

UNA POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMUN PARA LA UNION EUROPEA

Por DIEGO J. LIÑAN NOGUERAS (*)

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. LA ESTRUCTURA DE LA PESC: 1. *La concepción general*. 2. *La articulación de la PESC en el TUE*. 3. Principios y obligaciones.—II. EL CUADRO JURÍDICO-FUNCIONAL DE LA PESC: 1. *La modificación del soporte institucional*. 2. *La adopción de decisiones*. 3. *La ejecución de la PESC*.—III. LA MODIFICACIÓN DEL ÁMBITO MATERIAL: 1. *La cuestión de la defensa*. 2. *Algunas interconexiones de la PESC con otros ámbitos materiales del TUE*.—CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

Las disposiciones del Tratado de la Unión Europea (1) (TUE, en adelante) relativas a la *Política Exterior y de Seguridad Común*, que constituyen el Título V, artículos J a J.11), son la expresión jurídica de un compromiso político excepcionalmente complejo. Esta circunstancia explica buena parte de la ambigüedad e imprecisión de los escasos, aunque en ocasiones abultados, artículos que pretenden dar res-

(*) Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.

(1) El texto del Tratado que se utiliza como referencia en este artículo es el publicado en la *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, núm. 1, 1992, págs. 319 y sigs.

puesta a la necesidad, sentida y extendida, de dotar a la construcción europea de unidad en la acción exterior.

La arquitectura jurídica de la Política Exterior y de Seguridad Común no es una construcción *ex novo*. Parte de una serie de presupuestos políticos y jurídicos anteriores sin cuyo concurso resulta en buena medida ininteligible. Siendo el análisis y valoración de ese aparato jurídico el objeto y finalidad del estudio que aquí se realiza, partiremos de esos presupuestos y, sobre todo, de la percepción de sus deficiencias, para valorar la medida en que han sido alterados y el alcance de su avance en relación a las que se consideran líneas de progreso y evolución.

Sabido es que el ámbito material acogido ahora por la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC, en adelante) es el de la Cooperación Política Europea, cuya andadura se inició a principios de la década de los setenta (2) y que adquirió caracteres jurídicos en el Acta Unica Europea, en particular en su Título tercero, que recoge las disposiciones relativas a la cooperación en materia de política exterior (3).

(2) Fue la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de La Haya de 1969 la que dio el primer paso al encomendar a los Ministros de Asuntos Exteriores de los Seis la elaboración de un Informe sobre la cooperación en el ámbito de la política exterior. Se desencadena posteriormente el conjunto de informes que han ido construyendo y consolidando la Cooperación Política Europea hasta la Declaración solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart en 1983. Sobre este proceso véanse Ph. DE SCHOUTHEETE: *La coopération politique européenne*, Ed. Labor, Collection Europe, 2.^a ed., Bruxelles, 1986; J. CHARPENTIER: «La coopération politique européenne», *AFDI*, 1979, pp. 927 y ss.; P. BRÜCKNER: «La coopération politique européenne», *RMC*, 1982, núm. 254, pp. 59-63; F. MARIÑO MENÉNDEZ: «El sistema de cooperación política en Europa», *RIE*, 1980, vol. 7, núm. 2, pp. 607 y ss.; C. COVILLERS: *Y a-t-il une politique extérieure des Communautés Européennes?*, Ed. PUF, Paris, 1987; J. J. H. WEILER: *The Evolution of Mechanism and Institutions for a European Foreign Policy: Reflections on the Interaction of the Law and Politics*, Working Paper, núm. 85/202, EUI, Firenze, 1985.

(3) La inclusión en el Acta Unica Europea de la Cooperación Política activó los resortes de preocupación institucional y doctrinal sobre la misma en contraste con la escasa atención que se le prestó anteriormente. Sobre la importancia y consecuencia de este hecho consúltense los siguientes informes y resoluciones del Parlamento Europeo: Informe SPINELLI sobre la posición del Parlamento Europeo sobre el Acta Unica aprobada por la Conferencia Intergubernamental el 16 y 17 de diciembre de 1985, Doc. A2-199/85, de 13 de enero de 1986; Informe BLUMENFELD sobre las relacio-

Si la traducción jurídica que hizo el Acta Unica Europea de las hasta entonces simples prácticas políticas e institucionales de la Cooperación Política respondió, tímida y confusamente, a algunos problemas identificados como elementos disfuncionales del sistema anterior (4), no es menos cierto que los problemas de fondo no fueron resueltos ni modificados los ejes estructurales del sistema. Tampoco

nes entre el Parlamento Europeo y el Consejo, Doc. A2-103/86, de 29 de septiembre de 1986; y, en particular, Informe PLANAS PUCHADES sobre la función del Parlamento Europeo en materia de política exterior en el marco del AUE, Doc. A2-86/88, de 26 de mayo de 1988, y anexo de 7 de junio de 1988 y la Resolución de 18 de julio de 1988 (DOCE, núm. C 187, de 18-7-1988).

En el plano doctrinal, además de los trabajos generales sobre el AUE, véanse S. PERRAKIS: «L'incidence de l'AUE sur la coopération des Douze en matière de politique étrangère», *AFDI*, 1988, págs. 807-822; J. MISCHO: «Les efforts en vue d'organiser sur le plan juridique la coopération des Etats membres de la Communauté en matière de politique étrangère», en *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, pp. 441 y ss.; E. BARBE IZUEL: «La Cooperación Política Europea», *RIE*, vol. 16, núm. 1, 1989, pp. 79-111; G. JANNUZZI: «La politica estera dell'Europa comunitaria», *La Comunità Internazionale*, vol. XLIII, núm. 2, 1988, pp. 192-227; P. IFESTOS: «European Political Cooperation (EPC). Its evolution from 1970 to 1986 and the Single European Act», *Revue d'Intégration Européenne*, 1986, vol. XI, núm. 1, pp. 47 y ss.; Y. GÉRARD: «La coopération politique européenne — méthodes et résultats», *RMC*, 1987, núm. 309, pp. 446 y ss.; S. NUTALL: «European Political Co-operation», *Yearbook of European Law*, 1986, pp. 313 y ss.; A. PIJERS-R. ELFRIEDE-W. WESSELS (eds.): *European Political Cooperation in the 1980's*, Ed. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1988; W. WESSELS: «La Coopération Politique Européenne et l'Acte Unique Européen», en *Journée d'études à l'ULB sur l'Acte Unique Européen*, Ed. ULB, Bruxelles, 1987; R. DEHOUSSE y J. J. H. WEILER: «EPC and the Single Act: From Soft Law to Hard Law?», *EUI Working Paper EPU*, núm. 90/1. Asimismo, pueden verse mis trabajos «Cooperación política y Acta Unica Europea», *RIE*, vol. 15, núm. 1, 1988, pp. 45 y ss.; y «La Cooperación Política Europea: evolución y perspectivas», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1988, pp. 439 y ss.

(4) En mi opinión, con más detenimiento expuesta en los trabajos publicados en 1988 antes citados y a los que naturalmente me remito, estos avances respondían más a una idea de profundización que se refleja sobre todo en la estructura del sistema, que se mantiene con pocas innovaciones, que a la de una verdadera modificación del modelo de la Cooperación Política apenas retocado en aspectos de menor importancia. Mantengo, no obstante, el importante significado del Acta Unica al consolidar el modelo y al generar un asidero jurídico que ha resultado esencial para algunas instituciones como el Parlamento Europeo para potenciar sus desarrollos y, lo que tal vez resulte hoy más importante, identificar sus mayores deficiencias.

la evolución posterior, sobre la que se hicieron descansar muchas expectativas por el abierto enunciado de las disposiciones del Acta, ha producido cambios significativos; si acaso ha servido para identificar aún con mayor claridad los grandes problemas del sistema. Paradigmático es en este sentido el caso de la «crisis del Golfo Pérsico» (5).

La Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política, cuya apertura tuvo lugar el 15 de diciembre de 1990 y que culmina con la firma del Tratado de la Unión Europea el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, contiene, naturalmente, las claves del importante debate sobre los elementos esenciales del modelo que precedió a la decisión política plasmada en el TUE.

Una serie de fenómenos exógenos dejaron sentada la importancia de una remodelación de la construcción europea en su acción exterior; así, la crisis del Golfo, la alteración del sistema internacional con el hundimiento del bloque comunista, la Ronda Uruguay que realizaba por entonces su «balance de mitad del período» que puso de manifiesto los graves problemas para su conclusión, el inicio de un cambio fundamental en las relaciones con la Asociación Europea de Libre Cambio o la agudización de los problemas de subdesarrollo y la consecuente necesidad de un replanteamiento de la cooperación al desarrollo comunitaria (6). Evidentemente, el impacto de estos acontecimientos exteriores surtió un efecto revitalizador de la cuestión al incidir sobre un núcleo de problemas abiertos en el seno comunitario y de la Cooperación Política tanto por las posiciones institucionales como de la doctrina.

Un efecto aún más interesante desde la perspectiva de análisis de este estudio es la inmediata canalización de las decisiones políticas a través justamente de las vertientes identificadas como los grandes núcleos del problema de la Cooperación Política y que se venían lastrando desde antes del Acta Unica y a los que ésta no había dado

(5) Véase F. MARIÑO MENÉNDEZ: *La acción de la Comunidad Europea y de los Estados miembros en la "Crisis del Golfo"*, Colección Estudios Jurídicos Internacionales y Europeos, núm. 5, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, Granada, 1991.

(6) Todos estos hechos quedaron de manifiesto en el Informe sobre la Presidencia holandesa de 1 de julio de 1991. *Vid. Renouveau dans la continuité. La Présidence Néerlandaise des Communautés Européennes (Deuxième semestre 1991). Sommaire du rapport*, Doc. SN 2821/91, punto 5.

solución. La cuestión reviste importancia proque pone de manifiesto dos factores que, a mi juicio, han sido determinantes en la articulación de la PESC en el TUE. En primer lugar, la *ausencia de novedad en el planteamiento de la estructura general* y, en segundo, cierto *mimetismo en las soluciones adoptadas* con relación al Acta Unica. Dicho de otro modo, que ni el peso de los nuevos elementos exógenos a la construcción comunitaria ni la nueva dimensión interna en que debían debatirse, un proyecto federalizador de Unión Europea, resultaron suficientes para alterar esencialmente el esquema político-jurídico con el que se aborda el tema de la política exterior de la construcción europea. La retórica titulación de Política Exterior y de Seguridad Común —ya advirtió su riesgo tempranamente el consagrado especialista Philippe de Schoutheete— no expresa un cambio radical de planteamiento sino una reformulación, esto sí, con cambios importantes, del *sistema* de Cooperación Política Europea.

Se comparta o no, el eje fundamental del planteamiento aludido es el sentido de una "*comunitarización*" (más o menos selectiva) de la política exterior. Es decir, que la línea de remodelación que se apuntó desde los primeros textos, el Dictamen de la Comisión de 21 de octubre de 1990 y la resolución del Parlamento Europeo de 22 de noviembre de 1990 (7), ponía el acento justamente sobre la idea de la "*unificación*" de la acción exterior de la futura Unión Europea absorbiendo la política exterior dentro del sistema comunitario. Esta "*comunitarización*" tiene un significado múltiple que, ciertamente, no puedo analizar aquí en toda su complejidad, pero sí, y ésta es la propuesta de análisis, aquellos elementos que por su alcance más general, la *estructura* (concepción general, articulación jurídica en el TUE y principios y obligaciones), o por su especial significación *jurídico-funcional* (soporte institucional, sistema de adopción de decisiones y ejecución) o de *contenido* (modificación del ámbito material e interconexiones con otros ámbitos del TUE), pueden permitirnos valorar

(7) Vid. Dictamen de la Comisión de 21 de octubre de 1990 relativo al proyecto de revisión del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Ed. OPO-CE, Luxemburgo, 1990, y la resolución del Parlamento Europeo de 22-11-90 en DOCE, núm. C 324, de 24 de diciembre de 1990, p. 219, y en particular p. 229. Véase la carta dirigida con fecha 6 de diciembre de 1990 a G. Andreotti, como Presidente en ejercicio del Consejo, por el Canciller Kohl y el Presidente Mitterrand tras su reunión del día 5 (*Agence Europe*, núm. 2567, 10 y 11 de diciembre de 1990, p. 3).

el alcance de la Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado firmado en Maastricht.

I. LA ESTRUCTURA DE LA PESC

1. *La concepción general*

En efecto, como antes apuntaba, las posiciones institucionales que precedieron a la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política prefiguraron una transformación profunda del modelo de la Cooperación Política en el sentido antes apuntado. El Dictamen de la Comisión de 21 de octubre de 1990, en su punto II, tras confesar su «optimismo», aseguraba en un lenguaje aparentemente críptico pero fácil de entender que

«Por más que considere que la potenciación de una política exterior y de seguridad común exigirá un tratamiento flexible y pragmático, la Comisión estima que el Tratado debe indicar los procedimientos y medios de una política común que conduzca a la Unión Europea.»

El mensaje era claro: la «flexibilidad y pragmatismo» han sido tradicionalmente (y oficialmente) las características con las que se identifica de manera positiva al sistema de Cooperación Política (8). El resto es, evidentemente, una llamada cautelosa a la sujeción de la política exterior a los procedimientos y medios de los Tratados, es decir, comunitarios.

Esta idea de extraer la política exterior de los ámbitos de la cooperación e introducirla en los mecanismos comunitarios se repetía de manera aún más radical en la posición del Parlamento Europeo. Así se hacía en la conocida resolución de 22 de noviembre de 1990 en la que proponía la inclusión de la política exterior junto a otras po-

(8) Estos caracteres de la CPE son ya contemplados con satisfacción por los Ministros de Asuntos Exteriores en el Informe de Copenhague de 1973 (*vid.* Segundo Informe sobre la cooperación en materia de política exterior, *Bol. de las CC.EE.*, 1973-9, Parte I, p. 15).

líticas comunes (en particular en los artículos 2 y 3m) y una articulación de la misma (artículo 130 U del Título VIII «Política Exterior y de Seguridad Común») en que dibujaba una política exterior «de la Comunidad» en la que las decisiones se tomaban por el Consejo y la Comisión (reservando a esta última un papel especialmente relevante en la «gestión») y en la que la iniciativa y control del Parlamento constituían el eje fundamental. En el fondo, lo expresado en la resolución a la que aludimos es la concreción histórica de la aproximación que el Parlamento venía defendiendo desde antes del Acta Unica y de sus intentos posteriores a ésta de «... extraer el máximo provecho de las posibilidades políticas ofrecidas por el AUE (Acta Unica Europea)» (9) y de la plasmación de la concepción mantenida, en esa misma línea, en los influyentes «Informes Martin» (10).

Diferente concepción era desde su origen la mantenida por los Gobiernos como quedaba de manifiesto en el último apartado del Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de los días 27-28 de octubre de 1990 (11). En efecto, entre las diversas hipótesis posibles, incluido el anclaje de la totalidad de la PESC en la nueva estructura, la idea mejor aceptada por los Gobiernos era la de crear «... un procedimiento adecuado en el Tratado (consenso) que permita introducir en la nueva estructura áreas en que se considere que los Estados miembros comparten intereses comunes y esenciales...». Si a ello se suman las preferencias detectadas en este informe en favor de la no ampliación del ámbito material (a defensa), de las decisiones por una

(9) Informe PLANAS PUCHADES, Doc. A2-86/88, de 26 de mayo de 1988, y anexo de 7 de junio de 1988 y Resolución de 18 de julio de 1988 (*DOCE*, núm. C 187, de 18-7-1988). En el mismo sentido, véase Informe SPINELLI, Doc. A2-199/85, de 13 de enero de 1986.

(10) El primer Informe MARTIN, Doc. A3-47/90, Resolución de 14 de marzo de 1990 (*DOCE*, núm. C 96, de 17-4-90, p. 114); segundo Informe MARTIN, Doc. A3-166/90, Resolución de 11 de julio de 1990 (*DOCE*, núm. C 231, de 17-9-90, p. 97); tercer Informe MARTIN, Doc. A3-270/90, Resolución de 22 de noviembre de 1990 (*DOCE*, núm. C 324, de 24-12-90, p. 219), que fundamenta la Resolución de 22 de noviembre citada, y cuarto Informe MARTIN, Doc. A3-281/90, Resolución de 22 de noviembre de 1990 (*DOCE*, núm. C 324, de 24-12-90, p. 238).

(11) *Doc. 9233/2/90, Rev. 2*, de 24 de octubre de 1990, sobre la preparación de la Conferencia Intergubernamental de Unión Política y en el que se recogía el estado del «debate» sobre diversos aspectos, entre ellos el de la unidad y coherencia de la actuación internacional de la Comunidad.

nimidad (*sic*) o de la nítida diferenciación de las funciones de la Comisión y el Parlamento con relación a lo comunitario o el sistema de concertación en la ejecución en el exterior, parece que la opción por la diferenciación del modelo, en la línea del Acta Unica, era, con más o menos matices, la preferida por los Gobiernos (12).

Y es ése el modelo que, en el transcurso de la Conferencia, toma definitivamente cuerpo en las Conclusiones de la Presidencia luxemburguesa presentadas al Consejo Europeo de los días 28-29 de junio de 1991 y en el Proyecto de Tratado de Unión Europea (segunda versión) de 24 de septiembre de 1991, en las que sólo se contemplan unas modestas modificaciones del artículo 30 del Acta Unica (13). Decidida, en realidad, la estructura, dos cuestiones, sin embargo, quedaron abiertas desde el inicio como expresión de una importante discrepancia entre los Estados miembros: la posible introducción de algún ámbito concreto en el que las decisiones pudieran adoptarse por mayoría y la incorporación o no de los temas relativos a los aspectos militares de la seguridad (la defensa) (14). La concepción general del modelo había quedado decantada a favor de la continuidad con el sistema de la CPE, lo que naturalmente provoca la decepción de los partidarios de una transformación de fondo del sistema como el Parlamento Europeo. El Informe al Consejo Europeo de Lisboa sobre la evolución probable de la PESC parece sin embargo más positivo al calificar de «salto cualitativo» el paso de la CPE a la PESC aunque subraye, sin embargo, su continuidad (15).

(12) *Ibidem*, pp. 21 a 26.

(13) El Proyecto holandés de 24-9-1991 puede verse en *Agence Europe*, Europe Documents, núm. 1733/1734, de 3 de octubre de 1991.

(14) Véase a este respecto la carta dirigida con fecha 6 de diciembre de 1990 a G. Andreotti, como Presidente en ejercicio del Consejo, por el Canciller Kohl y el Presidente Mitterrand tras su reunión del día 5 (*Agence Europe*, núm. 2567, 10 y 11 de diciembre de 1990, p. 3).

(15) «Rapport au Conseil européen de Lisbonne sur l'évolution probable de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) visant à cerner les domaines se prêtant à une action commune vis-à-vis de Pays ou de groupes de Pays particuliers», en *Agence Europe*, 6-7 de julio de 1992.

2. *La articulación de la PESC en el Tratado*

En la compleja estructura del TUE (16), el pilar básico de las Comunidades Europeas (Títulos II, III y IV), el de PESC (Título V) y el de Cooperación en los ámbitos de Justicia y de Interior (Título VI) precedidos de unas disposiciones comunes y culminados con unas finales, la situación de la PESC es prácticamente la misma que la que tenía en el Acta Unica.

De nuevo la PESC se enuncia como una de las «políticas y formas de cooperación» que junto a las Comunidades Europeas conforman el «fundamento» de la Unión (art. A). Formulada entre los objetivos, la PESC aparece como un medio de «afirmar» la identidad de la Unión en el exterior «... que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común, que podría conducir, en su momento, a una defensa común» (art. B). El texto transcrito requiere pocos comentarios y ello no por su claridad ciertamente. Pero, en lo que aquí nos interesa, dos ideas merecen ser retenidas: la PESC forma parte junto a las Comunidades de la Unión Europea pero queda jurídicamente *diferenciada* de las mismas (lo que se asegura mediante las disposiciones jurídicas que la excluyen del «sistema» del derecho comunitario a todos sus efectos) (17) y la delimitación de su ámbito

(16) A este respecto, como advierte certeramente A. VAN SOLINGE, «Une des lacunes les plus préoccupantes réside dans l'absence de personnalité juridique internationale de l'Union. Dans ces conditions, on peut en effet se demander comment celle-ci pourra conclure des traités en matière de politique étrangère et de sécurité» (*vid.* en Institut d'Etudes Européennes (ULB): *Les conférences intergouvernementales au terme de la présidence luxembourgeoise*, Journée d'études (de 25-6-92), Bruxelles, 1991, p. 52). Sobre el TUE véanse P. VER LOREN VAN THEMAAT: «Les défis de Maastricht. Une nouvelle étape importante, mais vers quels horizons?», *RMC* et de l'Union Européenne, 1992, núm. 356, pp. 203-208; P. MAILLET, «Le double visage de Maastricht; achèvement et nouveau départ», *RMC* et de l'Union Européenne, 1992, núm. 356, pp. 209-219.

(17) Al igual que hacia el artículo 31 del AUE respecto de la CPE, el artículo L del TUE excluye la PESC del sistema de derecho comunitario cuando establece las normas del nuevo Tratado que estarán sujetas a control jurisdiccional. En este caso su diferenciación, desde el punto de vista jurídico, resulta más patente porque, por una parte, se extiende la competencia del TJCE al supuesto previsto en el tercer párrafo de la letra c) del artículo K.3 y a las disposiciones finales del Tratado y, por otra parte, se excluyen del control jurisdiccional las Disposiciones Comunes. No se

material sigue operando por la exclusión de los ámbitos sujetos específicamente a otras disposiciones del Tratado (en particular, las relaciones exteriores comunitarias) y la defensa enunciada como un futuro condicionado que, como certeramente ha apreciado De Schoutheete, «... est soumis à beaucoup d'aléas et personne ne peut prétendre y voir clair» (18).

3. Principios y obligaciones

Si pocas dudas caben en cuanto al carácter evolutivo de la PESC con respecto al modelo de CPE en lo que a su concepción general y articulación formal, creo que debe matizarse más la opinión en lo que hace a la subordinación a principios y obligaciones.

En relación a la sujeción de la PESC a principios, deben distinguirse en mi opinión tres órdenes diferentes que, de algún modo, expresan una relativa jerarquización de los mismos.

En primer plano se encuentran los principios comunes de la Unión que, en consecuencia, afectan al ámbito de la PESC. En este orden de cosas, el principio fundamental es el de la *COHERENCIA*

puede negar una cierta lógica a su no sujeción a control si se atiende al hecho de que el Título I contiene algunas disposiciones que por su naturaleza no pueden ser sometidas a un control jurisdiccional —los objetivos de la Unión y, entre ellos, la realización de una Política Exterior y de Seguridad Común (art. B)— o que ya habían sido excluidas del mismo en el AUE —la obligación de coherencia (art. C) o las funciones del Consejo Europeo (art. D)—. Menos lógico resulta, sin embargo, no permitir el control jurisdiccional de la actividad de las instituciones en cuanto marco institucional único de la Unión (art. C), mientras que es posible en el sistema comunitario (art. 4 y arts. 164 y ss. del Título II).

No obstante, y a pesar de lo dispuesto en el artículo L del TUE, las necesarias interconexiones de la PESC con el sistema comunitario —los denominados «puentes» o «pasarelas»— pueden permitir, y en ocasiones incluso exigir, un control jurisdiccional por vía indirecta de la misma a través del control directo sobre las actividades comunitarias desarrolladas como consecuencia de aquélla. Cabe mencionar, a modo de ejemplo, que según el artículo J.11, apartado 2.º del TUE, el Consejo puede decidir la financiación de los gastos operativos de la PESC con cargo al presupuesto de las Comunidades, siguiendo en ese caso el procedimiento presupuestario comunitario que, ciertamente, está sujeto a un control jurisdiccional por el TJCE.

(18) Institut d'Etudes Européennes (ULB): *L'Union Européenne après Maastricht*, Journée d'études (de 21-2-92), Bruxelles, 1992, p. 26.

(art. C), principio cuya responsabilidad recae sobre el Consejo y la Comisión en sus respectivos ámbitos de acción (nótese un cambio importante con relación al Acta Unica que responsabilizaba a la Comisión y a la Presidencia —no podía ser de otro modo, ya que el Consejo no estaba en el «aparato institucional» de la CPE—, pero no resta esto importancia a la imputación de responsabilidad a una *institución* de la Unión, más aún si se trata de la institución fundamental en el procedimiento decisorio). La coherencia ya estaba enunciada en el AUE, pero en el contexto de la CPE (art. 30 del AUE) y no en las disposiciones comunes, lo que, en principio, parece equilibrar mejor los ámbitos. Otro principio fundamental es el de la *CONFORMIDAD CON LOS OBJETIVOS DE LA UNION*, es decir, con los enunciados en el artículo B (con sujeción por efecto del apartado cuarto a lo dispuesto en el artículo N de las disposiciones comunes) y los límites y obligaciones derivados del artículo F (me permito insistir en este último con frecuencia olvidado a estos efectos).

En segundo lugar, los principios específicos de la PESC previstos en el TUE en los que deben resaltarse los de *LEALTAD Y SOLIDARIDAD MUTUA* (del art. J.1,4) similar al enunciado en el artículo 2 del Tratado de la CE, aunque con la diferencia esencial de la sujeción de este último al control del TJCE, mientras que en la PESC recae en el Consejo la misión de «velar» por el respeto de dichos principios. Entiendo que dentro de los principios específicos de la PESC deben considerarse también los de *UNIDAD, COHERENCIA Y EFICACIA*, enunciados en el artículo J.8,2 para cuyo respeto se atribuye también al Consejo el deber de vigilancia.

Por último, y en virtud de lo dispuesto en el artículo J.8,1, al Consejo Europeo compete la definición de «... los principios y las orientaciones generales...» de la PESC. Tales principios, que deben ir configurando un «acquis» (o aumentándolo, puesto que ya existe un importante acervo), deben subordinarse a los generales de la Unión y específicos previstos en el TUE. El problema, naturalmente, es que esta «jerarquización» se resuelve desde el punto de vista de su control en un elemento político. Me permito sugerir la posible aparición de problemas de importancia por la asimetría de sistemas de control (en lo comunitario y en la PESC) tanto en lo que hace a la descompensada función del Parlamento Europeo en uno y otro ámbitos como a la del TJCE, sólo presente en el comunitario. El respeto del prin-

cipio de coherencia puede en caso de conflicto obligar a ceder en alguno de esos ámbitos y no existe una vía jurídica clara que permita su solución (19).

Aún peor resuelto me parece el problema de las *obligaciones*. En mi opinión, el núcleo fundamental de obligaciones viene dado en lo que el artículo J.1,3 contiene como medios para la consecución de los objetivos de la PESC. Se derivan de ello tres tipos de obligaciones de distinta naturaleza y alcance: dos relativas a la formación misma de la PESC —a) *la cooperación sistemática* y b) *el desarrollo de acciones comunes*— y una obligación general imputada a los Estados miembros de respeto a la política exterior formulada, en sentido positivo (apoyo activo y sin reservas) y negativo (abstención de actos contrarios o que perjudiquen su eficacia).

La única obligación que, salvedad hecha de determinados cambios terminológicos, aparece como nueva en relación al AUE es la de ejecución de las acciones comunes. No obstante, conviene recordar que no existe una *obligación* jurídica de adoptar la acción común, que es una facultad del Consejo (sujeta a unanimidad) de adoptar un «principio de acción común», sujeto, a su vez, a la previa existencia de una «orientación general» del Consejo Europeo (consenso) y no existen ámbitos de «acción común» establecidos en el TUE como pretendía la Comisión (20). No obstante, justo es reconocer que, aunque el marco donde se genera la obligación resulte extraordinariamente condicionante, una vez producida se trata de una verdadera obligación jurídica, por más sujeta a cambios de circunstancias o cláusulas de exclusión que esté. El problema es otro. La cuestión sigue siendo el sistema jurídico donde se sustancian estas obligaciones. Excluido el «co-

(19) La cuestión no es una hipótesis de laboratorio. El precedente de la negativa del Parlamento Europeo a dar su dictamen conforme en el caso de los protocolos adicionales de 1988 al acuerdo entre la CEE y el Estado de Israel es un exponente de las posibilidades de aparición de un problema de estas características. Sobre esta cuestión, véanse B. CERRO PRADA: «El dictamen conforme del Parlamento Europeo y la política exterior comunitaria: la problemática del art. 238 CEE», *RIE*, vol. 16, núm. 2, 1989, pp. 401-404; M. G. TIDONE: «Trattati internazionali e Parlamento Europeo: il veto sugli accordi CEE-Israel», *La Comunità Internazionale*, vol. XLIV, núm. 1, 1989, pp. 45-54.

(20) *Vid.* Commission of the European Communities: *Initial Contributions by the Commission to the Intergovernmental Conference of Political Union*, composite working paper, SEC (91) 500, 15 de mayo de 1991.

munitario», y habida cuenta que los «ámbitos no comunitarios» de la Unión Europea no han sido anclados en un sistema jurídico específico (lo que habría acontecido de haberla dotado de la estructura de una organización internacional), es evidente que el sistema jurídico es el del Derecho internacional que, se convendrá, no parece el más apropiado para un sistema que se presume federalizante.

II. EL CUADRO JURIDICO-FUNCIONAL DE LA PESC

1. *La modificación del soporte institucional*

Parece evidente que el TUE pone fin a uno de los defectos más denunciados y criticados del modelo de la Cooperación Política, el de la dualidad institucional que consagró jurídicamente el Acta Unica en su artículo 3. El TUE, por el contrario, consagra el principio de *unidad institucional* (art. C).

Bien que el caso del *Consejo Europeo* aparezca como el menos novedoso en tanto que su doble ámbito estaba también recogido en el AUE (con una técnica jurídica similar incluyéndolo en las disposiciones comunes —art. 2 del AUE y D del TUE—), hay que subrayar una reglamentación más precisa de sus funciones en todos los ámbitos de la Unión (21). En efecto, en el AUE no se recogía expresamente ninguna función específica del mismo ni en las disposiciones del Título II (ámbito comunitario) ni en el Título III (cooperación política) (22). En lo que respecta a su composición y funciones genera-

(21) Efectivamente, aunque el conspicuo problema del Consejo Europeo siga arrojando muchas incógnitas sobre su configuración jurídica en el contexto de las competencias comunitarias, lo cierto es que por primera vez, con una denominación directa (arts. 103.2 y 109.B.3) o como formación del Consejo en su nivel de Jefes de Estado y Gobierno (marcando su sujeción a las normas del derecho comunitario) (arts. 109A, 2.b), 109F.1, 109J.2, 3 y 4 y 109K.4), aparece en el texto del Tratado CE.

(22) Algún autor explicó este silencio por razones de la constitución holandesa (*vid.* J. DE RUYT: *L'Acte Unique Européen*, Ed. ULB, Bruxelles, 1987, p. 239). Yo mantuve la opinión de que, con independencia de esa causa, las razones más claras eran las de evitar un descuadre entre el enunciado de su doble función en las disposiciones comunes y una ausencia específica de las mismas en lo comunitario y una ordenación de su actividad en CPE (*vid.* en «La cooperación política europea: evolución y perspectivas», *loc. cit.*, p. 454). Lo adoptado ahora en el TUE parece, en efecto, ir más en esta línea dado que el Consejo Europeo se ve dotado de funciones precisas en todos los ámbitos (véase la nota anterior).

les (art. D), mantiene la misma que ya conocemos, si bien se le conecta formalmente con el Parlamento Europeo a través de los informes posteriores a cada reunión y un informe anual sobre los progresos de la Unión, que, naturalmente, abarca a la PESC.

En el contexto específico de la PESC, el Consejo Europeo se ve atribuidas unas funciones excepcionalmente importantes. En primer lugar, la ya tradicional de *formular los principios y orientaciones generales de la PESC* (art. J.8,1). Pero la importancia de las orientaciones generales del Consejo Europeo aumenta en la medida en que, por la disposición del artículo J.3,1, se constituyen en requisito previo y marco jurídico para que el Consejo pueda adoptar una "*acción común*" (el más novedoso e importante avance del Tratado de Maastricht en política exterior). De subrayar, asimismo, la función que se le atribuye en el contexto del artículo J.4,6 en los ámbitos de defensa de abrir «sobre la base de un informe» del Consejo, la vía de una revisión del Tratado en este ámbito a través del artículo N.2.

No hay que conceder una excesiva importancia a la sustitución de las «reuniones ministeriales» por el Consejo en el TUE (23), pero no conviene ignorar que lo que se hace va mucho más lejos que una mera operación formal. En realidad, el *Consejo* se convierte en la pieza clave en torno a la que pivota todo el sistema de PESC. En efecto, el Consejo se constituye como la *estructura institucional donde los Estados miembros se informan mutuamente y conciertan para acordar una "acción combinada y convergente"* (art. J.2,1), *define y ejecuta la PESC y vela por los principios propios de la misma* (art. J.8,2), *decide sobre la adopción de posiciones comunes* (art. J.2,2), *aprueba los principios de acción común y controla todo su desarrollo, ejecución y suspensión* (art. J.3), *canaliza las iniciativas de la Comisión y de los Estados miembros* (art. J.8,3) y es el *receptor de toda la información relevante en la materia* (art. J.3, 5, 6 y 7). A través de la Presidencia (que sigue operando con el sistema de «troika»), representa a la Unión en el exterior (art. J.5,1), es el elemento de conexión

(23) Sería excesivamente formalista decir que la introducción del Consejo en el ámbito de la PESC constituye el elemento de cambio más importante desde el punto de vista institucional, habida cuenta que sucede a las reuniones de ministros de asuntos exteriores de la CPE, lo que no era más que una pirueta jurídica para marcar que se actuaba en un ámbito puramente intergubernamental y no comunitario. El reblandecimiento de este formalismo se inició en la Declaración de Stuttgart de 1983.

con el Parlamento Europeo (art. J.7) y asume la responsabilidad en la ejecución de las acciones comunes y la posición en organizaciones internacionales y conferencias intergubernamentales (art. J.5,2).

Pero, como decía, su presencia como institución introduce algunos cambios de dudoso alcance. Es el caso del mantenimiento del Comité Político de la CPE, «sin perjuicio de las disposiciones del artículo 151 del Tratado constitutivo de la Comunidad europea...», es decir, del COREPER y la Secretaría General del Consejo, que asumen, en el caso del primero, la función principal de preparación de las reuniones, ya que el Comité Político se configura como un órgano de seguimiento, consultivo y de supervisión (art. J.5), y, en el segundo, de soporte administrativo que ha arrastrado consigo la Secretaría de la CPE, depositaria aunque no con mucho fundamento de las expectativas de un órgano no estrictamente intergubernamental en la política exterior. La operación, aunque revestida indudablemente de lógica, no deja de sugerir alguna lectura distinta a la mera adecuación al nuevo modelo institucional.

Para terminar con este apartado, cabe subrayar un nuevo crecimiento de importancia del papel de la Comisión con un reconocimiento formal de la facultad de *iniciativa* (art. J.8,3), *asociación con la Presidencia en la representación exterior y en la ejecución de "acciones comunes"* (art. J.5,3) y en la *información al Parlamento Europeo* (art. J.7). La posición del Parlamento Europeo no sufre variaciones directas salvo la de poder *dirigir recomendaciones* al Consejo y las adaptaciones provocadas por la modificación institucional básica del Consejo y sus consecuencias.

2. *La adopción de decisiones*

Dos elementos nuevos alteran de forma esencial el sistema del *decision-making* en política exterior: en primer lugar, la modificación del aparato institucional y, en segundo, la introducción de un ámbito de decisiones por mayoría cualificada. El resultado es un sistema complejo, que sí representa un salto cualitativo importante con relación al sistema de CPE, aunque, en mi opinión, el modelo «integrado» sólo es operativo cuando el mecanismo de cooperación intergubernamental lo permite.

A modo de ensayo de sistematización pueden detectarse tres tipos de reglas:

a) *Regla general* (art. J.8,2), que sujeta las decisiones a la existencia previa de una orientación general del Consejo Europeo (*consenso*) y a la *unanimidad* en el Consejo.

b) *Regla especial* (art. J.8,2), aplicación de mayoría cualificada (reforzada) en las cuestiones de *procedimiento* (no existe regla de determinación, por lo que debe entenderse que la posición contraria de un solo Estado miembro impediría la consideración de una cuestión como de procedimiento) y las relativas a las *acciones comunes* del art. J.3,2.

c) *Exclusión de la regla especial para el ámbito de la seguridad* (art. J.4,3), cuya consecuencia es evidentemente la sujeción a la *unanimidad* de cualquier cuestión relativa a cuestiones de seguridad. La preocupación sobre la debilidad conceptual de las fronteras entre cuestiones de política exterior y cuestiones de seguridad no debe sobrevalorarse, ya que al requerir la aplicación de la regla especial la unanimidad previa el problema es puramente teórico.

Por su particularidad, es obvio que la modificación de mayor interés es la condicionada y subsidiaria regla especial aplicable a las «acciones comunes». Protagonista hasta el final de la Conferencia intergubernamental sobre Unión Política, por la falta de acuerdo existente, esta regla contenida en el artículo J.3 es la expresión de un compromiso difícil y complejo sobre su procedimiento. Importante en la determinación de su alcance es el *Informe* del Consejo solicitado por el Consejo Europeo de Maastricht y que se ha presentado al Consejo Europeo de Lisboa sobre la evolución probable de la PESC tendente a formular los ámbitos que se prestan a una acción común respecto de países o grupos de países particulares, donde la acción común se concibe como «... un medio para la Unión de definir y de poner en práctica, en el cuadro de la PESC, una política relativa a una cuestión precisa», que debe necesariamente:

«— ser conforme a los objetivos de la Unión expuestos en el artículo B y, más particularmente, en el artículo J.1 apartado 2;

- tener en cuenta el acervo de la Unión;
- ser coherente con otras acciones o posiciones adoptadas por la Unión» (24).

Prius inexcusable para una «acción común» es la existencia de una orientación general emanada del Consejo Europeo, como ya se ha dicho. Sobre esta base, el Consejo, por unanimidad, puede adoptar un “*principio de acción común*”, lo que constituye el acto jurídico de mayor alcance, ya que éste debe contener en relación a la acción común la fijación de: su *alcance preciso*, los *objetivos generales y específicos*, los *medios, procedimientos, condiciones* y el *alcance temporal* de la misma. Aun adoptado el principio de acción común con todas las cautelas de su contenido, la regla de la unanimidad no desaparece, ya que en ese mismo principio, por unanimidad en consecuencia, se determina por el Consejo qué cuestiones se tomarán por mayoría o por unanimidad, determinación que se puede hacer en el momento de la adopción del principio o «... en cualquier fase del desarrollo...» de la acción (art. J.3.2). No parece esto requerir más comentario. Es en este estricto marco en el que puede jugar la mayoría cualificada del artículo 148.2 del Tratado CE, es decir, la mayoría de al menos cincuenta y cuatro votos, según la ponderación prevista en el artículo, siempre que contengan el voto afirmativo de al menos ocho Estados miembros. Adoptada la acción común, ésta es, según el artículo J.3,4, *vinculante* para los Estados miembros «en la adopción de sus posiciones» (entiendo que en la adecuación de su política exterior nacional a la acción común) y en el «desarrollo de su acción». La acción queda sujeta a una posible revisión, con carácter general, en caso de cambio de circunstancias (art. J.3,3) y a dos cláusulas de excepción particulares para los Estados miembros: las de urgencia derivadas de la evolución de los acontecimientos

(24) «Rapport au Conseil européen de Lisbonne sur l'évolution probable de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) visant à cerner les domaines se prêtant à una action commune vis-à-vis de Pays ou de groupes de Pays particuliers», en *loc. cit.*, 6-7 de julio de 1992.

(art. J.3,6) y la de exclusión de un Estado por «dificultades importantes» (art. J.3,7) (25).

En definitiva, el *decision-making* de la PESC sigue, en el fondo, correspondiendo (en la línea de la CPE) esencialmente a un modelo de cooperación intergubernamental, pero tal vez convenga no infravalorar la importancia potencial de la aceptación (aunque sea muy limitada en el ámbito, muy condicionada en lo político y plagada de cautelas y reservas en lo jurídico) de casos en que puede operarse con decisiones por mayoría.

3. *La ejecución de la PESC*

El modelo general de ejecución de la PESC no ha sido modificado en sus líneas generales, manteniéndose como eje del mismo la idea de cooperación entre los servicios exteriores de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión (26).

El cuadro institucional tampoco ha sufrido modificaciones de importancia. La Presidencia, con el sistema de «troika» (art. J.5, 2 y 3) como responsable en la ejecución, la Comisión «plenamente asociada»

(25) Las dos excepciones especiales están sujetas a un cierto control. En el caso de las medidas nacionales por razón de urgencia debe darse una «imperiosa necesidad» y que no haya habido una decisión del Consejo en que se haya considerado esa necesidad y requiere que la medida no desvirtúe la acción común y la inmediata información al Consejo. La segunda, en realidad la exclusión de un Estado miembro, requiere una «deliberación» del Consejo y que esa exclusión no comporte un apoyo a posiciones contrarias al objetivo de la acción común. Esta última siempre ha sido considerada como inevitable y razonable. Hasta los más partidarios de la «comunitarización» de la PESC entendieron que los años de Cooperación Política Europea no han sido suficientes para la unificación de «intereses» de todos los Estados y que sería irrealista pretender ignorar el hecho. Es el caso de la Comisión en sus primeras contribuciones a la conferencia que tras marcar la necesidad de que se incluyeran ámbitos con decisiones vinculantes aceptaba que había que «... dejar un cierto lugar para la fórmula del llamado *opting out*» (vid. Commission of the European Communities: *Initial Contributions by the Commission to the Intergovernmental Conference of Political Union*, composite working paper, SEC (91) 500, 15 de mayo de 1991, p. 26).

(26) La normativa más detallada al respecto sigue siendo la Decisión adoptada por los Ministros de Asuntos Exteriores con ocasión de la entrada en vigor del Acta Unica Europea.

a esta actividad (art. J.5, 3) y el Comité Político en la «supervisión» de la ejecución, función subordinada a las de Presidencia y Comisión (art. 8.5), constituyen el eje institucional de la PESC en su ejecución.

Dejando aparte el papel de la Comisión, es evidente que el marco es de carácter netamente intergubernamental. Las obligaciones en este esencial contexto de la PESC traducen una notable debilidad en su naturaleza jurídica. En efecto, exclusión hecha de las «acciones comunes» (exclusión taxativamente dispuesta en el art. J.5,4), las obligaciones que recaen sobre los Estados miembros son las de *información*, en el caso de organizaciones y conferencias internacionales en que no haya representación de todos los Estados de la Unión y, en el caso especial del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la obligación de concertación entre sí y de información a los Estados de la Unión que no sean miembros del órgano responsable de la seguridad de NN.UU. que recae sobre los miembros permanentes y elegidos que deben además «esforzarse» en defender la posición e intereses de la Unión (art. J.5,4). Sobre las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión recae una obligación de «cooperación» en la ejecución de la PESC.

De mayor interés me parece en el ámbito de la ejecución de la PESC la disposición contenida en el artículo J.11,2, a cuyo tenor:

«Los gastos administrativos que las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ocasionen a las instituciones correrán a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas.

El Consejo podrá igualmente:

— bien decidir por unanimidad que los gastos operativos ocasionados por la ejecución de las disposiciones antes mencionadas corran a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas, en cuyo caso se aplicará el procedimiento presupuestario previsto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

— bien declarar que tales gastos siguen corriendo a cargo de los Estados miembros, eventualmente según una clave de reparto que habrá de determinarse.».

He aquí una disposición que alberga potencialmente una problemática compleja. Obsérvese que aunque dependa de una decisión previa del Consejo sujeta a *unanimidad*, lo cierto es que de darse esta circunstancia nos encontraríamos con una asimetría jurídica en el ámbito de la ejecución de la PESC. Así, mientras el modelo institucional y decisorio es, como se ha dicho más arriba, básicamente de cooperación intergubernamental, en lo que hace al importante capítulo presupuestario, la ejecución de la PESC quedaría plenamente «comunitarizada». El tenor de la disposición transcrita no deja lugar a dudas al indicar expresamente que le será de aplicación el «procedimiento presupuestario» del TCE. En cualquier caso, tal hecho supondría la intervención del Parlamento Europeo, de manera más o menos determinante en función de la calificación de esos gastos como «obligatorios» o «no obligatorios» (cuestión, a su vez, problemática) (27) y, aunque de manera marginal, también del TJCE (28) y, naturalmente, del Tribunal de Cuentas en el control del gasto.

(27) Sobre el problema del carácter de los gastos en el procedimiento presupuestario véase F. J. FONSECA MORILLO: «Los gastos no obligatorios del presupuesto comunitario», en *RIE*, XI, 1984, pp. 753 a 782.

De tratarse como gastos obligatorios, la intervención parlamentaria sería de menor intensidad al recaer la «última palabra» sobre el Consejo, mientras en los no obligatorios correspondería esta función al Parlamento dentro de los límites del tipo máximo de aumento. La calificación de gastos obligatorios requiere que se trate de gastos que deriven obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en su virtud. La cuestión no es fácil, como se señala en el texto, porque es discutible si esa derivación del Tratado se circunscribe al Tratado CE o si será ampliable al TUE en cualquiera de sus partes, por tanto también a PESC. Más aún, aunque se interpretara restrictivamente la cuestión, habría que valorar la remisión expresa a las normas de procedimiento presupuestario comunitario que hace el artículo J.11, que podría originar una interpretación distinta.

(28) Evidentemente, se trataría del ejercicio de su función de control jurisdiccional sobre el procedimiento presupuestario y, por tanto, no sobre las opciones políticas del presupuesto, en línea de lo que el propio Tribunal mantuvo en su sentencia de 27 de septiembre de 1988 (Asunto 204/86. República Helénica c. Consejo, *Rec.* 1988, p. 5317), en particular, en los puntos 15 a 17).

III. LA MODIFICACIÓN DEL ÁMBITO MATERIAL

1. *La cuestión de la defensa*

El artículo 30.6,a) del Acta Unica contiene en su último inciso la disposición de los Estados miembros a «... coordinar más sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad». La lectura política, y jurídica, que se ha hecho de esta disposición del AUE es que operaba sobre una concepción tridimensional de la seguridad (económica, política y militar) de la que pretendía abarcar exclusivamente las dos primeras dimensiones. En mi opinión, de lo que se trataba era de dejar clara la exclusión de los aspectos militares (la defensa) del ámbito de la cooperación política (29).

El artículo J.4,1 del TUE establece que la PESC «... abarcará las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común». Es evidente que el espinoso problema de la defensa no ha tenido el necesario *consenso* y el único compromiso alcanzado se refiere a que «en el futuro» se incluirá una “*política de defensa*” común que, condicionado a no se sabe qué, pudiera dar lugar a una defensa común. Lo que parece traducir el TUE es una nueva parcelación de la seguridad que en su dimensión de defensa permite una «política de defensa común» (¿cuadro para la formulación de objetivos comunes?) y el núcleo operativo-militar que se identifica como la «defensa común».

Lo que De Gucht y Keukeleire han calificado de «esquizofrenia» de los doce en relación a la división entre aspectos político-económicos y militares de la seguridad y que por mor de una serie de acontecimientos internacionales de finales de los ochenta parecía

(29) Mi interpretación, expuesta en los trabajos antes citados, es que esta disposición tenía por finalidad prioritariamente la *exclusión* del ámbito de la defensa y no la inclusión de la profundización en la coordinación en los aspectos económicos y políticos de la seguridad que, habida cuenta del sistema abierto de determinación material de la cooperación política, no requería su expresa alusión.

tender a desaparecer (30), no parece haber encontrado en el TUE más respuesta que un complejo y débil compromiso en una perspectiva de futuro.

Como señalaba en la introducción, el problema de la defensa, junto a la introducción de decisiones por mayoría, es un tema que no encontró la solución de compromiso hasta la misma reunión de Maastricht y, a mi juicio, lo que traduce el TUE es la conciencia no sólo de un *disenso* en el tema estelar de la elección del marco de defensa (OTAN, UEO, Comunidad de Defensa) (31), sino, y muy especialmente, la *indefinición* del concepto mismo de seguridad europea. Y es que la articulación en Maastricht de una solución concreta hubiese requerido algo que no se alcanzó ni en la Asamblea de la UEO el 26 de marzo de 1991 (32), ni en la cumbre de la OTAN en Roma los días 7 y 8 de noviembre de 1991, ni en el propio Consejo Europeo de Maastricht: la existencia previa de un *concepto de seguridad* com-

(30) KAREL DE GUCHT y STEPHAN KEUKELEIRE: «The European Security architecture. The role of the European Community in shaping a new European geopolitical landscape», en *Studia Diplomatica*, vol. XLIV, núm. 6, pp. 29 a 90, ref. en pp. 39 a 42.

(31) El tema es el que centró la mayor parte del debate. Las dos posiciones contrapuestas están formuladas en la posición franco-alemana (mensaje Kohl-Mitterrand, *loc. cit.*) y la anglo-italiana («Declaración sobre la Seguridad y la Defensa Europea en el contexto de la Conferencia intergubernamental sobre Unión Política», en *Agence Europe, Europe Documents*, núm. 1735, de 5-10-91). Partidaria la primera de hacer pivotar el modelo sobre la UEO (posición que tuvo el apoyo del presidente de la Comisión, J. Delors, *vid.* su artículo «Una defensa para Europa», en *El País*, 29-4-91), la segunda primando el núcleo OTAN con una «división de funciones» entre la OTAN, que no había conseguido un acuerdo sobre el complejo problema de las acciones fuera de zona (véase J. CARDONA LLORENS y M. J. AZNAR GÓMEZ: «Las operaciones fuera de zona de la OTAN y la UEO», en *Tiempo de Paz*, núm. 22, 1991-92) y que se encuentra en este sentido con limitaciones superiores a las de la UEO, haciendo que la UEO operara dentro del marco OTAN y en esas acciones exteriores con el previo consentimiento OTAN (*vid.* el Informe General de THIJS VAN VLIJMEN: «La sécurité de l'Alliance», en *Assemblée de l'Atlantique Nord, Commission de la Défense et de la Sécurité*, oct. 1991 (Bruselas, doc. AI 242/DSC (91) 9), en particular los puntos 33 a 44 del Informe).

La decantación de estas posiciones provocó en Maastricht un alineamiento de las posiciones distinto. La primera fue apoyada por Francia, Alemania, Italia, España, Bélgica, Grecia y Luxemburgo y la segunda por Gran Bretaña y, aunque algo más matizadamente, por Holanda, Dinamarca y Portugal.

(32) UEO, Asamblea, XXXVI período de sesiones «Dictamen sobre el porvenir de la cooperación europea en materia de seguridad y defensa», de 26-3-91 (*Doc. 1262*).

partido, de una *apreciación del escenario político* internacional común y de una *clarificación del "rol" de los actores nacionales e institucionales* en la defensa europea (EE.UU., OTAN, UEO, CSCE...) (33).

El resultado en defensa es, pues, la vinculación operativa de la UEO, de una manera ambigua como ha dicho Richard Corbett (34), a través de una original petición a la UEO («... que forma parte integrante del desarrollo de la Unión...») para que «... elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» (art. J.4,2), completada con una no menos original Declaración anexa al TUE en la que la Conferencia «toma nota» de dos declaraciones de los Estados miembros de la UEO en las que se contienen respectivamente una descripción de las funciones de la UEO en sus relaciones con la Unión Europea y con la Alianza Atlántica y la invitación a los Estados miembros de la Unión Europea y que no lo son de la UEO para que se adhieran al Tratado de Bruselas. Junto a este factor principal para eliminar la asimetría de miembros, se contienen asimismo una serie de medidas en esta misma línea de asegurar un funcionamiento mejor de los dos

(33) Dos conceptos de la seguridad se enfrentaban: uno de corte más tradicional en el que el factor determinante lo constituye la disuasión apoyada en un equilibrio estratégico donde el componente militar es el esencial y otro concepto más amplio de la seguridad que se viene abriendo camino con una noción más compleja y flexible que introduce elementos diferentes como la noción misma de cooperación, respeto del Derecho internacional, arreglo pacífico de controversias, sanciones económicas y, naturalmente, las militares (*vid.* Ch. FRANCK: «La politique étrangère et de sécurité commune. Exposé introductif», en Institut d'Etudes Européennes (ULB): *L'Union Politique*, Journée d'études de 8-12-90, pp. 41 a 46) o la aún más amplia concepción aplicada al tema europeo señalada por BRAILLARD, DJALILI y TANNER («L'Europe à la recherche de sa sécurité. Les acquis de Rome et de Maastricht», en *Studia Diplomatica*, vol. XLIV, núm. 5, 1991, pp. 25 a 43, especialmente 30 y 32-33), en la que adquiere una importancia fundamental la «gestión de las crisis» que los problemas del Golfo pérsico, la cuestión kurda y de Yugoslavia han hecho emerger como un elemento de primer orden.

(34) R. CORBETT: «The Intergovernmental Conference on Political Union», *JCMS*, vol. XXX, núm. 1992, p. 283. Véase asimismo A. CAHEN: «La dimension européenne de la sécurité. Les expériences de la coopération politique à douze et de la réactivation de l'Union de l'Europe occidentale», en A. MIROIR (ed.): *Pensée et construction européenne. Hommage à Georges Goriely*, Ed. Emile Van Balberghe, Bruxelles, 1990, pp. 205 a 224.

«ámbitos» como la coordinación de las presidencias y el traslado de la sede UEO a Bruselas. De resaltar asimismo la exclusión de este ámbito de las «acciones comunes» (art. J.4,3) y la compatibilidad *declarada* con el carácter específico de la política exterior y de seguridad de «determinados miembros» y con las obligaciones derivadas para «determinados Estados miembros» de su pertenencia a la Alianza Atlántica, así como de la posibilidad de que se establezcan «relaciones más estrechas» de algunos miembros bilateralmente o en la Alianza Atlántica (art. J.4,5). Se me excusará, sin duda, que no intente extraer conclusión ni previsión alguna.

2. *Algunas interconexiones de la PESC con otros ámbitos materiales del TUE*

Aparte del cauce abierto por la disposición que ya se ha comentado relativa al soporte presupuestario de la PESC, se contiene de manera específica en el artículo J.6, segundo párrafo, la obligación para las misiones diplomáticas y consulares y las delegaciones de la Comisión de «contribuir a la ejecución» de las disposiciones del artículo 8C del Tratado CE. Es decir, a la disposición en el contexto de la ciudadanía europea que permitirá a un ciudadano de la Unión del que el Estado del que es nacional no posea representación diplomática y/o consular en un Estado tercero solicitar la protección de la misión diplomática o consular de otro Estado miembro con representación ante dicho Estado. Este derecho del estatuto de ciudadanía requerirá una serie de acuerdos entre Estados de la Unión y con terceros que lo hagan posible, si bien se establece un plazo al efecto en el artículo de referencia.

La aplicabilidad de los artículos 137, 138, 139 a 142, 146, 147, 150 a 153, 157 a 163 y 217 del Tratado CE a la PESC afecta básicamente a los procedimientos de decisión de las instituciones comunitarias concernidas en PESC (Parlamento Europeo y Comisión) y a su facultad para introducir las modificaciones reglamentarias derivadas de estas funciones. De especial relieve me parecen los artículos declarados aplicables que se refieren al derecho de petición y al Defensor Europeo. Entiendo que esto comporta la apertura de ambas instituciones a los ámbitos afectados por la actuación en la PESC. La dis-

posición del artículo 217 relativa al régimen lingüístico se completa con una Declaración anexa al TUE sobre el particular.

Creo, sin embargo, que queda para su definición posterior la imbricación ineluctable de ámbitos materiales de la PESC con los ámbitos de relaciones exteriores de la CE y con el de cooperación al desarrollo. Mantenido por el TUE la tan criticada artificialidad de la distinción entre estos ámbitos materiales y la PESC, aunque mejorada por el juego de los principios y objetivos de la Unión, comunes pues, y facilitada por la unidad institucional y de procedimientos, es la noción de «coherencia» el elemento básico para su buen funcionamiento.

En fin, una observación más para poner de manifiesto la importancia y, a mi juicio, acertada disposición del artículo 228A relativa al tema de sanciones que puede poner fin al cúmulo de disfunciones que el aparato jurídico anterior provocaba. Perviven, sin embargo, algunas incógnitas que ha planteado con acierto Pérez-Prat Durban (35).

CONCLUSIONES

De Schoutete ha calificado el resultado plasmado en el TUE para la PESC de «extremadamente modesto» y más duramente el específico de la defensa (36). El principio de unidad institucional, la introducción de un procedimiento decisorio, incluso con mayoría cualificada en algún caso, la intensificación de los elementos de coherencia o la profundización de las llamadas «pasarelas», entre otros, son factores que expresan una profundización, en algún caso hasta un paso cualitativamente relevante, pero no una *transformación* del modelo de Cooperación Política.

En realidad, una vez decidida su articulación como un espacio

(35) L. PÉREZ-PRAT DURBAN: «Sanciones económicas comunitarias. Dos casos paradigmáticos: las crisis yugoslava y libia», en *Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia*, D-16, 1992, pp. 216 a 219, donde el autor analiza las novedades de Maastricht en materia de sanciones. Sobre la problemática anterior véase su obra *Cooperación Política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Ed. de la UAM, Madrid, 1991. A este respecto, véase V. ABELLÁN HONRUBIA: «Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad», *RIE*, vol. 19, núm. 1, 1992, pp. 20 y ss.

(36) IEE (ULB), Journée d'études de 21 de febrero de 1992, *loc. cit.*, p. 25.

político-jurídico diferenciado del Tratado de la CE, se había tomado la opción de fondo. Decía Emile Noël en su conferencia inaugural de la segunda sesión de la Academia de Derecho Europeo el 10 de junio de 1991 sobre la Conferencia intergubernamental de Unión Política en vísperas del Consejo Europeo de Luxemburgo que «... la *communautarisation* a peu de chances d'être retenue. Très peu de délégations la soutiennent» (37).

Desde este punto de vista, a partir de dicha opción, las únicas posibilidades sobre una configuración transformadora de la PESC descansaban, a mi entender, en la arquitectura jurídica de la propia Unión Europea y, más claramente dicho, en que ésta obedeciera a una cierta lógica federal. El hecho tampoco se ha producido al no traducir en términos jurídicos la personalidad de la Unión y al desplazar los elementos de cierto carácter federal al Tratado CE (ciudadanía o la propia unión económica y monetaria) protegido por un armazón jurídico propio (el derecho comunitario) que imposibilita su traslación a los Títulos V y VI del Tratado. No le falta del todo razón al Parlamento Europeo (adalid de esa idea comunitarizadora de la PESC) cuando en su resolución «sobre los resultados de las Conferencias intergubernamentales» de 7 de abril de 1992 acusa como una «seria deficiencia» del Tratado el haber construido una «estructura monolítica que no incluye en el Tratado de la Comunidad Europea la política exterior y se seguridad común (...) que inducirá a error al resto del mundo, pues la Unión (...) actuará en algunas áreas y la (Comunidad) (...) intervendrá en otras» (38). El ambiente político creado en el camino hacia la ratificación del TUE hace comprender la mayor cautela de la Comisión, pero conocidas sus posiciones sobre el particular no es difícil adivinar la valoración que le debe merecer la articulación de la PESC, que, sin duda, compartirá buena parte de la doctrina.

Pero los resultados obtenidos en Maastricht ponen de manifiesto problemas más de fondo que la mera «falta de voluntad» política de los Gobiernos de los Estados miembros. Hay que admitir que más de

(37) *Académie de droit européen, deuxième session 10-28 de junio de 1991*, Florencia. Ejemplar policopiado, que deberá aparecer en *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. II-1, 1991, del Instituto Universitario Europeo de Florencia.

(38) *DOCE*, núm. C 125/81, de 18-5-92.

dos décadas de cooperación política europea no han generado una percepción, no ya común, sino en ocasiones ni compatible, de los problemas de política internacional y mucho menos si afectan a la seguridad. El *acquis* almacenado por la CPE es demasiado confuso y la historia de las quiebras del sistema al menos inquietante. A mi juicio, y sin ignorar su importancia, la Conferencia intergubernamental sobre Unión Política, en lo que hace a la PESC, ha mostrado un excesivo interés por los «procedimientos» y poco por los contenidos. El riesgo de retroceso cuando se establecen procedimientos muy rígidos es considerable, sobre todo en ámbitos como la política exterior y de seguridad especialmente sensibles.

Parece difícil seguir confiando en una dinámica que, de forma supuestamente ineluctable, habría de conducir a una «comunitarización» de la política exterior y de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea. La lectura de la «comunitarización pendiente» es un tanto lineal. La complejidad, asimetría, imprecisión y ambigüedad jurídica que atenaza el modelo dibujado en Maastricht es el fruto de la convergencia de una pluralidad de factores, desde luego de fondo, pero también de un intento de enmascarar la «comunitarización imposible». Probablemente convenga un traslado del escenario del análisis jurídico-político hacia el establecimiento de los ausentes perfiles jurídicos de la Unión donde la PESC podría tener una configuración tal vez no comunitaria pero al menos clara y precisa.

RÉSUMÉ

La Politique Extérieure et de Sécurité Commune de l'Union européenne n'est pas une création *ex novo*. Pour l'auteur, la combinaison de l'absence de nouveauté de la structure générale et d'un certain mimétisme dans les solutions adoptées dans l'AUE par rapport à la CPE est le facteur essentiel de l'articulation de la PESC dans le TUE. En effet, allant à l'encontre de l'idée de la «communautarisation» inspirant le débat institutionnel et doctrinal en la matière, le caractère intergouvernemental de la PESC est l'option choisie par le traité de Maastricht. Ce fait est analysé eu égard à la structure de la PESC et, dans ce cadre, à sa conception générale, son articulation juridique ainsi qu'aux principes et obligations finalement établis. En ce qui concerne ce dernier point, on souligne l'apparition d'une relative «hiérarchisation» entre les principes communs à l'Union, les principes spécifiques de la PESC et ceux cernant progressivement l'acquis de la PESC ainsi que, dans le cadre des obligations, l'exécution des actions communes.

Du point de vue du cadre juridico-fonctionnel, l'établissement d'un cadre institutionnel unique transforme le Conseil en clef de voûte de la PESC et, substantiellement, laisse le reste des institutions communautaires liées comme maintenant au système de la CPE. Les modifications concernant le *decision-making* et, parmi elles, l'introduction de la majorité qualifiée, d'après l'auteur, ne comportent pas un abandon du modèle intergouvernemental qui constitue un *pruis* pour l'opérativité du «modèle intégré», bien que, compte tenu de l'importance d'une utilisation éventuelle du système de la majorité, elle ne doit pas être sousestimée. Le modèle d'exécution de la PESC n'échappe pas non plus au caractère de continuité en ce qui concerne le système de la CPE.

Du point de vue matériel, la solution donnée à la question de la défense manifeste un différend entre les Etats qui découle fondamentalement de la difficulté de définir et d'adopter une conception partagée de la sécurité capable de réconcilier les positions existantes sur la défense européenne. Mais aussi, suivant cette perspective matérielle, la séparation artificielle et critiquée entre relations extérieures et coopération au développement est maintenue mais s'articule sur la base d'une obligation de cohérence, une fois de plus, suivant le modèle de la CPE.

Finalement, la PESC est interprétée comme une étape qualitativement significative, mais non comme une transformation du modèle de la CPE. A cet égard, l'auteur estime insuffisante l'idée classique du «manque de volonté politique». Le traitement dans le TUE de cette matière est aussi le résultat de l'acquis de la CPE et de l'inquiétante histoire des faillites de ce système. En tout état de cause, face à une «communautarisation» qui continuait à être impossible, il aurait été peut-être préférable d'approfondir d'autres éléments de l'Union qui auraient permis une PESC peut-être pas communautaire, mais, au moins, claire et précise.

ABSTRACT

The Common Security and Foreign Policy of the European Union is not an *ex novo* creation. For the author, the main factors characterising the CSFP in the EUT are both the absence of any significant novelty in its general structure and a certain mimicry in the solutions adopted in the SEA in relation to the EPC. The Maastricht Treaty has opted for the inter-governmental character of the CSFP in spite of the «communization» which had inspired the institutional and doctrinal debate on this matter. This fact is analysed taking into account the CSFP structure and, more specifically, its general framework, its legal articulation and the principles and obligations finally established. A certain «hierarchization» is established between the Union common principles, those of the CSFP, those whose definition is competence of the European Council (which will constitute the *acquis* of the CSFP progressively), and, in the context of the obligations, the execution of the common actions.

From a legal-functional perspective, the establishment of a single institutional framework gives to the Council the main role within the CSFP and leaves the other Community institutions in a situation substantially similar to the one existing under the EPC system. For the author, the modifications introduced in relation to the decision-making and, among them, the introduction of the qualified majority do not lead to the abandon of the inter-governmental model which constitutes a *prius* for the performance of the «integrated model». Nevertheless, this should not be undervalued taking into account the importance of the possible use of the majority system. The CSFP model of execution also reminds of the EPC system.

From a material point of view, the solution given to the defense issue makes clear the disagreement among the States. This disagreement is based on the difficulty to define a concept of security which resumes the different positions in relation to the European defense. Again from a material perspective, the criticised artificiality of separating CSFP and external relations is maintained, following the model of the EPC.

Finally, the CSFP is to be interpreted as a qualitatively relevant step but not as a transformation of the EPC model. To this respect, the author finds insufficient the traditional argument of the «lack of political will». The treatment of this matter in the EUT is also the result of the EPC *acquis* and the distressing history of this system's failures. In any case, a «communization» was still impossible and, perhaps, it might have been preferable to delve deeply into other elements of the Union which allowed for a non-Community CSFP but, at least, a clear and precise one.

