

# LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EUROPEA: DE MAASTRICHT A AMSTERDAM

Javier Álvarez Veloso

*Cor. de Infantería DEM, del CESEDEN.*

El día 29 de marzo de 1996 tiene lugar en Turín el comienzo de la Conferencia Intergubernamental de la Unión Europea (UE) conocida como CIG 96; esta figura —reunión de plenipotenciarios de diferentes Estados para discutir y llegar a un acuerdo sobre un tratado internacional (o la revisión de otro anterior)— la vamos encontrando repetidamente a lo largo del proceso de integración europeo con el nombre de Conferencia Intergubernamental y así se puede recordar que en 1951 y en 1957 respectivamente, las dos primeras Conferencias Intergubernamentales con los representantes de Francia, Alemania, Italia y el Benelux, dan lugar al nacimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) primero y de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) después.

Otras Conferencias Intergubernamentales han ido jalonando este proceso europeo de integración y cada una de ellas ha supuesto modificaciones en los Tratados; las más recientes, la de 1985 que desembocaría en el Acta Única Europea y la de 1990 que vería nacer la UE con el Tratado de Maastricht, tienen un significado especial para España porque con la adhesión en 1986, han supuesto los instrumentos de referencia de nuestra participación plena.

Podría parecer prematuro convocar una nueva CIG en 1996 para reformar el Tratado de la Unión Europea (TUE), si contemplamos la fecha de la última CIG que se inició en 1990 dando lugar al Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión, TUE) que no se aprueba hasta 1991 y que —después de un largo proceso de ratificaciones por los parlamentos de los Estados— no entró en vigor hasta 1993; los detractores de la UE arguyen que el fracaso se demuestra por la necesidad de convocar esta nueva Conferencia para la reforma del Tratado. La realidad es bien diferente, la CIG 96 estaba predeterminada; en los últimos momentos anteriores a la aprobación del texto definitivo que iba a constituir el Tratado de Maastricht, se tomó la decisión de incluir en su articulado una fecha para revisar, o mejor para desarrollar con más profundidad aquellos puntos en los que por su especial dificultad no se había avanzado lo suficiente y se trasladaba a un momento posterior la discusión; hay que ver en ello no una imprecisión sino más bien una solución diplomática para evitar que un punto de desacuerdo pudiese paralizar un Tratado en unos plazos razonables; el TUE con sus carencias e imperfecciones ha supuesto un paso adelante en la integración política europea, se está pagando con plazos de tiempo, con retrasos, con periodos transitorios, el precio político para poder avanzar, para no quedarse estancado.

El TUE como se apunta anteriormente contiene en diferentes artículos el mandato de que se convoque una nueva CIG en 1996, es la VIII CIG que se convoca pero ésta tenía vocación de nacer desde el año 1991.

La revisión del Tratado de Maastricht que ha acometido la CIG 96 tiene tres grandes grupos de temas que abordar según sus fuentes:

- Los mandatos del TUE (artículos N.2, 14.6, 189 B.8 y declaraciones anexas números 1 y 16).
- Los acuerdos de los Consejos Europeos (reformas institucionales)
- Los acuerdos internos de las Instituciones de la UE (Parlamento, Consejo y Comisión) sobre procedimientos presupuestarios y legislativos.

El TUE ha supuesto un paso decisivo para la unión política, para iniciar la unión política al menos; algunos identifican el término unión política con alguna de las formas clásicas de organización de Estados, el Estado federal, la confederación... otros no quieren ver más que la integración en un espacio económico europeo, pero lo que está sucediendo va más lejos: la política económica y sobre todo la política monetaria, con la moneda única que está trayendo en sucesivas fases la Unión Económica y Monetaria (UEM), así como la inclusión en el Tratado de los pilares intergubernamentales de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y de los asuntos de Justicia e Interior, han permitido la entrada, tímida pero entrada al fin, en los reductos más reservados de la soberanía tal y como se entendía hasta ahora: la moneda, el ejército y la justicia.

Desde este punto de partida, con la constatación de que hay una clara intención común de integrar Europa, de que se han establecido unos primeros cimientos para la unión política, con esta perspectiva, se pretende en este trabajo, hacer un repaso de algunos aspectos de lo que ha significado la PESC a lo largo de estos años y de forma especial en el campo de la seguridad, lo referente a la política de defensa común que pudiera conducir en su momento a una defensa común.

Está claro que el artículo J del TUE hace un enunciado contundente: «Se establece una política exterior y de seguridad común...», otra cosa es que las disposiciones por las que se regulará dicha política no tengan más contenido que un mandato (para definirla y realizarla), unos objetivos (y los medios para alcanzarlos), y unos instrumentos (información mutua y concertación entre Estados, posiciones comunes, coordinación de acciones de los Estados y las acciones comunes), así como el papel que juegan las Instituciones: Consejo, Comisión y Parlamento.

En cuanto a la seguridad, el artículo J.4 es muy cauteloso; se limita a pedir a la Unión Europea Occidental (UEO) que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa, y se autolimita para no entrar en colisión con las políticas específicas de ningún Estado miembro ni con las obligaciones que les pueda imponer la pertenencia de algunos de ellos al Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Hace por fin una remisión expresa a la revisión en el año 1996 en la CIG que se convoque al efecto.

La declaración sobre la UE de los diez miembros de la UEO que forman parte también de la UE (anexo al TUE), estipula que la UEO será desarrollada como elemento de defensa de la UE y como medio de reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica. A este fin, definirá una política de defensa europea común y asegurará su puesta en marcha concreta desarrollando incluso su papel operacional.

La UEO como componente efectivo de la Unión ha acometido un proceso de aproximación progresiva de relaciones de trabajo con la UE que abarca:

- Establecimiento de relaciones estrechas entre los respectivos Consejos y secretarios generales.
- Armonización de lugares de trabajo y reunión y métodos de trabajo.
- Armonización de las presidencias rotatorias.
- Amplia corriente de información y consulta en caso necesario de la Comunidad sobre las actividades de la UEO.
- Encarecimiento de una cooperación más estrecha entre la Asamblea Parlamentaria de la UEO y el Parlamento Europeo.

Para afrontar el objetivo de reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica, la UEO tiene previsto el estrechamiento de las relaciones de trabajo con la Alianza así como el refuerzo del papel, las responsabilidades y las contribuciones a ella de los Estados miembros de la UEO, los cuales deben llegar a posiciones conjuntas, presentando un interés común en el proceso de consulta de la Alianza. La armonización de lugares y métodos de trabajo forman parte del proceso de cooperación entre las Secretarías Generales de ambas Organizaciones (UEO y OTAN).

La dimensión operacional de la UEO se reforzará con el análisis y la determinación de las misiones, las estructuras y los medios apropiados particularmente: la Célula de Planificación de la UEO, la cooperación militar estrecha y complementaria (logística, transporte, formación e información estratégica), los encuentros de los jefes de Estado Mayor de la UEO, las unidades militares asignadas, una mayor cooperación en materia de armamento con vistas a crear una agencia de aumentos y la transformación del Instituto de la UEO en una escala europea de seguridad y defensa.

Es de interés traer aquí e intentar comparar las posturas de los actores que se ven implicados en la revisión del Tratado; por un lado los Estados miembros por otro las Instituciones de la Unión, por último la UEO como Organización Internacional independiente pero que forma parte integrante de la UE.

### **Posiciones de los Estados miembros de la UE**

#### *Bélgica*

El primer ministro M. Dehaene en el año 1995 establece en un discurso los puntos principales de esta postura de su Gobierno:

- Aproximación entre UE y UEO.
- Asociación de la UEO a las acciones comunes adoptadas en el marco del segundo pilar.
- Financiación de las actividades de la UEO con el presupuesto de la Unión.
- Establecimiento de una capacidad militar y operativa efectiva de la UEO.
- Garantía de solidaridad entre los miembros de la UE en materia de defensa.

El Gobierno belga se dirige a su Parlamento en agosto del año 1995, desarrollando su postura sobre la UEO en el siguiente sentido:

- La aproximación debe llegar a una integración progresiva
- El impulso de la CIG 96 debe dar lugar a alcanzar el papel operacional e institucional de la UEO en sucesivas fases cualitativas (capacidades militares en las misiones *Petersberg*, aproximación administrativa y funcional, aproximación entre Estados miembros y observadores a salvo de la garantía de defensa colectiva a los Estados no miembros de la OTAN).
- La transferencia de las acciones de la UEO bajo el «paraguas» de la PESC, asumiendo la UE el gasto de las mismas y permitiendo que cualquier Estado pueda no aportar tropas si no lo desea.
- La ampliación de la UE debe llevar en el nuevo Tratado un principio de solidaridad explícito (no de garantías automáticas), una obligación de consultas en caso de amenazas y un sistema de arbitraje de conflictos entre Estados miembros.

#### *Dinamarca*

El Comité Gubernamental danés recoge en un informe de 1995 las siguientes recomendaciones:

- Dinamarca debe llegar a ser miembro de pleno derecho de la UEO.
- La UEO no representa una amenaza para la OTAN sino parte de su supervivencia.
- La UEO debe convertirse en sucesivas fases en el brazo armado de la UE.
- Los Estados deben tener la posibilidad de no seguir una iniciativa: cláusula *opting out*.
- Es necesario el refuerzo de la cooperación UE-UEO.

#### *Alemania*

El ministro de defensa Volker Rühe pone de manifiesto la postura de su Gobierno en 1995 sobre estos temas:

- La fusión de la UEO y la UE es un objetivo a largo plazo en un contexto atlántico.
- La política de defensa será una responsabilidad de la Unión en el pilar intergubernamental.
- Es necesaria la figura de la abstención positiva.
- Las etapas de la integración de la UEO pasan por la formalización del papel de instrumento asumiendo algunos temas (*Petersberg*) y posteriormente la asunción de la competencia de decidir las grandes líneas políticas por el Consejo Europeo.
- El establecimiento de un mercado común de armamentos es ineludible.
- Es necesario reforzar la cooperación euroatlántica en los tres campos: político, económico y de seguridad.

#### *Francia*

El presidente Chirac, en relación con los objetivos de CIG 96, toma las siguientes posturas en 1995:

- Mantener el carácter intergubernamental del segundo pilar.
- Necesidad de personalizar en un alto representante la personalidad de la Unión: una sola cara y una sola voz.
- Acometer una refundación de la OTAN teniendo en cuenta las responsabilidades que Europa debe asumir.

- Cuando la Unión contituya su defensa, la disuasión nuclear francesa puede ser puesta a su disposición.

### *Alemania y Francia*

En los últimos meses Alemania y Francia se manifiestan de forma conjunta en tres ocasiones: la carta de los presidentes Chirac y Kohl (Baden-Baden 7 de diciembre 1995), los principios sobre la PESC adoptados por los ministros de Asuntos Exteriores (27 de febrero 1996) y el acuerdo de la defensa concertada (Noremberg 9 de diciembre 1996). Los puntos más importantes son:

- La necesidad de establecer objetivos y prioridades claras para la PESC.
- La necesidad de precisar las relaciones UEO-UE a la conclusión en 1998 del Tratado de Bruselas.
- Es necesario reflexionar sobre los ajustes para dotar a la PESC de medios e instrumentos y conjugarse con los de los Estados.
- Los esfuerzos de mayor cooperación de algunos Estados no deben verse trabados (la Europa de geometría variable).
- Necesidad de establecer una Célula de Análisis y Planificación en el seno e la Secretaría del Consejo.
- Desarrollo de la Identidad Europea en materia de Seguridad y de Defensa (IESD).
- Papel de la UEO como pilar europeo de la OTAN y como componente de defensa de la UE.
- Necesidad de que el nuevo Tratado contenga una cláusula de solidaridad política para todos los países miembros.
- El Consejo Europeo debe tener la competencia de marcar las directrices de la PESC; a partir de ellas la UEO puede ejecutar las acciones en nombre de la UE.
- Intereses de seguridad indisociables; propósito de avanzar para una estrecha coordinación de sus sistemas de defensa.
- Establecer un diálogo sobre la disuasión nuclear en el contexto de una política europea de defensa.

### *España*

Adquiere especial relieve la comunicación del Gobierno sobre la política de paz y seguridad de 1995 en la que se manifiesta que la UEO se debe desarrollar como componente de defensa de la UE y como medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica.

También se manifiesta el convencimiento de la necesidad de impulsar la convergencia de la UEO con la UE para que éste adquiera de forma progresiva la competencia en materia de seguridad y de defensa. Se considera igualmente necesario el desarrollo de las capacidades operacionales de la UEO.

### *Grecia*

El Gobierno presenta un memorándum para la CIG 96 en el que se manifiesta la necesidad de establecer criterios y objetivos de cooperación con la OTAN en los campos y zonas de competencia común.

Considerar necesaria la cláusula de asistencia mutua para la defensa de la Unión y sus frentes exteriores.

Se declara favorable a la creación de un ejército europeo supranacional y mientras se consiga los países de la UEO establecerán acuerdos de defensa a la carta.

### *Irlanda*

El ministro de Asuntos Exteriores M. Dick Spring en unas declaraciones de 1995 define así la postura del Gobierno:

- Intención de participar de manera constructiva en negociaciones sobre PESC.
- Establece como objetivo primordial la preservación de la paz conforme a los principios de la ONU y de la Organización sobre Seguridad y Cooperación Europea (OSCE).
- Limita la PESC a la compatibilidad con los objetivos nacionales en materia de desarme y control de armamento.
- Las negociaciones que impliquen la participación irlandesa serán sometidas a referéndum para garantizar que la política de neutralidad sigue en vigor.
- Las disposiciones de la UE en materia de defensa deben contemplarse en el marco general de la seguridad de Europa encaminado a evitar nuevas divisiones.

### *Italia*

El Gobierno italiano en diversos comunicados ante la CIG 96 define así algunos de sus puntos de vista:

- Debe reforzarse la capacidad operacional de la UEO para convertirse en el brazo armado de la UE.
- Debe reforzarse el carácter complementario de la UEO respecto a la OTAN.
- La UEO debe integrarse en la UE de manera progresiva.
- El primer paso para la integración es el de la de sus Secretarías Generales de manera funcional.
- Salvaguardia de los lazos trasatlánticos.

### *Luxemburgo*

En la memoria del Gobierno de cara a la CIG 96 se ponen de relieve las siguientes posturas:

- Hay que dotar a la PESC de capacidad de análisis y de previsión común bajo la Secretaría General.
- Hay que establecer una cláusula de abstención positiva para no impedir actuar a la mayoría.
- Todos los Estados miembros deben soportar las cargas financieras resultantes de las acciones militares.
- En el nuevo Tratado se debe contemplar las etapas de la inserción de la UEO en la UE, estableciendo mientras se consigue las medidas para reforzar sus relaciones.
- Debe reforzarse las capacidades operacionales de la UEO para las misiones *Petersberg*.
- La UE debe asegurar su defensa aunque esté la OTAN.
- Todos los miembros de la UE deben pertenecer a la OTAN.

## *Austria*

El memorándum del Gobierno sobre temas de la CIG 96 pone de manifiesto sus puntos de vista:

- No hay contradicción entre la PESC y la neutralidad austriaca.
- Se rechaza la participación en alianzas militares y el estacionamiento de tropas extranjeras en su territorio.
- Es necesario definir la política de defensa común conforme a las disposiciones del artículo J.4. Esta política es un objetivo a largo plazo, mientras tanto se debe reforzar la capacidad de la UE y de la UEO en materia de seguridad.
- La cooperación entre UE, UEO, OTAN y OSCE debe ser el esquema de la política de seguridad europea.
- Se está en disposición de colaborar en las acciones de la UE y de la UEO para la prevención de conflictos, la gestión de crisis, el mantenimiento de la paz y las misiones humanitarias.
- Se debe intensificar la cooperación entre la UE y la UEO.

## *Holanda*

En un memorándum sobre la política exterior, de seguridad y defensa europea de 1995 se ponen de manifiesto las siguientes opiniones:

- La integración de la UEO en la UE debe ser progresiva en los niveles institucional y político. La CIG debe llevarla a cabo.
- La Célula de Planificación de la UEO debe estar bajo control directo de la UE; asimismo las fuerzas atribuidas a la UEO.
- Debe establecerse la garantía de seguridad recíproca como elemento de la política de defensa común.
- La política de defensa exige unanimidad en la toma de decisiones.
- Necesidad de establecer el lazo trasatlántico, entre la UE y los norteamericanos.
- Precisar en el nuevo Tratado los objetivos y misiones de la política de defensa común.
- La cláusula de abstención activa.

## *Portugal*

La Asamblea de la República en una resolución de 1995 resume así sus posiciones:

- Debe clarificarse el campo de acción de la UEO.
- Debe reforzarse la UEO como órgano de defensa de la UE en el marco de la Alianza Atlántica.
- Deben reforzarse progresivamente las capacidades de defensa europea y desarrollarse una política de defensa común salvaguardando las prerogativas de la OTAN.
- Las decisiones en política de defensa se deben tomar por unanimidad, con cláusula de abstención positiva.
- La UEO debe desarrollarse como instrumento de la política de defensa común y como pilar europeo de la OTAN.

### *Finlandia*

El primer ministro Paavo Lipponen en unas declaraciones y el memorándum del Gobierno ante la CIG 96 unos meses más tarde expresan así sus posiciones:

- Rechazo a participar en alianzas militares.
- Sólo se participaría en operaciones de mantenimiento de paz no de establecimiento de la paz.
- Es necesario precisar los objetivos y el papel de la UEO.
- La IGC 96 debería definir el marco de relaciones entre la UE y UEO.
- Se considera posible que una operación de la UEO participen junto a los miembros de pleno derecho, los observadores u los socios asociados.
- La política de defensa debe permanecer en el pilar intergubernamental y la toma de decisiones debe ser por unanimidad.
- La cooperación militar se debe limitar a las misiones *Petersberg*.
- Se debe desarrollar la cooperación en materia de defensa (modificación del artículo 223 del TUE).
- Los presupuestos comunitarios deben financiar las operaciones.

### *Suecia*

La ministro de Asuntos Exteriores L. Mjelmwallen y diversos informes del Gobierno de cara a la CIG 96 nos dan una idea de los puntos de vista suecos:

- Continuidad de la política de neutralidad y no participación en alianzas militares.
- Disposición a contribuir activamente en operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria llevadas a cabo por la UEO.
- Se prestará atención al desarrollo de la UEO desde fuera de ella.
- Las tareas de la futura política de defensa europea se deben limitar al mantenimiento de la paz y la ayuda humanitaria, que no a la gestión de las crisis ni a la defensa territorial.
- Las garantías mutuas de defensa entre Estados miembros deben estar claramente separadas de la cooperación para el mantenimiento de la paz.

### *Gran Bretaña*

La postura británica puesta de manifiesto en un memorándum del Gobierno de 1995 sobre seguridad europea y posteriormente en el *Libro Blanco* sobre la CIG 96 de marzo de 1996 se resume a continuación:

- Rechazo a la absorción de la UEO por la UE.
- La defensa territorial debe seguir siendo competencia de la OTAN; la UEO debe convertirse en un pilar europeo más eficaz en el seno de la Alianza y debe limitarse a la gestión de crisis, la aplicación de sanciones y de embargos así como a misiones humanitarias, siendo necesario para ello un reforzamiento de lazos de unión entre la UEO y la OTAN.
- Es necesaria la creación de una cúpula de la UEO, nuevo órgano que reúna a todos los Estados con diferente *status*, para tomar las decisiones en el terreno militar y poder reunirse con el Consejo Europeo en caso necesario.



- Es necesario desarrollar la capacidad operacional de la UEO compatible con las misiones de la OTAN.
- Es necesario poner en funcionamiento el concepto de Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (CJTF).
- Es necesaria la creación de un centro de observación y de análisis en el seno de la UEO.
- La cooperación en materia de defensa debe mejorarse mediante una cooperación más estrecha entre la UE y la UEO.
- Se rechaza la integración o la subordinación de la UEO a la UE.
- La UE al tener algunos Estados miembros que se declaran neutrales no debería tomar decisiones en materia de defensa o en el campo del empleo de fuerzas militares.

Hasta aquí se han recogido algunos de los puntos de vista más importantes manifestados por responsables políticos de los 15 Estados miembros de la UE en los últimos dos años que nos dan una idea muy general de las diferentes posiciones con respecto a los temas de seguridad y defensa contenidos en la PESC y sobre todo sobre el papel de la UEO.

No se puede simplificar en un cuadro estas posturas pues caeríamos en el error de generalizar unos intereses políticos de gran complejidad y cuando menos singulares por la naturaleza misma de cada uno de los 15 miembros.

No obstante lo anterior se puede afirmar que hubo un sentimiento inicial de cautela ante una posible superposición de competencias en materia de defensa entre la UE con la UEO revitalizada y la OTAN; hoy este sentimiento parece disipado y las manifestaciones de estrechar los lazos euroatlánticos se han prodigado, la OTAN igualmente toma como suya la idea de la IESD.

La postura de los Estados con respecto a la UEO y su relación con la UE admite muchos matices, una postura muy clara es la de Gran Bretaña que en todo momento ha mantenido su oposición a la integración.

Los tres Estados que mayor protagonismo han tenido en este periodo, por su potencial y sobre todo por sus posturas más singulares, han sido Alemania, Francia y Gran Bretaña. En ningún momento han llegado a presentar un núcleo unitario que hubiera ejercido una gran influencia en el resto de los Estados miembros, es interesante sin embargo apuntar que las relaciones entre ellos dos a dos han ido empujando algunos de los conceptos más debatidos sobre la PESC.

Los Estados con vocación de intervención, mantienen sus principios de no adhesión a alianzas militares; su participación en misiones *Petersberg* está matizada por cada uno de ellos; la cláusula de abstención positiva está presente en las intenciones de todos antes de adquirir compromisos.

### **La posición del Consejo Europeo**

El Consejo Europeo reunido en Madrid los días 15 y 16 de diciembre de 1995 al finalizar el semestre de Presidencia española, toma una postura de cara a la CIG 96 bajo el título general «La Conferencia Intergubernamental: una estrategia para Europa» que en lo

referente a la PESC y con la finalidad de dotar a la Unión de una mayor capacidad de acción exterior se resume en los siguientes puntos:

- La CIG 96 debe determinar los intereses de la Unión y los medios para conseguirlos; la política exterior de la Unión debe ser visible para los ciudadanos, representativa de los Estados miembros y coherente en términos de continuidad y globalidad.
- Debe organizarse una Célula de Análisis y Planificación de la política exterior común; para la mayoría de los Estados miembros el jefe de esta Célula cuyas funciones podrían eventualmente fusionarse con las de la Secretaría General del Consejo.
- La CIG 96 debe examinar el medio de revisar los procedimientos de toma de decisiones y de financiación para adaptarlos a la naturaleza de la política exterior.
- Deben contemplarse fórmulas flexibles que permitan no imposibilitar a aquellos que crean necesario llevar a cabo una acción común.
- La Unión debe dotarse de la posibilidad de expresarse por una sola voz (alto representante para la PESC, cooperación aumentada estructurado entre el Consejo y la Comisión...).
- La CIG 96 debe examinar los medios de alentar el desarrollo de las capacidades operacionales de Europa, de promover una cooperación europea más estrecha en el campo de los armamentos y de asegurar una mayor coherencia entre la acción en el terreno militar y los aspectos políticos, económicos o humanitarios de la gestión de crisis al nivel europeo.
- Han sido consideradas numerosas opciones para el desarrollo de las relaciones entre la UE y la UEO:
  - El reforzamiento del partenariado UE-UEO (que se mantendría autónoma).
  - El establecimiento de un vínculo más estrecho que permitiera a la UE asumir un papel director con respecto a la UEO para las misiones *Petersberg*.
  - La integración de las misiones *Petersberg* en el Tratado.
  - La integración progresiva de la UEO en la UE (compromiso de la UEO de actuar como órgano de ejecución de la Unión en cuestiones militares y operacionales, en etapas sucesivas que lleven a la fusión de las dos Organizaciones).
  - Las misiones de *Petersberg* y un compromiso colectivo en materia de defensa han de ser incluidos en el texto del Tratado o en un protocolo anexo.

La enumeración de todos los detalles del comunicado de la Cumbre de Madrid se puede resumir en cuatro grandes grupos de cuestiones que se espera sean debatidas en la CIG 96 y que más adelante se verá hasta donde se ha llegado en ellas. En primer lugar está la creación de elementos nuevos: «*máster* PESC» y la Célula de Análisis e Información; para muchos, la creación de estos elementos no es la solución a las carencias de la política exterior común. En segundo lugar aparece el tema de la toma de decisiones, este problema no es exclusivo de la PESC, aparece a lo largo de todo el proceso de integración europeo como una batalla entre la unanimidad y la mayoría cualificada que va ganando terreno poco a poco, sin embargo en los temas de política exterior y de seguridad hay una especial sensibilidad y se avivan los recelos entre los Estados grandes y los pequeños ante el temor de un directorio de hecho en el campo de la seguridad europea. Aparecen en tercer lugar las relaciones UE-UEO y la posibilidad de actuaciones conjuntas de sus Consejos. Finalmente en cuarto lugar la precisión y concreción de objetivos, la supresión de la

expresión «a término» del artículo J.4 en relación con la defensa común constituye otro tema de gran importancia.

### **La posición del Consejo de la UEO ante la CIG 96**

El Consejo de la UEO al finalizar el semestre de la Presidencia española en 1995, y ante la iniciación inminente de la CIG 96 en marzo del año siguiente adopta la postura que se resume a continuación en el documento «Contribución de la UEO a la Conferencia Intergubernamental de la Unión Europea de 1966».

- El objetivo es el de desarrollar una UE abierta hacia el Este, que tenga los medios y la voluntad de contribuir a la seguridad regional y mundial gracias al desarrollo del pilar europeo en el seno de la OTAN.
- La garantía de seguridad colectiva que representa el artículo V del Tratado de Bruselas modificado debe preservarse para el caso de operaciones de defensa colectiva de su territorio. Los Estados miembros de la UEO intervendrán en el marco de la Alianza Atlántica.
- Es prioritario el desarrollo operacional de la UEO en el marco de las misiones *Petersberg*.
- Es necesario intensificar la coordinación y las posiciones concertadas de los Estados miembros en el seno de la Alianza sobre las cuestiones que presentan un interés común de importancia.
- Es necesario continuar en la postura de poner a disposición de la UEO y de la OTAN fuerzas multinacionales europeas.
- La decisión de participar en las nuevas misiones definidas en Petersberg será decisión de las naciones; este tipo de acciones puede ser emprendido por coaliciones de Estados dispuestos a actuar.
- Los acuerdos de defensa europeos no deben limitar la posibilidad de actuar en nombre de compromisos de defensa nacionales.
- Las decisiones soberanas de los Estados observadores de la UEO concernientes a sus acuerdos de defensa, serán respetadas; la CIG deberá favorecer los acuerdos europeos que permitan a todos los Estados de la UEO, y la UE contribuir a cumplir las misiones definidas en Petersberg; los acuerdos europeos en materia de defensa deben estimular un reparto de cargas equitativo entre los Estados.

No obstante los anteriores elementos comunes entre los Estados miembros de la UEO, hay dos puntos de vista distintos en cuanto al camino a seguir en lo concerniente al desarrollo futuro de los acuerdos y las estructuras europeas en materia de defensa y en particular las relaciones futuras entre la UEO y la UE:

Opción A: Partenariado reforzado entre una UEO autónoma y la UE. Se salvaguardan con ello la soberanía nacional y el carácter intergubernamental de la toma de decisiones.

Opción de la mayoría de los Estados miembros, B y C:

Opción B: La CIG debe decidir las medidas a tomar para favorecer un acercamiento entre las dos Organizaciones siendo la completa integración el objetivo último, manteniendo el consenso como principio de la toma de decisiones.

Las medidas a las que podría llegar la CIG podrían ser: posiciones que permitan al Consejo europeo emitir orientaciones generales para las acciones de la UEO o disposiciones que permitan a la UE dar instrucciones a la UE para llegar a un acuerdo por el que la UEO se comprometería a preparar y ejecutar las decisiones y las acciones de la UE.

Opción C: La CIG fijará el objetivo y el calendario a adoptar para la integración de la UEO en la UE a corto o a medio plazo mediante la eliminación de una excepción en el proceso de decisión de la PESc, con la integración o no de todos los aspectos de la defensa en la PESc bien en el Tratado o en un protocolo anexo, con la opción de los Estados de no comprometerse en determinadas condiciones o simplemente la no participación.

### **La Conferencia Intergubernamental. Avances**

Se inicia la CIG 96 como se decide al comienzo, el 29 de marzo de 1996 en Turín, bajo la Presidencia italiana del Consejo Europeo.

La CIG como se ha visto tiene unos compromisos que cumplir en cuanto a los temas a tratar. La Comisión Europea con los informes del Grupo de Sabios (Grupo Durieux) y del Grupo de Reflexión Westendorp prepara su borrador de trabajo inicial para la conferencia que de acuerdo con el informe del Consejo Europeo de Madrid iniciará sus sesiones de trabajo.

La Conferencia tiene varios planos de actuación; el máximo nivel es el del Consejo Europeo que cada seis meses se reúne; el nivel de trabajo de ministros plenipotenciarios que se reúne una vez al mes y el nivel de desarrollo y preparación de las sesiones que se reúne prácticamente todas las semanas.

Al finalizar el semestre de Presidencia italiana en el Consejo europeo celebrado en Florencia la Presidencia emite un informe que en lo referente a la PESc abarca los siguientes aspectos:

### **Política exterior común**

Se estudiaron las posibilidades de mejora del funcionamiento de la PESc por lo que respecta a la preparación y aplicación de las decisiones y al propio procedimiento de decisión.

#### *Preparación y aplicación de las decisiones*

Se impone una mejora de las condiciones de preparación y de aplicación de las decisiones PESc a fin de garantizar una mayor coherencia, una mayor continuidad y una mayor visibilidad de la política exterior de la Unión. Los principales medios propuestos al efecto son los siguientes:

- Aclaración de las funciones respectivas de los distintos agentes implicados en la elaboración y en la aplicación de las actuaciones exteriores de la Unión (Consejo Europeo, Consejo, Presidencia, Comisión y Estados miembros).
- Mejor coordinación de las distintas funciones, entre otros medios a través del refuerzo de las estructuras que rodean a la Presidencia, manteniendo al mismo tiempo el actual equilibrio del sistema institucional.

— Creación de una nueva función dentro del sistema institucional existente.

Los debates pusieron de manifiesto diversos modos (no excluyentes) de llevar a la práctica estas ideas:

- Existe consenso para establecer una capacidad reforzada de análisis, de previsión y de alerta precoz (*early warning system*) que permita en cada situación presentar gamas de opciones argumentadas ante los órganos del Consejo. Esta capacidad de análisis debería contar con la contribución de personal procedente de la Secretaría General del Consejo, de los Estados miembros, de la Comisión y, en su caso, de la UEO, y tener acceso a la información diplomática. Con el fin de mantener un estrecho vínculo con los servicios que actualmente se encargan de la gestión cotidiana de la PESC, la solución consistente en confiar esta facultad a la Secretaría General del Consejo contó con cierto apoyo.
- Se lanzó la idea de designar a un «alto representante de la PESC», que actúe por mandato del Consejo Europeo o del Consejo, cuya función consistiría en llevar a efecto la ejecución y el seguimiento de las acciones comunes, movilizandando la totalidad de los medios, tanto nacionales como comunitarios, de que dispone la Unión. Para quienes se sitúan en esta óptica, el «alto representante de la PESC» tendría a su disposición la Célula de Análisis y de Previsión, estaría asociado a los trabajos de las instancias del Consejo y de las demás Instituciones y velaría por que todos respetasen los compromisos contraídos por el Consejo Europeo. El debate puso de manifiesto la necesidad de analizar con mayor detenimiento la articulación entre esta función y la de la Presidencia y la Comisión en el marco del sistema institucional vigente. Se lanzó la idea de combinar el cargo de «alto representantes de la PESC», subordinado respecto del Consejo y que actuaría en estrecha vinculación con la Presidencia, con el de secretario general; con ese mismo espíritu, se sugirió el nombramiento de un «secretario general de la PESC, responsable ante el Consejo.
- Se sugirió la posibilidad de dar al tándem Presidencia-Comisión responsabilidades específicas en la ejecución de la PESC y en la representación exterior de la Unión; esta posibilidad no excluye un refuerzo paralelo del papel de la Presidencia y de la Secretaría General del Consejo.
- Se podría adaptar la composición de la troika, limitándola a la Presidencia en ejercicio más la Presidencia siguiente, y asociándola estrechamente a la Comisión y al «alto representante de la PESC»; también se propuso la idea de formalizar en el Tratado la posibilidad de recurrir, en determinadas situaciones concretas, a «enviados especiales» con mandato del Consejo.
- Sin volver a cuestionar la actual articulación entre el Comité Político y el Comité de Representantes Recurrentes de los Países Comunitarios (COPERER), se reconoció de forma general la necesidad de mejorar el seguimiento de la ejecución de las políticas. Se sugirió que el Comité Político se reúna con mayor frecuencia, o que un órgano permanente de «suplentes» de los directores políticos se haga cargo de la gestión cotidiana de la PESC.
- Por último, la experiencia (en especial Mostar) ha puesto de relieve la conveniencia de disponer de un procedimiento que permita al Consejo conferir, en determinadas condiciones, una responsabilidad específica de ejecución de una acción común a la Presidencia-troika-alto representante de la PESC-Comisión.

### *Condiciones de la toma de decisión*

- Se subrayó el interés de que, en aras de la coherencia y de la credibilidad, las orientaciones políticas que comprometan a la Unión en su actuación exterior, y en particular los elementos fundamentales de las acciones comunes, se adopten al máximo nivel, es decir, en el Consejo Europeo.
- Ello no menoscabaría en lo más mínimo el importantísimo papel que deberá seguir desempeñando el Consejo «Asuntos generales», en calidad de órgano de decisión política y de coordinación para la ejecución del conjunto de la actuación exterior de la Unión.
- Existe una preocupación bastante general por que se aclare el alcance de los instrumentos de la PESC, en particular por lo que respecta a las acciones comunes y a las posiciones comunes.
- En opinión de la Presidencia, el requisito generalizado de unanimidad en la PESC se considera a menudo como un factor de rigidez, e incluso de bloqueo del proceso de decisión. Se plantearon diversas posibilidades para poner remedio a esta situación:
  - a) Aplicación del voto mayoritario para la definición de las acciones comunes por parte del Consejo dentro del marco general político establecido por el Consejo Europeo (sin perjuicio de determinadas excepciones, por ejemplo en el ámbito de seguridad y defensa).
  - b) Aplicación sistemática del voto mayoritario para las medidas correspondientes a la ejecución de las acciones comunes (sin perjuicio de determinadas excepciones, por ejemplo en el ámbito de seguridad y defensa).

Esta ampliación de la mayoría cualificada, tanto en un caso como en otro, podría verse facilitada por la utilización de una fórmula de mayoría reforzada. Se lanzó igualmente la idea de vincular la introducción de la mayoría cualificada al reconocimiento expreso en el Tratado de la posibilidad de que un Estado miembro alegue un interés nacional esencial para oponerse a un voto mayoritario. Una variante consistiría en disponer que cuando un Estado miembro solicite que una decisión que normalmente debería adoptarse por mayoría cualificada se tome, excepcionalmente, por unanimidad, sólo sea posible rechazar su solicitud por mayoría cualificada. En ambos casos, se propuso la idea de que el derecho de alegar un interés nacional esencial sólo pueda ejercerse a nivel del Consejo Europeo.

- c) Flexibilización de la regla de la unanimidad mediante la introducción de una cláusula de abstención constructiva según la cual el Estado miembro que recurriese a ella quedaría dispensado de participar directamente en la ejecución, aunque seguiría siendo solidario políticamente, y en su caso financieramente, de la acción.

También se propuso la idea de precisar claramente en el Tratado que la abstención no obsta a la unanimidad.

- d) Por último, recurso a fórmulas de cooperación reforzadas en determinados ámbitos concretos.

### *Financiación de la PESC*

En relación con la PESC, existe la preocupación comúnmente compartida de que se garantice la disponibilidad rápida de créditos cuando el Consejo decida una acción. De ello se desprende que los gastos operativos deberían, en principio, correr a cargo del presupuesto comunitario, siempre que:

- Se prevea la posibilidad de recurrir, en cualquier caso, a una financiación a cargo de los Estados miembros en determinados casos excepcionales.
- Se encuentre una solución en el terreno del procedimiento presupuestario para conceder al Consejo la «última palabra» en materia de decisiones presupuestarias, de conformidad con sus prerrogativas de decisión política en el ámbito de la PESC.
- Se supedite la financiación con cargo al presupuesto comunitario al cumplimiento de las previsiones financieras.

### *Papel del Parlamento Europeo*

Existe el deseo general de preservar el actual equilibrio entre el Consejo y el Parlamento en el ámbito de la PESC. Se pone de manifiesto, no obstante, la existencia de cierta apertura en el sentido de contemplar medidas prácticas con el fin de garantizar una mejor información y consulta al Parlamento. Algunos de los participantes indicaron que esa consulta no debería referirse a acciones específicas.

### **Seguridad y defensa**

El debate sobre la seguridad y la defensa se integra en el contexto más amplio de los debates que se están desarrollando en otros foros (en particular la elaboración de una identidad europea de seguridad y de defensa dentro de la OTAN, así como de los cambios que prevén determinados Estados miembros en la organización de su defensa).

Este debate incluye asimismo la cuestión del porvenir de la industria europea de armamentos.

### **Objetivos, contenido e instrumentos de una política de la UE en materia de seguridad y defensa**

Según la Presidencia, está ampliamente difundida la inquietud de que la UE, con la perspectiva de una política exterior y de seguridad de mayor credibilidad, disponga de una competencia efectiva de ejecución de decisiones políticas que impliquen la utilización de medios y capacidades militares, sin que la propia UE desarrolle operaciones militares. En este sentido, procede examinar con mayor detenimiento las implicaciones de las conclusiones del Consejo del Atlántico Norte de la OTAN de 3 de junio de 1996, que fijan:

«El objetivo de desarrollar una identidad europea de seguridad y de defensa en el seno de la Alianza, del que constituye un elemento fundamental la posibilidad de operaciones con medios de la OTAN pero dirigidas por la UEO.»

Se subrayó que la Conferencia debería constituir la oportunidad de estudiar los medios para plasmar en la práctica esta identidad europea de seguridad y de defensa.

Por lo que respecta a las misiones denominadas *Petersberg* (misiones humanitarias, misiones de mantenimiento de la paz, misiones de fuerzas de combate para la gestión de crisis), se puso de manifiesto un gran interés en hacer que figuren expresamente en el Tratado. A juicio de los valedores de esta inclusión, que no es compartida por todos, cabe establecer una distinción suficientemente neta entre las misiones de tipo *Petersberg* y la aplicación de una cláusula de defensa colectiva.

Por lo que se refiere a la «definición de una política de defensa» el principio de su inclusión inmediata en la PESC contó con cierto respaldo (lo que supondría la supresión de las palabras «en el futuro» en el apartado uno del artículo J.4); lo mismo se aplica a la sustitución de la «posibilidad» de una defensa común por el «objetivo» de una defensa común. También se propugnó la idea de completar los objetivos de la PESC para incluir una referencia al mantenimiento de la integridad del territorio de los Estados miembros y de las fronteras exteriores comunes.

Se manifestó igualmente cierto interés a favor de la inclusión en el Tratado de una cláusula que indique que la pertenencia a la Unión crea entre los Estados miembros una relación de seguridad que implica una solidaridad estrecha y efectiva, sin constituir un compromiso de alianza.

Se admite de un modo muy amplio:

«La necesidad de reforzar los lazos UE-UEO con el fin de poner a disposición de la Unión una capacidad operativa efectiva en el ámbito de la seguridad y la defensa.»

En gran medida, este planteamiento implica también la inclusión en el Tratado de «la perspectiva de una futura integración de la UEO en la Unión». Algunos consideran que no se puede prejuzgar esta cuestión en el momento actual. En el supuesto de incluir en el Tratado el principio de la fusión entre la Unión y la UEO, se mencionó la posibilidad de establecer un calendario.

En cualquier caso, se considera necesario hacer explícito el carácter preciso del vínculo institucional entre ambos organismos (directrices generales del Consejo Europeo, instrucciones de la UE a la UEO, o nexo vinculante desde el punto de vista jurídico entre la UE y la UEO).

Desde un punto de vista general, se mencionó la posibilidad de una intensificación de la coordinación entre los organismos de la UE y de la UEO reuniones conjuntas a nivel de grupos de trabajo y de altos funcionarios, participación del secretario general de la UEO y de los ministros de Defensa, en su caso, en el Consejo «Asuntos generales».

#### *Otras modificaciones que deberán introducirse en el artículo J.4*

Por lo que se refiere a las demás modificaciones que podrían efectuarse en el artículo J.4, se destacó que:

- Existe escaso interés en abrir un debate sobre el concepto de «carácter específico» de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros (apartado 4 del artículo J.4).



- Existe división de opiniones sobre si conviene o no precisar que la cláusula sobre la posibilidad de una cooperación más estrecha entre dos o más Estados miembros, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, se refiere exclusivamente a la política de defensa (*confer* apartado 5 del artículo J.4).
- Existe acuerdo en considerar que la regla de la unanimidad debería aplicarse para las cuestiones de seguridad y de defensa, aunque se señaló que esta regla no debería impedir la formación, en su caso, de «coaliciones de voluntarios». Se ha perfilado cierta tendencia a favor de limitar la excepción contemplada en el apartado tres del artículo J.4 exclusivamente a las normas de votación, con el fin de suprimir toda ambigüedad en cuanto a la posibilidad de recurrir a acciones comunes en el ámbito de la defensa.

### *Cuestión de los armamentos*

Existe un amplio acuerdo en relación con el interés que presenta «disponer de un marco que permita el desarrollo de las industrias de defensa en Europa», favoreciendo un refuerzo de la cooperación en este ámbito, sin que resulte por ello necesario modificar el artículo 223 del TCE.

Se destacó la importancia de disponer de una «política de control de las exportaciones de armamentos a escala europea».

Los avances que se han producido en el semestre de Presidencia italiana, en cuanto a los temas de la PESC, han sido pequeños como era de esperar debido a la gran trascendencia que tienen y la dificultad de concretarlos.

Se inicia el semestre de Presidencia irlandesa y durante él los trabajos de la CIG progresan con mayor o menor rapidez, pero al final de él en la Cumbre de Dublín de diciembre de 1996 que se han ido alcanzando.

## **Política exterior común**

### *Objetivos, medios y estructuras*

Reforzar la PESC es uno de los elementos clave para dotar a la Unión de una política exterior coherente y eficaz.

Los textos sugeridos por la Presidencia que figuran a continuación reforzarían la PESC de varias maneras significativas y prácticas. Concretamente:

- Se acentuaría el papel del Consejo Europeo en la definición de los principios y de las orientaciones generales y estratégicas para todos los ámbitos de la PESC.
- La Presidencia, que tiene la responsabilidad general de la realización de las políticas y de la representación de la Unión en el contexto de la PESC, contaría con la asistencia del secretario general del Consejo, al que se daría una nueva categoría y mayor presencia en materia de política exterior.
- Se crearía un nuevo instrumento de planificación de políticas y de alerta precoz, bajo la responsabilidad del secretario general del Consejo.

- La Comisión estaría asociada en mayor medida a la realización de políticas y a la representación en el ámbito de la PESC, lo cuál es importante para garantizar la coherencia en la actuación exterior general de la Unión.
- La Presidencia llevaría a cabo reuniones diplomáticas con terceros países, con apoyo del secretario general del Consejo, de la Comisión y, en caso necesario, de la Presidencia siguiente.
- Los procedimientos de adopción de decisiones se mejorarían de dos maneras:
  - En primer lugar, en los casos en que siguiera siendo aplicable la unanimidad, sería posible, formular una declaración de abstención constructiva. Un Estado miembro que formulase una declaración de esta índole no estaría obligado a aplicar la decisión.
  - En segundo lugar, se introduciría la votación por mayoría cualificada para todas las decisiones del ámbito de la PESC distintas de la adopción de acciones comunes y para las que tuvieran una dimensión militar o de defensa, lo cual estaría sujeto, no obstante, a la disposición de que no se celebraría votación cuando un miembro del Consejo, por razones declaradas de política nacional, manifestara su intención de oponerse a la adopción de una decisión. En tales casos, una mayoría cualificada podría pedir que se planteara la cuestión a los jefes de Estado o de Gobierno para que estos decidieran por unanimidad.

*Coherencia general de la acción exterior  
(modificación del segundo párrafo del artículo C del TUE)*

La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y mantendrán la cooperación oportuna a tal fin. Asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas.

*Definición de los principios y de las orientaciones  
estratégicas generales para la PESC por parte  
del Consejo Europeo (modificación del párrafo primero  
del apartado uno del artículo 3.1 del TUE)*

La Unión y sus Estados miembros definirán y realizarán una PESC, que se regirá por las disposiciones del presente Título y abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad. El Consejo Europeo definirá los principios y las orientaciones estratégicas generales para la PESC.

*Objetivos de la PESC (modificación del primer  
guion del apartado dos del artículo J.1 del TUE)*

Los objetivos de la PESC son los siguientes:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales, de la independencia y de la integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas.

*Cláusula de solidaridad política reforzada  
(modificación del apartado cuatro del artículo J.1 del TUE)*

Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua.

Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para reforzar 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.

El Consejo velará por que se respeten estos principios.

*La Presidencia, la troika y los representantes especiales  
(modificación del artículo J.5 del TUE)*

- En materia de PESC, la Presidencia asumirá la representación de la Unión.
- La Presidencia será responsable de la ejecución de las acciones comunes, en virtud de ello expresará en principio la posición de la Unión en las conferencias internacionales.
- La Presidencia contará con la asistencia del secretario general del Consejo.
- Con el fin de garantizar la coherencia de las actividades exteriores de la Unión, la Comisión estará plenamente asociada a las tareas a que se refieren los apartados uno y dos. La Presidencia contará con la asistencia, en su caso, del Estado miembro (texto suprimido) que vaya a desempeñar la Presidencia siguiente.
- Siempre que lo considere necesario, el Consejo podrá designar un representante especial al que otorgará un mandato para cuestiones relativas a políticas concretas.

*El secretario general del Consejo  
(nuevo artículo J.8 tercero del TUE)*

El secretario general del Consejo asistirá al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la PESC.

A tal fin, el secretario general del Consejo contribuirá a la formulación, preparación y realización de las decisiones sobre políticas. El secretario general del Consejo podrá, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, asumir o tomar parte en la realización de tareas relacionadas con la representación exterior de la Unión, incluido el desarrollo del diálogo político con terceros.

*Un nuevo instrumento de planificación de políticas  
y de alerta precoz (declaración del Acta Final)*

La Conferencia acuerda lo siguiente:

1. En la Secretaría General del Consejo se establecerá un instrumento de planificación de políticas y de alerta precoz, bajo la responsabilidad del secretario general.
2. Entre las tareas del instrumento de planificación de políticas y de alerta precoz se contarán las siguientes:
  - a) Observación y análisis de la evolución de la situación en ámbitos pertinentes en relación con la PESC.

- b) Elaboración de evaluaciones de los intereses de la Unión en materia de política exterior y de seguridad, y determinación de los ámbitos en los que la PESC podría centrarse en el futuro.
  - c) Presentación de evaluaciones oportunas y de alerta precoz en cuanto a los hechos o situaciones que pudieran tener repercusiones importantes para la política exterior y de seguridad de la Unión, incluidas las crisis políticas potenciales.
  - d) Elaboración, bien a petición del Consejo, de la Presidencia o por propia iniciativa, de documentos de opciones políticas razonadas, que se presentarán bajo la responsabilidad de la Presidencia como aportación a la formulación de políticas por parte del Consejo.
3. Se establecerá una adecuada colaboración con la Comisión con el fin de garantizar la plena coherencia con la política económica exterior y la política de desarrollo de la Unión.
  4. El instrumento de planificación de políticas y de alerta precoz se compondrá de personal procedente de la Secretaría General, los Estados miembros, la Comisión y la UEO.
  5. Cualquiera de los Estados miembros o la Comisión podrán formular sugerencias de posibles actividades al instrumento de planificación.
  6. Los Estados miembros y la Comisión contribuirán al proceso de planificación de políticas facilitando, cuando proceda, la información pertinente de manera confidencial.

*El Comité Político (modificación del apartado cinco del artículo J.8 del TUE)*

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 151 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, un Comité Político (texto suprimido) seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la PESC y contribuirá a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste o por propia iniciativa. Asimismo supervisará la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión.

*Instrumentos de aplicación de la PESC (apartado e del artículo J.1 del TUE)*

La Unión perseguirá estos objetivos mediante:

- La instauración de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política, de conformidad con lo dispuesto en el artículo J.24.
- La adopción de posiciones comunes con arreglo a lo dispuesto en el artículo J.2 bis.
- La adopción de acciones comunes con arreglo a lo dispuesto en el artículo J.3

*Cooperación sistemática (artículo J.2 del TUE)*

Los Estados miembros se informarán mutuamente y se concertarán en el seno del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general, a fin de garantizar que su influencia combinada se ejerza del modo más eficaz mediante una acción concertada y convergente.

### *Posiciones comunes (nuevo artículo J.2 bis del TUE)*

Cuando lo considere necesario, el Consejo adoptará una posición común.

Las posiciones comunes definirán el planteamiento de la UE frente a una cuestión concreta de índole geográfica o temática. Los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes.

### *Acciones comunes (artículo J.3)*

1. Basándose en orientaciones generales del Consejo Europeo, el Consejo decidirá que una cuestión de política exterior y de seguridad sea objeto de una acción común.
2. Las acciones comunes definirán los objetivos de la Unión y los medios que deberán ponerse a su disposición para abordar situaciones concretas en que se considere necesaria una actuación operativa en los ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses comunes. Para la adopción de acciones comunes se aplicará el procedimiento que figura a continuación.
3. Cuando el Consejo apruebe el principio de una acción común, fijará su alcance preciso, los objetivos generales y específicos que la Unión se asigne al llevarla a cabo, así como los medios, los procedimientos, las condiciones y, si es necesario, el límite temporal aplicables a su ejecución. (Se suprime el apartado dos del artículo J.3 en relación con el procedimiento de adopción de decisiones, véase más adelante el artículo J.8 bis).
4. Si se produjera un cambio de circunstancias con clara incidencia sobre un asunto objeto de una acción común, el Consejo revisará los principios y objetivos de dicha acción y adoptará las decisiones necesarias. La acción común se mantendrá en tanto el Consejo no se haya pronunciado.

### *Procedimiento de adopción de decisiones (nuevo artículo J.8 bis del TUE)*

1. El Consejo adoptará por unanimidad las decisiones de adopción de acciones comunes de conformidad con el artículo J.3 y las decisiones a que se refiere el apartado tres del artículo J.4. Las abstenciones de miembros presentes personalmente o representados no impedirán la adopción de tales decisiones. En caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación sobre las cuestiones mencionadas en el párrafo primero, podrá mitigar su abstención mediante una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que la decisión sea vinculante para la Unión. Con ánimo de solidaridad mutua, el Estado miembro interesado se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión, y los demás Estados miembros respetarán su posición. En caso de que el número de miembros del Consejo que mitigaran su abstención de ese modo representara más de 25 votos ponderados con arreglo a lo dispuesto en el apartado dos del artículo 148 del TCE, no se adoptará la decisión.
2. El Consejo adoptará por mayoría cualificada las decisiones correspondientes al presente título distintas de las mencionadas en el apartado uno. Los votos de los miembros del Consejo se ponderarán con arreglo a lo dispuesto en el apartado dos del artículo 148 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Para ser adoptadas, las decisiones

requerirán un mínimo de 62 votos a favor emitidos al menos por diez miembros. En caso de que un miembro del Consejo declarara formalmente, por razones explícitas de política nacional, su intención de oponerse a la adopción de una decisión que debiera tomarse por mayoría cualificada, no se llevará a cabo la votación. No obstante, si así lo solicitara el Consejo pronunciándose por mayoría cualificada de conformidad con el párrafo precedente, la cuestión se someterá a la apreciación del Consejo, reunido en su composición de jefes de Estado o de Gobierno, para que resuelva por unanimidad.

3. En lo que se refiere a cuestiones de procedimiento, el Consejo se pronunciará por mayoría simple de sus miembros.

## **Seguridad y defensa**

Dentro del contexto de una política exterior creíble, la UE debe estar en condiciones de responder con eficacia a los nuevos y complejos desafíos en materia de seguridad del Mundo, posterior a la guerra fría, lo que requiere planteamientos y soluciones polifacéticos. La consecución de sus objetivos de PESC exige que la Unión recurra cada vez en mayor medida a toda la gama de instrumentos a su disposición.

La relación, ya plasmada en el TUE, entre la UE y la UEO constituye un punto de partida importante, en especial por lo que respecta al potencial de la UE para incrementar su papel en la gestión de crisis y el fomento de la paz en cumplimiento de los objetivos de las Naciones Unidas. La propia UE no posee medios militares. Tiene acceso a los instrumentos de la UEO, de la que no todos los Estados miembros de la UE son miembros de pleno derecho. Los debates sobre la evolución futura de la seguridad y defensa de la Unión deberán tener en cuenta, no sólo las diferentes situaciones y compromisos en materia de defensa de los Estados miembros, sino también que existe un contexto de seguridad europeo más amplio en el que se enmarcan estos debates. Deben tenerse en cuenta los hechos y evoluciones recientes en la OTAN, en especial la Reunión Ministerial de junio de 1996 en Berlín y sus consecuencias, sobre todo por lo que se refiere a la posible aportación de activos de la OTAN a la UEO para misiones de *Petersberg*.

El planteamiento sugerido en este ámbito toma en cuenta el actual panorama institucional de la seguridad europea, que está sufriendo una evolución gradual. Existe una tendencia convergente de opinión en el sentido de que la Unión debería poseer en la fase actual una mayor capacidad de perseguir aquellos de sus objetivos que puedan implicar el recurso a medios militares, en el entendimiento de que la ejecución de dichas tareas correspondería a la UEO, desarrollando la relación ya consagrada en el Tratado entre la UE y la UEO.

Parece existir una clara voluntad política de realizar avances efectivos en este ámbito, en particular incluyendo en el Tratado los objetivos de las misiones de *Petersberg*.

Los siguientes textos sugeridos por la Presidencia implicarían sobre todo:

- Reformar los objetivos de la PESC en materia de seguridad y defensa para tener en cuenta la evolución de la situación en este ámbito desde la negociación del TUE.
- Contemplar la intensificación de la relación entre la UE y la UEO, entre otras formas mediante el fomento de unas relaciones institucionales más estrechas.

- Confirmar que las decisiones y acciones de la Unión que tengan implicaciones militares o de defensa seguirán adoptándose por unanimidad.

*Objetivos de la Unión en materia de seguridad y defensa (modificación del apartado uno del artículo J.4 del TUE)*

La PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la UE, incluida la *definición progresiva (redacción actual: en el futuro) de una política de defensa común con la perspectiva de (redacción actual: que pudiera conducir en su momento a una defensa común).*

Las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones de fuerzas de combate en gestión de crisis, incluidas las tareas de pacificación.

*Objetivos de la Unión en materia de seguridad y defensa (declaración del Acta Final)*

La Conferencia hace constar que la referencia a misiones humanitarias en el segundo párrafo del apartado uno del artículo J.4 se refiere al uso de medios militares con fines humanitarios y se entiende sin perjuicio de las misiones humanitarias llevadas a cabo por la Comunidad en virtud de lo dispuesto en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

*Relaciones con la UEO (modificación del apartado dos del artículo J.4 del TUE)*

1. La UEO es parte integrante del desarrollo de la Unión y, por tanto, la Unión fomentará relaciones institucionales más estrechas con ella. La Unión se servirá de (supresión de una palabra) la UEO para elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.
2. Cuando la Unión recurra a la UEO para que ésta elabore y ponga en práctica decisiones de la Unión relativas a las misiones a que se refiere el apartado 1 del artículo J.4, todos los Estados miembros de la Unión tendrán derecho a participar plenamente en dichas misiones. El Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las modalidades prácticas necesarias. Dichas modalidades permitirán a todos los Estados miembros que contribuyan a dichas misiones, participar plenamente y en igualdad de condiciones en la planificación y adopción de decisiones en la UEO, en la medida en que estas decisiones se refieran al compromiso y al despliegue de la contribución nacional de cada Estado miembro. Las decisiones a que se refiere el presente apartado que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa se adoptarán sin perjuicio de las políticas y obligaciones a que se refiere el apartado cuatro del artículo J.4.

*Unanimidad para las decisiones de la Unión con repercusiones militares o de defensa (modificación del apartado tres del artículo J.4 del TUE)*

3. El Consejo actuará por unanimidad cuando aborde cuestiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y que se rijan por el presente artículo.

## **Conclusiones**

La década de los años noventa con el final de la guerra fría nos ha traído un Mundo más seguro pero también más inestable. La UE en su desarrollo imparable ve aumentadas sus responsabilidades exteriores y ello exige un avance en su capacidad de acción que, indudablemente, necesita mejorar.

Los resultados que se obtengan al final de la CIG 96 van a significar un paso importante que junto con la culminación del proceso de la moneda única, la revisión o prórroga del Tratado de Bruselas y la ampliación de la Unión constituyen los hitos fundamentales de la estrategia europea de cara al próximo milenio.

¿Qué resultados se van a obtener en esta Conferencia Intergubernamental? Después del repaso hecho anteriormente sobre lo que se esperaba y lo que se está consiguiendo hasta la fecha, la pregunta podía ser: ¿que resultados pueden obtenerse?

La Europa del futuro, la que resulte de la Conferencia no será un Estado supranacional, hay un sentimiento común de asegurar en el futuro la supervivencia de las señas de identidad que en el terreno político tienen el rasgo común de la complejidad como salvaguarda de nuestra diversidad. Si la complejidad es la nota dominante, la PESC constituye uno de sus mayores exponentes; en el primer pilar de la UE hay políticas comunes como la agraria (PAC) que son competencia de la Unión y políticas comunitarias en las que las competencias están repartidas entre la Unión y los Estados miembros, pero la PESC, el segundo pilar, es una reserva intergubernamental, y eso es el primer gran obstáculo: ¿Cuánto durará el voto por unanimidad? ¿En que temas están los Estados dispuestos a renunciar al veto? La Célula de Análisis e incluso la figura de «Mr. PESC» mejorarán los aspectos externos, pero los problemas de fondo están por resolver.

No hay un acuerdo entre los Estados para encajar a la Unión en un modelo clásico de organización, es posible que la evolución hacia formas nuevas sea el resultado de este periodo de debates preconstituyentes, habría que abandonar toda tentación de unos u otros de concebir la construcción europea sólo desde su punto de vista; la flexibilidad, la cooperación reforzada, que tantos recelos despierta entre los Estados supone sin duda un mecanismo de avance, que en el futuro se repetirá con frecuencia.

*Pero la reforma que nazca del nuevo Tratado va a tener más alcance que las anteriores del Acta Única Europea y de Maastricht; no se puede hacer esta reforma de espaldas a los ciudadanos, la reforma debe ser clarificadora, la Europa de los ciudadanos es una imperiosa necesidad democrática que legitimará este proceso abierto de integración europea; las elecciones al Parlamento Europeo de 1994 han dibujado el componente ideológico de la Unión que se mueve desde los comienzos del proceso comunitario en los parámetros del pensamiento demócrata cristiano, socialista y liberal principalmente, esta representa-*



ción está exigiendo la superación del déficit democrático de la Unión y por ello en la CIG 96 están tomando parte activa los representantes del Parlamento Europeo.

La ampliación de la UE es un hecho previsible que está vinculado a la finalización de la CIG 96, la ampliación de la OTAN es un propósito condicionado y ambos parece que pueden ser paralelos pero sin embargo obedecen a razones muy diversas. ¿Cuál de los dos procesos se iniciará primero? ¿Qué condiciones se deben cumplir para entrar en una o en otra organización?

La UE, durante la Presidencia española en el segundo semestre de 1995 ratifica su vocación euroatlántica en la Agenda Transatlántica (diciembre 1995) y la seguridad europea se concibe unánimemente bajo la sombrilla de la OTAN; el desarrollo de unas fuerzas únicamente europeas fuera de la Alianza quedarían huérfanas de tres elementos fundamentales para su proyección y posterior actuación: el transporte estratégico, la inteligencia y las comunicaciones; el concepto de CJTF responde a la posibilidad de emplear fuerzas europeas contando con esos medios de la OTAN.

Está prevista la finalización de la CIG 96 al terminar el mandato holandés el primer semestre de 1997 y todo parece indicar que se ha apretado el acelerador para presentar una nueva redacción del Tratado de la Unión que posiblemente se llamará Tratado de Amsterdam. A lo largo del segundo semestre se analizarán los resultados obtenidos; serán mayores o menores, habrá opiniones más o menos críticas pero se avanzará, sin ninguna duda, y los pasos que se den significarán continuidad y cambio, la integración europea no se va a detener porque más de 130 millones de europeos han votado por la nueva Europa.