Esta situación comenzó a cambiar a partir del 19 de octubre de 1992, cuando la Comisión remitió una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo titulada «Reforzamiento de una política europea de cooperación», con unos fines muy ambiciosos en el terreno de la seguridad y la cooperación económica. Sin embargo, no será hasta la celebración de la Cumbre Euromediterránea de Barcelona en noviembre de 1995, cuando haya una verdadera oferta de cooperación política entre la UE y los países del MEDOC. Por otra parte, la exigencia de convocar una conferencia mediterránea con vocación «global» ha figurado en el orden del día de los Estados de la región desde el año 1990. La Unión Interparlamentaria presentó un documento global en junio de 1992 en la ciudad de Málaga solicitando la convocatoria de una Conferencia Internacional sobre el Mediterráneo que unificara las cuestiones centrales de seguridad, cooperación y el diálogo Norte-Sur.

Resumiendo y ya que consideramos de suma importancia diferenciar claramente las iniciativas que ha asumido propiamente la UE cooperando con terceros países, de aquellas otras que constituyen simplemente compromisos estatales unilaterales y que, por lo tanto, no obligan a la UE en su conjunto como Organización sino sólo a determinados Estados miembros de la UE a título individual, podemos ver, a través del siguiente esquema cuál ha sido la evolución y cuál es el estado actual de dichas iniciativas.

Iniciativas que en la actualidad no están en vigor pero que han servido en muchos casos de base para la cooperación hispano-franco-italiana con los países del Magreb:

- Grupo 5+4 de 1990, tiene su base en tres grupos de trabajo: hispano-italiano, hispano-francés y franco-italiano. Miembros: Italia, Francia-Portugal y todos los países del Magreb. Declaración de Roma de 21-22 de marzo de 1990 que permite la puesta en práctica de la cooperación en el MEDOC.

- Grupo 5+5 se suma Malta en octubre 1991.
- Grupo 5+3 se excluye primero a Libia y después a Argelia. No existe como grupo, sólo como iniciativa para que no fracase el diálogo y la cooperación Norte-Sur.
- Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM), tiene su base en la Declaración de Roma, en una idea primero española y después hispano-italiana. Fracasa y sigue adelante el diálogo 5+5.

Iniciativas que han dado pie a propuestas concretas de cooperación sistemática entre la UE y el Magreb:

- PMR o Plan Matutes de 1990.
- Declaración de Lisboa del año 1992 o acuerdos euromagrebíes. Basada en la cooperación UE-Magreb enunciando algunos principios de la Declaración de Helsinki.
- Cumbre de Corfú de 1994.
- Nuevo modelo de asociación euromediterránea; comunicación de la UE de 19 de octubre de 1994. Se propone un programa de ayudas a los países del Magreb.

Iniciativas actualmente en curso:

- Foros mediterráneos, tienen sus antecedentes en Marsella (febrero de 1988) y Tánger (mayo de 1989). Se basa en la vieja idea del presidente francés François Mitterrand de crear una conferencia de los países del Mediterráneo Occidental. El tercer foro es el más importante, sus miembros son: Argelia, Egipto, Francia, Grecia, Italia, Marruecos, Portugal, España, Túnez, Turquía y Malta. Ha celebrado hasta la actualidad (1996) cinco reuniones junto a una preparatoria de los ministros de Asuntos Exteriores del 3 al 4 de julio de 1994 en Alejandría.
- Las reuniones de este tercer foro han sido las siguientes:
 1. Madrid, 13-14 octubre 1994; grupo de trabajo político.
 2. Roma, 19 octubre 1994; grupo de trabajo cultural.
 3. El Cairo, 24-25 octubre 1994; grupo de trabajo económico.
 4. Algarve, 19-20 diciembre 1994; *Core Group* Político.
 5. Saint-Maxime, 15 abril 1995; encuentro ministerial del Foro mediterráneo. Se decide la presidencia de los grupos de trabajo: grupo político Túnez, grupo cultural Francia y grupo económico Malta.

Cumbre Euromediterránea de Barcelona (27-28 de noviembre de 1995). Surge como consecuencia de la comunicación realizada por la Comisión

de la UE acerca de un «Nuevo modelo de asociación euromediterránea». Sus propósitos principales son:

- Creación de una zona euromediterránea de estabilidad política y de seguridad.
- Creación de un espacio económico euromediterráneo, que incluya la creación de una gran zona económica de libre cambio.
- Construcción de una zona de prosperidad compartida.
- Decidir cuáles son las instituciones necesarias.
- Programa de ayuda global MEDA según el modelo PHARE.
- En materia de seguridad, la comunicación de la Comisión la vincula a los distintos tipos de interdependencia económica: ecología, migración, lucha contra el narcotráfico. Se refiere también a la participación de la UEO para garantizar la seguridad y estabilidad en la región en el marco de la PESC. En junio del año 1995 se reunió el Consejo de Cannes y adoptó también algunas medidas concretas al respecto.

Algunos de los temas concretos tratados por la Conferencia Euromediterránea de Barcelona fueron:

- El terrorismo.
- La paz por territorios.
- La inmigración.
- La creación de una zona de libre cambio.
- La proliferación nuclear y la situación del Tratado Proliferación de Armas Nucleares tras la Conferencia de Revisión y Prórroga del mismo (17 abril-12 de mayo de 1995).

La próxima reunión de los ministros de Asuntos Exteriores se celebrará en el primer semestre de 1997 en uno de los doce países mediterráneos asociados a la UE, aún sin determinar.

A pesar de los aspectos positivos tratados por la Conferencia de Barcelona no debemos olvidar que otras cuestiones fueron, debido a su complejidad, claramente marginadas de la misma. Entre ellas, hay que destacar la cooperación descentralizada (prácticamente ausente del texto oficial) o los aspectos relacionados con la movilidad de poblaciones, libertad de movimientos o la situación de los emigrantes; tampoco se aborda la cuestión de la aplicación de las medidas de confianza concretas para evitar la proliferación de armamentos en la región.

Para terminar, creemos que el «espíritu de Barcelona», lo que representó la Conferencia, queda muy bien reflejado en las siguientes palabras pronunciadas por el actual secretario general de la OTAN, Javier Solana, aún

en su calidad de máximo representante del Ministerio español de Asuntos Exteriores:

«La Conferencia es sólo el principio; el principio de una cooperación más estrecha, más sólida, por la paz, por la estabilidad y por el bienestar de nuestros pueblos» (7).

Bibliografía

- ABELLAN HONRUBIA, V. «Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad», *Revista de Instituciones Europeas (RIE)*, 19 número 1, pp. 9-38. 1992.
- ABELLÁN HONRUBIA, V. y VILA COSTA, B. (director), *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, tercera edición revisada. Editorial Ariel. Madrid, 1995.
- BOULOUIS, J. *Droit Institutionel des Communautés Européenes*, cuarta edición. Editorial Montchrestien. París, 1994.
- BUSTURIA, D. DE. *Guía práctica de la Unión Europea*, Editorial Ciencias de la Dirección S. A. Madrid, 1992.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y CAPDEVILLA, C. *Derecho Comunitario Europeo (Tratados y otros textos anotados). Jurisprudencia básica del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. Mc-Graw Hill. Madrid, 1996.
- DÍEZ-MORENO, F. *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Editorial Civitas. Madrid, 1996.
- DÍEZ DE VELASCO, M. *Las Organizaciones Internacionales*, octava edición. Editorial Tecnos. Madrid, 1994.
- FERNÁNDEZ LIESA, C. *Las bases de la política exterior europea*. Editorial Tecnos. Madrid, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRIA, E.; TIZZANO, A. y ALONSO GARCÍA, R. *Código de la Unión Europea*. Editorial Civitas. Madrid, 1996.
- GARRIDO REBOLLEDO, V. «España y el Magreb: percepciones de seguridad. El caso de la no-proliferación nuclear». *Informe número 11 del Centro de Investigación para la Paz (CIP)*, Fundación «Ploughshares» de California (Estados Unidos). Madrid, 1995.
- GÓMEZ DÍAZ, P. L. «La política exterior y de seguridad común en el nuevo Tratado de la Unión Europea». *Noticias CEE* número 93. Octubre, 1992.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. *El sistema institucional de la Unión Europea*. Editorial Tecnos. Madrid, 1993.
- HARTLEY, T. C. *The Foundations of European Community Law*, tercera edición. Oxford, Claredon Press, 1994.
- ISAAC, G. *Manual de Derecho Comunitario General*. Editorial Ariel. Barcelona, 1995.

(7) Rueda de prensa del ministro de Asuntos Exteriores. Barcelona, 28 de noviembre de 1995.

- KOEHLER, M. «Seguridad-cooperación-diálogo entre culturas. Por una estrategia política integrada en el Mediterráneo. Esbozo para los responsables de la política exterior en Europa». *Informe número 10 del CIP, Seminario de Investigación para la Paz (Zaragoza)*. Madrid, 1995.
- LIÑÁN NOGUERAS, D. «Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea», *RIE*, 19, número 3, pp. 797-786. 1992.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (editor). *Código de la Comunidad Europea*, tomo I (Tratado de la CEE y Acta Única Europea, Instituciones, Acta de Adhesión de España, Derecho Español) y tomo II (Derecho derivado y Sentencias del Tribunal de Justicia). Editorial Eurojuris. Madrid, 1992.
- MANGAS MARTÍN, A. (editor). *Tratado de la Unión Europea y Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas*. Editorial Tecnos. Madrid, 1992.
- MARQUINA, A. (editor). *El Magreb: concertación, cooperación y desafíos*. MAE, Agencia Española de Cooperación Internacional, ICMA. Madrid, 1993.
- MARQUINA, A. y BRAUCH, H. G. (editores). «Confidence Building and Partnership in the Western Mediterranean». *Unisci Paper número 1*. Madrid y Mosbach, 1994.
- MUELLER, H. (editor). *European Non-Proliferation Policy 1988-1992*, volumen II y 1993-1995, volumen III, Peace Research Institute Franfort (PRIF), Presses Interuniversitaires Européennes. Bruselas, 1994 y 1995 respectivamente.
- Oficina de Información Diplomática (OID). Textos oficiales de la «Conferencia Euromediterránea de Barcelona». Ministerio español de Asuntos Exteriores. Madrid, 1995.
- QUEL LÓPEZ, F. «La actitud de España en el marco de la coordinación de la política exterior comunitaria». *REDI*, XLIV número 2. 1992.
- REMIRO BROTONS, A. (editor). *Breve Diccionario del Tratado de la Unión Europea*. Centro Español de Relaciones Internacionales (CERI). Madrid, 1993.
- ROBLES CARRILLO, M. «El control de la política exterior por el Parlamento Europeo», *Cuadernos de Estudios Europeos*. Editorial Civitas. Madrid, 1994.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D. (director). *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*. Editorial Civitas. Madrid, 1993.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. «La política exterior y de seguridad común en el TUE». *Gaceta de Jurisprudencia de la CE*, serie D, número 18, pp. 97-130. 1992.
- «La Unión Europea y su política exterior y de seguridad». *RIE*, número 3. 1993.
- Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas: *Textos consolidados de los Tratados Comunitarios*. Madrid, 1992.
- SIEKMANN, R. «The legal framework for military security cooperation in Europe» en Lefeber y otros (editores). *The changing political structure in Europe. Aspects of International Law*, Dordrech, 1991.
- VV.AA. «Las conversaciones Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental», *Cuaderno de Estrategia número 70*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN-Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa (editor). Madrid, 1994.
- «La política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)», *Cuaderno de Estrategia número 77*, CESEDEN-IEEE, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa (editor), Madrid, 1995.