

LA UNION EUROPEA Y SU POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD

Por LUIS IGNACIO SANCHEZ RODRIGUEZ (*)

I. INTRODUCCIÓN: RELACIONES EXTERIORES, Y POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD

Con el Tratado de la Unión Europea termina de consolidarse el original modelo adoptado por el sistema comunitario para determinar las modalidades y el alcance de su intervención en el complejo entramado de las relaciones internacionales. Por una parte, el concepto de *relaciones exteriores* nos sitúa en presencia de una competencia estrictamente comunitaria, atribuida implícita o explícitamente por los Estados miembros a las instituciones, apoyada operativamente en la personalidad jurídica internacional de las Comunidades, y sin alcance global o universal en cuanto a su contenido que coincide sectorialmente con las políticas comunitarias, por importantes que éstas sean (1). De otro lado, la noción de *política exterior y de seguridad* alude a la progresiva necesidad de afirmación e intervención global en las hipótesis de las relaciones internacionales que presentan interés directo o indirecto para los Estados miembros y para la propia Unión Europea (2), y se deriva

(*) Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid.

(1) Sobre este concepto existe una amplia literatura, aunque el lector español puede remitirse al análisis crítico del mismo elaborado entre nosotros por A. REMIRO BROTONS («Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas», en la obra colectiva dirigida por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. D. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho comunitario europeo. Estudio sistemático desde el derecho español*. Vol. III, Madrid, 1986, pp. 637 y ss.).

(2) Aunque la Unión Europea carece de personalidad jurídica internacional en el Tratado de la Unión Europea, lo que muestra un rasgo de débil «comunitarización» de esta

de una práctica interna originada básicamente en la década pasada que culmina jurídicamente en el artículo 30 del Acta Unica Europea con el establecimiento de la Cooperación Política Europea (3).

Pese a las insuficiencias detectadas en el mero esquema de cooperación intergubernamental organizado que establece el A.U.E., no cabe desdeñar la dinámica interna que entre los Estados miembros generó dicho texto jurídico, pues por encima de las débiles obligaciones jurídicas y políticas presentes en el mismo y de los contradictorios intereses diplomáticos estatales subyacentes, puede afirmarse que a partir de 1986 las principales opciones y crisis internacionales que afectaban a intereses próximos o medios de los países miembros fueron debatidos en este foro, con mayor o menor éxito respecto a la adopción de posiciones comunes (4). Obvio es decir que la práctica en la materia parece apuntar hacia una regla estable de comportamiento: a medida que la crisis internacional debatida afecta a intereses abstractos o genéricos de los Estados miembros, la «comunitarización» de posturas se hace posible, mientras que si los problemas objeto de examen tocan a sus intereses próximos o íntimos se propende a una mayor «estatalización» de las posiciones (5).

política, el Proyecto de Constitución de la Unión Europea (vid. PE, Comisión de Asuntos Institucionales, «Proyecto de Informe sobre la Constitución de la Unión Europea» de 27 de abril de 1933, PE 203.601/rev.) afirma en su artículo 1.3 que «La Unión goza de personalidad jurídica».

(3) Sobre este proceso y el impacto del A.U.E. en el proceso de formación de la política exterior, vid. selectivamente entre la muy abundante bibliografía las aportaciones de G. JANUZZI, «La politica estera dell'Europa comunitaria», *La Comunità Internazionale*, 1988, pp. 192 y ss.; D. J. LIÑÁN NÓGUERAS, «La Cooperación Política Europea: evolución y perspectivas», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, 1988, pp. 439 y ss.; 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*, Baden-Baden, 1987, pp. 441 y ss.; S. PERRAKIS, «L'incidence de l'AUE sur la coopération des Douze en matière de politique étrangère», *A.F.D.I.*, 1988, pp. 807 y ss.; A. PIJERS, R. ELFRIEFE y W. WESSELS (eds.), *European Political Cooperation in the 1980's*, The Hague, 1988; Ph. DE SCHOUTHEETE, *La coopération politique européenne*, Bruxelles, 1986.

(4) Un supuesto paradigmático de la anterior afirmación lo constituyó la crisis entre Iraq y Kuwait, que puso de manifiesto la diferencia de actitudes ante crisis energéticas. Vid. al respecto el análisis de F. MARINO, *La acción de la Comunidad Europea y de los Estados miembros en la «Crisis del Golfo»*, Granada, 1991.

(5) Basta recordar al respecto las posiciones de los doce durante la primera fase de la crisis surgida tras la desmembración de la antigua Yugoslavia y, muy particularmente,

El reforzamiento del anterior esquema de cooperación intergubernamental —incluyendo como opción más drástica la progresiva «comunitarización» del sistema— constituyó uno de los elementos de referencia en la valoración del Tratado de la Unión Europea. Con muy ligeros retoques se mantiene en este texto la anterior política exterior comunitaria, pero se incluye ahora un Título V («Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común») que se eleva al rango de *pilar básico* de la futura Unión Europea. De ahí que el análisis del Título V del T.U.E. resulte indispensable a los fines de concluir acerca de si el nuevo modelo responde a una verdadera voluntad unitaria, o si es el resultado de la necesidad de reafirmar un mínimo mecanismo de cooperación intergubernamental que haga posible —en ciertos casos— la existencia de una posición común que sea cualitativamente más relevante en el ámbito de las relaciones internacionales que la mera yuxtaposición de las voces individuales de los Estados miembros.

En función de lo anterior, tras la entrada en vigor del T.U.E., deberá diferenciarse conceptualmente las *relaciones exteriores comunitarias* de la *política exterior y de seguridad común*. Sin embargo, coincidimos por completo con las tesis que recuerdan la amplia interrelación entre ambas (6). Interrelación que es a un mismo tiempo funcional (por la vía del artículo 228 A del Tratado de la Comunidad Europea, al que nos referiremos más adelante), orgánica (por la plena asociación de la Comisión al Consejo proclamada por el artículo C para garantizar la coherencia y realización de la acción exterior de la Unión), presupuestaria (por la vía del artículo J.11 del T.U.E., al que haremos mención también) y física (centralización de las actividades en Bruselas y no en el país que ejerce la Presidencia del Consejo). Por consiguiente, ambos conceptos y actividades no deben ser analizados como compartimentos estancos, incommunicados, pudiendo asumir como hipótesis de trabajo razonable la sutil interrelación entre ambos dentro de la práctica en la materia.

respecto al reconocimiento de Croacia y de otros nuevos Estados. Sobre esta cuestión puede consultarse la aportación de G. EDWARDS en la obra editada por R. RUMMEL, *Toward Political Union*, Baden-Baden, 1992, pp. 165 y ss.

(6) Es la posición mantenida entre nosotros por A. REMIRO BROTONS en *Breve diccionario del Tratado de la Unión Europea*, Madrid, s/f, pp. 206 y 207, para quien las relaciones exteriores de la Comunidad terminan donde comienza la política exterior y de seguridad común, acciones interrelacionadas que examinamos ahora.

II. EL DISEÑO DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL T.U.E. (7)

A) *Los objetivos y los principios*

Precisamente por constituir uno de los pilares intergubernamentales de la futura Unión Europea (8), esta política ocupa un lugar destacado en el Título I («Disposiciones comunes»). De una parte, el artículo B consagra como *objetivo* de la Unión el de «afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir en su momento, a una defensa común», si bien su artículo F nos recuerda el respeto por «la identidad nacional de sus Estados miembros». De lo anterior se deriva, primero, que el concepto de seguridad no incluye por el momento una política de defensa como integrante de aquél y, segundo, que el modelo no altera sustancialmente los términos del Acta Unica Europea, ya que no verifica una atribución de competencias, ni avanza hacia una solución federal (9).

Por otra parte, el artículo C establece el *principio de coherencia* del conjunto de la acción exterior de la Unión «en el marco de sus

(7) Sobre los aspectos generales de la P.E.S.C. pueden consultarse los siguientes trabajos: mi aportación «La política exterior y de seguridad común en el Tratado de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, 1992, D-18, pp. 97 y ss.; D. LIÑÁN NOGUERAS, «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», *R.I.E.*, 1992, pp. 797 y ss.; A. PIJERS, «The Treaty of Maastricht and European Foreign Policy», *The Jerusalem Journal of International Relations*, vol. 14, n.º 2, 1992, pp. 1 y ss.; V. ABELLÁN HONRUBIA, «Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad», *R.I.E.*, 1992, pp. 20 y ss.; C. HILL, «Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheits politik Probleme des Politischen Union», *Integration*, 1991, pp. 115 y ss.; Ph. DE SCHOUTHEETE, «Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik in der Politischen Union: Machtzuwachs und Politische Verantwortung», *Integration*, 1991, pp. 3 y ss.

(8) Vid. a este respecto el artículo A del T.U.E.

(9) Es la tesis que mantiene A. D. PLIAKOS, «La nature juridique de l'Union européenne», *R.T.D.E.*, 1993, n.º 2, pp. 195 a 200. Para este autor la noción de política exterior no se extiende a la técnica más concreta de atribución de competencias comunitarias, sino que alude a un fenómeno político global. El hecho de que el artículo L del tratado excluya esta política del control jurisdiccional supone un argumento convincente, aunque no decisivo si tenemos en cuenta la posibilidad de control indirecto sobre el presupuesto comunitario al que remite de ordinario el artículo J.11 para los gastos administrativos y operativos de la PESC (cfr. a este respecto la posición de D. LIÑÁN NOGUERAS, *op. cit.*, pp. 805 y 806, en nota 17).

políticas de relaciones exteriores en el ámbito de la seguridad, de la economía y del desarrollo». Este principio, que deviene en elemento constitucional básico de todo el sistema, presenta su propio andamiaje institucional, ya que, con diferencias respecto al A.U.E., responsabiliza a los fines de su garantía y eficacia al Consejo y a la Comisión en la realización de esta política concreta. De ahí nuestra anterior posición sensible a mostrar su interrelación con las relaciones exteriores comunitarias, pues en ambos casos las iniciativas sustantivas corresponden a ambas instituciones comunitarias, aunque, claro está, el peso de lo estatal resulte mucho más acentuado en el caso que nos ocupa.

Junto al anterior objetivo estructural y genérico de la Unión Europea, el artículo J.1.2 del T.U.E. expresa los *objetivos particulares* (que no concretos) *de la PESC*:

— «la defensa de los valores comunes, de los intereses *fundamentales* y de la *independencia* de la Unión;

— el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros *en todas sus formas*;

— el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París;

— el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales» (10).

Los anteriores objetivos particulares han sido objeto de juicios críticos, afirmándose que «son universales abstractos cuya aplicación contingente es susceptible de interpretaciones divergentes atendiendo a intereses geopolíticos, económicos o culturales, tradiciones y costumbres de los diferentes miembros de la CE» (11). Siendo cierto lo que precede, y resultando aplicables los mismos a organizaciones internacionales diversas, universales o regionales, generalistas o especializadas, también es verdad que ofrecen algunos componentes de interés. Para empezar —y no es poco— existe un compromiso formal en orden a la defensa y

(10) El subrayado ha sido añadido por nosotros y pretende poner de relieve algunos matices de interés en los objetivos específicos de la PESC.

(11) Así lo estima A. REMIRO BROTONS, *loc. cit.*, p. 209.

profundización del llamado «principio democrático» en el orden internacional, lo que abre un camino sugerente hacia realizaciones de la política exterior con carácter no discriminatorio y progresista. Además, en materia de paz y seguridad internacionales subordina el sistema de la Unión al más alto rango jurídico y político de la Carta de las Naciones Unidas, mencionando una tendencia saludable (12) que se repite en otras partes del articulado, como tendremos ocasión de examinar. Por último, no nos resistimos a subrayar la referencia relativa a la defensa de la «independencia de la Unión», pues jurídicamente hablando solamente es independiente quien es al mismo tiempo soberano, y la Unión Europea dista mucho de ser una entidad federal ante el peso de lo intergubernamental.

Existen asimismo, por otra parte, ciertos *principios específicos* de la PESC que conciernen a los Estados miembros (otra muestra del perfil de «estatalización» del sistema) y que se concretan en el apoyo activo y sin reservas a esta política, en el de lealtad y solidaridad mutua, así como en el de abstención de acciones contrarias a los intereses y cohesión de la Unión en el contexto de las relaciones internacionales globales (13).

B) *Las técnicas de realización de la política exterior*

La metodología política para llevar a cabo lo anterior parece estar fuertemente vinculada a los intereses en presencia, articulándose distintas técnicas en función de éstos. En este orden de ideas, se retienen las *cuestiones de política exterior y de seguridad que revistan un interés general*, a las que corresponderá una *cooperación sistemática* entre los Estados miembros, los cuales «se informarán mutuamente y se concertarán en el seno del Consejo», pudiendo incluso adoptar esta institución una *posición común* con la consecuencia de que las polí-

(12) Vid. a este respecto la aportación de L. PÉREZ-PRAT DURBAN, *Cooperación Política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Madrid, 1991, y las negativas posiciones adoptadas durante la década anterior en las crisis de las Malvinas, de Polonia, de Afganistán, etc.

(13) Según lo dispuesto por el artículo J.1.4 del T.U.E. Debe tenerse en cuenta que tales principios condicionarán los enunciados generales del Consejo que serán examinados más adelante.

ticas nacionales de los miembros deberán conformarse con la posición común adoptada (14). En segundo término, se contemplan ciertos «*ámbitos en los que los Estados miembros tienen intereses importantes en común*», en cuyo caso podrán adoptarse *acciones comunes* (15), las cuales «serán vinculantes para los Estados miembros en la adopción de sus posiciones y en el desarrollo de su acción» (16). En otras palabras, para las cuestiones meramente generales se pueden adoptar acciones concertadas en el marco puro de la cooperación intergubernamental de políticas; para aquellas cuestiones de la política internacional en que aparezcan involucrados intereses comunes relevantes de los miembros se reservan las acciones comunes. La utilización de una u otra técnica dependerá de la valoración que los Estados miembros realicen en cada caso concreto, dando lugar a una política de gestos o a una política de hechos (17), aunque resulta obvio que la pieza maestra de la PESC en orden a su importancia cualitativa vendrá determinada por la cantidad y la intensidad de las acciones comunes adoptadas.

C) *La acción institucional y el proceso de toma de decisiones*

Una política, como la estudiada, que presenta débiles síntomas de comunitarización y reconoce un peso decisivo a lo intergubernamental, por fuerza debe otorgar un especial protagonismo al Consejo en su elaboración y realización. Así es, en efecto, pues corresponde al *Consejo Europeo* definir los principios y las orientaciones en esta materia (18). Trazadas por esta institución las líneas maestras de la PESC, de conformidad con lo preceptuado por los artículos C y J.1.4 del T.U.E., co-

(14) Así se desprende del artículo J.2.1 y 2, en relación con el artículo J.1.3 del T.U.E.

(15) Según el artículo J.1.3 *in fine* del T.U.E.

(16) A tenor de lo previsto en el artículo J.3.4 del T.U.E.

(17) Se ha dicho que la PESC «es imposible cuando comienza a ser importante, justamente porque parece posible sólo en situaciones marginales para todos los miembros o hegemonizadas por el interés primordial o vital de uno de ellos» (A. REMIRO, *op. cit.*, p. 209). A este respecto, la utilización de una u otra técnica e, incluso, la no utilización de ninguna de ellas por falta de acuerdo dependerá de factores tales como la intensidad y localización del problema, la posición de los Estados Unidos y de las grandes potencias extracomunitarias, de los intereses vitales de los grandes países miembros, etc.

(18) Así lo dispone el artículo J.8.2 del T.U.E. en relación con el artículo J.3.1.

rrponderá más específicamente su cumplimiento al *Consejo*, pues esta institución:

- velará por el respeto de los principios específicos de la PESC (19);
- definirá, en su caso, las posiciones comunes en el marco de las acciones concertadas (20);
- decidirá las acciones comunes, su desarrollo y control, así como el tiempo de duración (21);
- ejecutará la política exterior velando «por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión» (22);
- tendrá importantes competencias presupuestarias (23).

Las anteriores competencias muestran bien a las claras la posición hegemónica de los Estados miembros (ya sean representados por sus Jefes de Estado o de Gobierno, o por sus Ministros correspondientes) en la definición y ejecución de la política exterior de la Unión, sin que en este punto concreto pueda hablarse de un cambio radical del anterior modelo contenido en el A.U.E. pese a la concreción de las funciones del Consejo Europeo (24). Para el cumplimiento de sus laxas obligaciones, el Consejo tiene su pieza maestra en la *Presidencia*, a quien corresponde asumir la representación de la Unión, responsabilizarse de la ejecución de las acciones comunes y expresar la posición de la Unión en la diplomacia multilateral, valiéndose para ello del anterior sistema de *troika* con la Presidencia saliente y con la siguiente (25). Igualmente, el Consejo continúa contando para el desarrollo de sus tareas con la colaboración del Comité Político «formado por los directores políticos» que «seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común y contribuirá a formar la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste

(19) Artículo J.1.4 *in fine*. Resulta sintomático que la institución de garantía de los principios específicos sea la formada por el conjunto de los Estados miembros, esto es, de quienes generan y reciben la acción.

(20) Artículo J.2.2 del T.U.E.

(21) Cfr. el artículo J.3 del T.U.E. en sus apartados 1), 2) y 3).

(22) Artículo J.8.3 del T.U.E.

(23) De conformidad con el artículo J.11.2 del T.U.E., que serán examinadas más adelante.

(24) Cfr. a este respecto las apreciaciones de D. LIÑÁN NOGUERAS (*op. cit.*, pp. 808 a 811).

(25) Así se dispone en los apartados 1, 2 y 3 del artículo J.5 del T.U.E.

o por propia iniciativa. Asimismo supervisará la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión» (26).

Por lo que respecta al proceso de *adopción de decisiones* en el seno del Consejo y en el ámbito de la política exterior, cualquier Estado miembro o la Comisión pueden presentar iniciativas en la materia y presentar propuestas al Consejo, contando la Comisión con amplias disponibilidades para agilizar las reuniones cuando la urgencia y necesidad del caso lo requiera (27). Tras las oportunas deliberaciones podrán adoptarse decisiones de política exterior que supongan acciones comunes, debiendo respetarse la regla de la unanimidad (28), aun cuando todo plan encaminado a este fin requiere la información mutua entre los Estados en un plazo que haga posible la concreción en el seno del Consejo (29). Una vez decidida la acción común (que, no se olvide, es vinculante para los Estados), el Consejo puede exigir la continuidad de la unanimidad como regla de base para todo lo concerniente a la misma o puede, en cualquier momento, determinar «las materias sobre las cuales las decisiones hayan de tomarse por mayoría cualificada», lo que exigirá para la adopción de acuerdos «al menos cincuenta y cuatro votos que expresen el voto favorable de al menos ocho miembros» (30).

En suma, el juego decisivo de la unanimidad para la adopción y desarrollo de las acciones comunes (la posibilidad de la mayoría cualificada debe ser decidida también por unanimidad) explica mejor que cien juegos de palabras respecto a dónde llegó la «comunitarización» de la política exterior: hasta un punto tendente a cero. Entre la Cooperación Política Europea del Acta Unica y la PESC medió todo un in-

(26) Según dispone el artículo J.8.5 del T.U.E. Lo anterior implica que continúa sin resolverse la cuestión de las relaciones orgánicas entre el Comité Político y el COREPER, desde el punto de vista operativo, pues la Declaración n.º 28 relativa «a las disposiciones prácticas en el ámbito de la política exterior y de seguridad común» establece que: «La Conferencia conviene en que se estudiará posteriormente la articulación de los trabajos entre el Comité Político y el Comité de Representantes Permanentes, así como las disposiciones prácticas de la fusión de la Secretaría de la Cooperación Política con la Secretaría General del Consejo y de la colaboración entre esta última y la Comisión.»

(27) Los apartados 3 y 4 del artículo J.8 así lo prevén.

(28) Así lo dispone el artículo J.8.2 del T.U.E.

(29) Artículo J.3.5) del T.U.E.

(30) Artículo J.3.2) del T.U.E.

tento de discreto cambio de modelo (31), pero al final el diseño terminó por decantarse en beneficio de la tradicional —y lógica, ante los contradictorios intereses nacionales en presencia— opción estatal, porque, en el fondo, la voluntad de los Estados miembros distaba mucho de hallarse próxima a soluciones federalistas. No obstante lo anterior, las declaraciones retóricas de muchos políticos nacionales y comunitarios (en los Estados y en las instituciones) respecto a la imperiosa —y quizá histórica— necesidad de avanzar hacia soluciones federalistas o para-federalistas necesitaban de algún tipo de respuesta en el sistema convencional de Maastricht. Ello explica adecuadamente —aunque no desde un punto de vista cartesiano— la perla dialéctica añadida al texto final del tratado: «La Conferencia conviene en que por lo que se refiere a las decisiones del Consejo que exijan unanimidad, los Estados miembros evitarán en la medida de lo posible impedir una decisión unánime cuando exista mayoría cualificada en favor de dicha decisión» (32). Muerta formalmente el A.U.E. en esta materia precisa (33), ¡viva la solución del A.U.E.!: nada cambia en el fondo.

Ya hemos visto que la clave de la política exterior ahora diseñada reposa en el Consejo. ¿Cuál es, entonces, el papel que el sistema reconoce a otras dos instituciones representativas de los intereses comunitarios o supraestatales? En lo concerniente a la *Comisión*, se afirma que «estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la política exterior y de seguridad común» (34), lo que quiere decir todo —en el plano del conocimiento discursivo— y no quiere decir nada, desde el punto de vista de la toma de decisiones. Además, la Comisión está igualmente plenamente asociada a la Presidencia en las tareas de representación de la Unión y ejecución de las acciones comunes (35), debiendo cooperar al efecto mediante sus delegaciones en los terceros países y en las Conferencias internacionales para hacer eficaces cuantas posiciones y acciones comunes se adopten (36); y tiene la obligación de

(31) Vid. las diferentes posiciones políticas e institucionales en este contexto en las referencias que incluye D. LIÑÁN NOGUERAS (cfr. *op. cit.*, p. 804, notas 13, 14 y 15).

(32) Es el texto de la Declaración n.º 28 («... relativa a las votaciones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común») que figura en el Acta Final de la Conferencia.

(33) Como precisa el artículo P.2 del T.U.E., que deroga el Título III del A.U.E.

(34) Artículo J.9 del T.U.E.

(35) Según dispone el artículo J.5.3 del T.U.E.

(36) Vid. el artículo J.6 del T.U.E.

informar regularmente al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de la política exterior (37), pudiendo presentar al Consejo cuantas iniciativas estime oportunas en esta materia (38). En síntesis, la Comisión tiene un papel reforzado muy discretamente, pues conoce la política, puede actuar tanto en su fase ascendente como en la descendente, pero carece de protagonismo alguno en el proceso de toma de decisiones.

Entramos así en el análisis de la última de las instituciones y de sus competencias en materia de política exterior: el *Parlamento Europeo*. Se trata de una cuestión sintomática en la perspectiva global del llamado «déficit democrático» y del espíritu que anima el T.U.E. en esta materia concreta, pues la política exterior debe ser objeto de control en cualquier sistema democrático (39). En puros términos teóricos, este control podría llevarse a cabo en dos marcos diferentes a la vista de la naturaleza intergubernamental de la política: con carácter global para la Unión en el Parlamento Europeo, y con alcance singular para cada uno de los Estados miembros en sus respectivos Parlamentos nacionales.

Por lo que concierne al Parlamento Europeo, sus facultades de control político se reducen fundamentalmente a dos: el debate y lo consultivo. De un lado, recibirá información con regularidad de la Presidencia del Consejo y de la Comisión sobre el desarrollo de la política exterior y de seguridad de la Unión, procediendo a un debate anual sobre los progresos logrados y podrá dirigir preguntas; de otra parte, será consultado por la Presidencia sobre las opciones básicas en esta materia y podrá «formular recomendaciones al Consejo» (40). Por consiguiente, conoce, orienta, debate y hace recomendaciones sobre la PESC, pero no la condiciona formalmente en cuanto a sus resultados o fines, ni interviene decisivamente en el proceso de toma de decisiones o en el desarrollo y supervisión de las posiciones comunes, ni de las acciones comunes. En otras palabras, no altera su posición anterior de privilegiado convidado de piedra aunque, eso sí, puede formular recomendaciones y críticas a los restantes comensales gubernamentales. Su acti-

(37) Según lo dispuesto por el artículo J.7 del T.U.E.

(38) Así se reconoce en el artículo J.8.3 del T.U.E.

(39) Vid. a este respecto la interesante aportación de R. BIEBER, «Democratic Control of European Foreign Policy», *F.J.I.L.*, 1990, pp. 148 y ss., en las que se alude a las técnicas, intensidad y eficacia del control.

(40) Artículo J.7 del T.U.E.

vidad de control no resulta deslumbrante, pero si bien se mira tampoco resulta muy distante del papel que otros muchos parlamentos nacionales democráticos tienen encomendado constitucionalmente en materia de política exterior, ante el peso abrumador reconocido al poder ejecutivo (41).

La naturaleza híbrida de la PESC en cuanto a sus mecanismos de control —precisamente por su carácter intergubernamental— requiere una participación convergente de los parlamentos nacionales de los Estados miembros para lograr una acción eficaz. En efecto, parece lógico que si la sede de toma de decisiones es el Consejo —o el Consejo Europeo para las grandes directrices— la posibilidad parlamentaria de controlar la posición de cada gobierno nacional encontrará fuertes resistencias del ejecutivo, con la dificultad añadida de encontrar fuentes de información solventes sobre las diferentes opciones en presencia para poder formular una crítica sólida. En semejante hipótesis, nos hallaríamos ante la cuadratura del círculo en orden al control democrático de la PESC, pues ni el Parlamento Europeo resultaría idóneo ante las limitaciones incluidas en el T.U.E., ni los parlamentos nacionales podrían desarrollar eficazmente su labor, con gran alborozo de unos Gobiernos nacionales extremadamente celosos en preservar sus competencias al margen de odiosos controles parlamentarios. Desde luego, algo de esto sucede, y así se explicarían las declaraciones añadidas al Acta Final de la Conferencia de Maastricht para dar satisfacción al Parlamento Europeo. La primera de ellas afirma la importancia de fomentar la mayor participación posible de los Parlamentos nacionales, intensificando el intercambio de información y los contactos con el Parlamento Europeo y velando porque aquéllos «puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para información o para que puedan ser examinadas» (42). En segundo lugar, se «invita al Par-

(41) Así sucede, por ejemplo, en el sistema constitucional español en todas aquellas iniciativas de política exterior que no cristalizan en la celebración de un tratado internacional, sino en la mera adopción de decisiones políticas, por importantes que éstas sean, ya que solamente se admite la proposición no de ley. En general, sobre sus rasgos esenciales, vid. mi trabajo *El proceso de celebración de los tratados internacionales y su eficacia interna en el sistema constitucional español (teoría y práctica)*, Madrid, 1984; y A. REMIRO BROTONS, *Política exterior y defensa y control parlamentario*, Madrid, 1988.

(42) Declaración n.º 13 «relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea», que figura como aneja al Acta Final de la Conferencia.

lamento Europeo y a los Parlamentos nacionales a reunirse siempre que sea necesario bajo la forma de Conferencia de los Parlamentos», que será consultada sobre las grandes orientaciones y recibirá información del presidente del Consejo Europeo y del presidente de la Comisión «sobre el Estado de la Unión» (43). Lo anterior ilustra suficientemente, a nuestro juicio, respecto a la necesidad de alterar los viejos hábitos parlamentarios en cuanto a las técnicas de control de la PESC y de adoptar nuevas modalidades de contacto mutuo y regular entre los europarlamentarios y los parlamentarios nacionales si desean atacar con argumentos concretos las vagas y abstractas opciones que serán ofrecidas para su conocimiento por los ejecutivos nacionales. A una política exterior de naturaleza intergubernamental, deberá corresponder sin duda una técnica de control paralelamente interparlamentaria.

D) *La acción de los Estados miembros*

Los Estados miembros (reunidos o no en la mesa del Consejo) son los auténticos protagonistas de la política exterior, tanto en la fase ascendente de toma de decisiones, como en la fase descendente en orden a su ejecución. Con alcance más concreto, corresponderá a los Estados miembros:

— a un mismo tiempo, definir y realizar la PESC y apoyarla leal y solidariamente (44);

— informarse para la adopción de acciones concertadas, coordinarse y conformar sus políticas nacionales con las posiciones comunes que eventualmente se adopten, defendiendo estas últimas en las organizaciones y conferencias internacionales (45);

— adoptar con urgencia en caso de necesidad las medidas adecuadas para llevar a cabo las acciones comunes, informando inmediatamente al Consejo (46);

(43) Declaración n.º 14 «relativa a la Conferencia de los Parlamentos», que figura como Aneja al Acta Final de la Conferencia.

(44) Según se desprende de los apartados 1 y 4 del artículo J.1 del T.U.E.

(45) Según el artículo J.2 del T.U.E.

(46) Artículo J.3.6 del T.U.E.

— solicitar del Consejo soluciones y medidas *ad hoc* en caso de graves dificultades para aplicar una acción común (47);

— informar a los miembros no representados en organizaciones y conferencias internacionales de cualquier cuestión de interés común (48);

— en el caso de los Estados que son miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, están obligados a concertarse y a informar a los otros, debiendo los miembros permanentes esforzarse por defender en esta sede «las posiciones e intereses de la Unión» (49);

— sus misiones diplomáticas y oficinas consulares cooperarán y se informarán, entre sí y con la Comisión, en la diplomacia bilateral y multilateral, «para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes adoptadas por el Consejo» (50);

— cooperar entre sí, de modo particular, para que sus autoridades diplomáticas y consulares lleven a cabo en régimen de paridad con sus propios nacionales la protección de cualquier ciudadano de la Unión en el territorio de un tercer país en el que no tuviera representación el Estado del cual es nacional dicha persona (51).

Se trata, en suma, de obligaciones laxas y de un corte clásico de cooperación interestatal, cuyo rasgo diferenciador genérico radica precisamente en reforzar los cauces o mecanismos a través de los cuales va a concretarse dicha cooperación; y lo hace con un objetivo teleológico, como es el de garantizar la eficacia de las decisiones del Consejo por medio de la ejecución de las acciones unilaterales convergentes de los Estados miembros. Lo anterior significa que toda la fase descendente de la PESC —esto es, el proceso de ejecución— queda en manos de los Estados miembros de la Unión Europea y al margen de las acciones institucionales, con la salvedad únicamente de la muy limitada acción que puede llevar a cabo la Comisión. Aunque sea el Consejo quien decide posiciones y acciones comunes, su puesta en práctica queda en manos de la diplomacia gubernamental de sus miembros; por decirlo en términos

(47) Artículo J.3.7) del T.U.E.

(48) Artículo J.5.4 del T.U.E.

(49) *Ibidem*.

(50) Según dispone el artículo J.6 del T.U.E.

(51) Artículo J.6 *in fine* del T.U.E. en relación con el artículo 8.C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

muy descriptivos, no existe en esta materia una «diplomacia» o un «servicio exterior» institucional de la Unión Europea, sino que pervive una acción claramente interestatal.

Debe llamarse la atención, no obstante, respecto a la cuestión de la *protección diplomática* para los ciudadanos de la Unión, tal y como aparece contemplada en el artículo 8 C del Tratado constitutivo de la Unión Europea. En mi opinión, la generalidad de los términos de dicho precepto puede generar una «protección» para los ciudadanos de la Unión que no coincida necesariamente con la protección diplomática, siendo la propia de los servicios que cualquier Administración pública nacional presta a sus administrados (por ejemplo, la entrega de un pasaje de avión para su repatriación a personas que lo necesiten en determinadas circunstancias). Pero esta misma protección bien pudiera incluir medidas que ponen en juego la protección diplomática en sentido estricto, es decir, cuando estemos en presencia de obligaciones violadas por un Estado frente a otro, en la persona de los nacionales de este último (52) (por ejemplo, cuando una persona sea objeto de prisión prolongada, ilegítima e injustificada). De conformidad con el mencionado artículo 8 C, los Estados miembros de la Comunidad Europea estarán obligados antes de que acabe el presente año (si el T.U.E. entra en vigor) a establecer «entre sí las medidas necesarias» y a entablar «las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección». En principio, por tanto, una vez que se lleve a efecto la anterior previsión, cada Estado miembro tendrá la obligación de proceder a proteger diplomáticamente a nacionales de otro Estado miembro que no tengan representación diplomática en el territorio de un tercer Estado. Pero si examinamos la cuestión desde la perspectiva de ese tercer Estado, cuando se ejerza una protección diplomática por parte de un Estado miembro de la Comunidad Europea en relación a una persona que no es nacional suya (aunque sea ciudadano de la Unión), siempre podrá rechazar la demanda de protección alegando simplemente que la acción carece de un requisito indispensable con arreglo a las normas generales del Derecho

(52) En relación al concepto y contenido de la protección diplomática, así como respecto a las condiciones para su ejercicio y, muy particularmente, sobre el requisito de la nacionalidad de la reclamación vid. J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y M. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *Curso de Derecho Internacional Público*, 5.ª ed., Madrid, 1992, pp. 341 y ss., con la bibliografía que allí se indica.

internacional público: la nacionalidad de la reclamación, puesto que el ya citado artículo 8 C no resultará nunca oponible a terceros Estados, si no es con el consentimiento expreso y por escrito de éstos (53). En conclusión, carecería de toda justificación de acuerdo con las normas internacionales cuando estemos en presencia de un supuesto de protección diplomática en sentido estricto.

E) *La PESC, el Consejo de Seguridad de las N.U. y la cuestión de las sanciones internacionales*

Las manifestaciones de una cooperación política europea en materia de política exterior, más o menos embrionarias, anteriores o posteriores al A.U.E., habían suscitado una serie de problemas formales y de fondo de naturaleza diversa; entre ellos, nos interesa ahora suscitar uno singular: las relaciones entre una política exterior europea más o menos común y las competencias que en materia de sanciones económicas internacionales reconoce el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad. Más concretamente aún, la política de sanciones económicas llevada a cabo por los Estados miembros de la C.E.E., reunidos o no en Consejo, a partir del asunto de las Malvinas fue criticada con justeza por su falta de legitimidad con arreglo al sistema de la Carta, pues suplantaba de ordinario la ausencia de decisiones obligatorias del Consejo de Seguridad, sin que pudieran tampoco ser calificadas como medidas de autotutela (54).

Las relaciones entre la política exterior comunitaria y la del Consejo de Seguridad, en cuanto pudieran ser consideradas como contrapuestas,

(53) Según el artículo 35 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

(54) Sobre esta clase de problemas vinculados al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y a las medidas de autotutela, entre la extensa bibliografía existente, volvemos de nuevo a remitirnos a la monografía de L. PÉREZ-PRAT DURBAN, *Cooperación Política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Madrid, 1991. Incluso para examinar la práctica en la materia más actual, en supuestos caracterizados por la previa intervención decisoria del Consejo de Seguridad, puede consultarse el análisis de este mismo autor en su trabajo «Sanciones económicas comunitarias. Dos casos paradigmáticos: la crisis yugoslava y libia», *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la competencia*, 1992, D-16, pp. 216 y ss., con la bibliografía contenida en ambas aportaciones.

deben ser examinadas a la luz de lo dispuesto por el artículo 103 de la Carta y por la superior jerarquía jurídica de ésta respecto a las obligaciones de los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Frente al anterior silencio de los textos convencionales comunitarios sobre este tipo de conflictos, resulta saludable comprobar las disposiciones contenidas al efecto en el TUE. La subordinación de este último texto a la Carta parece fuera de toda duda, al contemplar como objetivo de la PESC «el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, *de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas*» (55), y cuando alude a las obligaciones de los Estados miembros que al mismo tiempo son miembros permanentes del Consejo de Seguridad «sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas» (56). Esta subordinación presenta el mayor interés si tenemos en cuenta que en el nuevo texto se contempla expresamente la posibilidad de que la Comunidad Europea adopte sanciones económicas internacionales, evitando así antiguas —y, a mi juicio, fundadas— sospechas de carencia de legitimidad con arreglo al propio derecho comunitario europeo (57). A este respecto, el artículo 228 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea dispone que: «Cuando una posición común o una acción común, adoptadas con arreglo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, impliquen una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará las medidas urgentes necesarias. El Consejo decidirá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión». He aquí un caso de conexión relevante entre las relaciones exteriores de la Comunidad y la PESC, pues si la iniciativa para adoptar sanciones se toma en este último contexto, su puesta en práctica corresponde al entrama-

(55) Artículo J.1.2 del T.U.E. El subrayado no figura en el original y lo hemos añadido para significar la subordinación referida.

(56) Según el artículo J.5.4 *in fine* del T.U.E.

(57) En este orden de ideas, el recurso dialéctico al artículo 224 y a otros preceptos del Tratado C.E.E. para justificar la legalidad interna de las sanciones económicas no resultaban en absoluto convincentes desde el punto de vista jurídico. Y tampoco debía parecerles a los redactores del T.U.E., puesto que introdujeron significativamente el artículo 228 A en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

do institucional comunitario en el primero de los ámbitos señalados (58). En esta fase del análisis, nos interesa destacar que, cuando entre en vigor el T.U.E., si una sanción económica comunitaria del artículo 228 A fuera incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, podría recurrirse al control jurisdiccional de legalidad del acto en cuestión conforme a lo dispuesto en el artículo 173 del Tratado constitutivo de la C.E.E., precisamente por la subordinación a la Carta reconocida en el Título V del T.U.E. Por tanto, parece difícil para el futuro una reedición de antiguos reglamentos sancionando a Argentina o a la entonces existente Unión Soviética, y que carecían de toda base jurídica tanto en el orden internacional como en el comunitario.

F) *Una referencia significativa: la financiación de la PESC*

La realización de una política exterior origina gastos económicos que pueden ser ordinarios o extraordinarios, tanto en su dimensión administrativa, como en su vertiente operativa. Ahora bien, ya hemos tenido ocasión de comprobar que tanto en su fase ascendente como descendente, no estamos en presencia de una política comunitaria, sino de la Unión Europea. Y que al margen de la escasa intervención de la Comisión, la ejecución de las acciones y posiciones comunes concierne a los Estados miembros. La pregunta entonces es ¿quién y cómo se financia la PESC? Las soluciones contenidas en el artículo J.11.2 del T.U.E. presentan un alto interés al respecto.

De una parte, los *gastos administrativos* que las disposiciones en materia de política exterior generen a las instituciones «correrán a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas», aunque ya sabemos que la débil intervención institucional (con la notoria excepción del Consejo y de su infraestructura burocrática) explica que su incidencia pre-

(58) Nótese que la actuación institucional —y no intergubernamental, en este momento procesal— implica la iniciativa de la Comisión y la decisión del Consejo por mayoría cualificada, y no por unanimidad que es la regla de base en el proceso inicial de toma de decisiones en el seno de la PESC dentro de la Unión Europea. Esto es, la decisión de sancionar será acordada por unanimidad en el seno del Consejo de conformidad con el Título V del T.U.E., pero las disposiciones sancionadoras revestirán la forma de derecho derivado, y serán *propuestas por la Comisión y adoptadas por el Consejo por mayoría cualificada*.

supuestaria resulte irrelevante. Por otro lado, en cuanto a los *gastos operativos* derivados de la ejecución de las decisiones políticas, se contempla una solución más flexible: el Consejo puede decidir por unanimidad que corran a cargo del presupuesto comunitario, «en cuyo caso se aplicará el procedimiento presupuestario previsto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea», o bien puede declarar (por ejemplo, si no existe unanimidad en un caso concreto) «que tales gastos siguen corriendo a cargo de los Estados miembros, eventualmente según una clave de reparto que habrá de determinarse».

Las anteriores disposiciones merecen algunos comentarios, pues mientras los gastos menos relevantes y significativos se imputan al presupuesto comunitario, los gastos operativos que se vinculan a las actuaciones de más hondo calado político y fáctico, como sucedería, por ejemplo, con determinadas acciones comunes que exigen mayores esfuerzos financieros, podrían ser financiadas por los Estados miembros. Lo anterior implica dos consecuencias que me parecen evidentes, ya que, en primer lugar, podría llegar a evitarse incluso el bajo control indirecto de la PESC en el Parlamento Europeo por vía presupuestaria, y además determinados Estados miembros especialmente interesados en la adopción de una acción común que requiriera un especial esfuerzo económico podrían facilitar el acuerdo político en el seno del Consejo ofreciendo una aportación financiera por su parte paralela al interés que la acción suscita en ellos. En otras palabras, el Estado o Estados que estén más interesados en una acción común cuya ejecución comporte mayores gastos operativos puede contribuir en mayor medida que los otros, con lo cual habríamos llegado a un sistema de servicio a la carta en esta materia.

Pensemos más específicamente en la interesante hipótesis que suscita el artículo 228 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea respecto a la ejecución de sanciones económicas decididas en el seno de la PESC, conforme al Título V del T.U.E. Se trataría de un supuesto de ejecución de una acción común para sancionar que implica, a un mismo tiempo, una acción de la Comunidad (por ejemplo, reglamentaria) y otra acción de los Estados miembros, quienes deben interrumpir efectivamente sus relaciones económicas y comerciales con el tercer país sancionado. Es evidente que ciertos Estados miembros de la Unión Europea podrían sufrir mayores perjuicios a la hora de suspender dichas relaciones (así sería para los países exportadores netos hacia el tercero

sancionado), por lo que podría tener menor interés político en adoptar la acción común sancionadora; sin duda, la aportación financiera de otros socios contribuiría en este caso a eliminar o rebajar la tendencia de los afectados a vetar la adopción de la acción común. Con todas las prevenciones a tener en cuenta, la situación presenta algunas similitudes analógicas con el problema que intenta atajar el artículo 50 de la Carta de las Naciones Unidas también para idéntico supuesto, ofreciendo margen de maniobra al Consejo de Seguridad para cada caso concreto. En suma, una previsión prudente para solventar supuestos que pueden presentar dificultades impensables *a priori*.

III. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD COMÚN

La calculada ambigüedad del artículo 30.6 a) del A.U.E. al incluir novedosamente la referencia a la seguridad (59), parece superada por la aparición de una palabra clave —por su ausencia— en el derecho comunitario originario: defensa (60). En efecto, dentro de la política de seguridad común, que «abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea», se incluye «la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común» (61). Por consiguiente, la seguridad incluye la defensa, aunque la política de defensa deviene un futurible, ofreciéndose ahora tres nociones conexas cuyos contenidos no aparecen configura-

(59) En efecto, el citado precepto únicamente aludía a la seguridad en sus «aspectos políticos y económicos», sin que supiéramos muy bien si ello implicaba descartar la defensa como componente específico de la seguridad o si, por el contrario, los aspectos militares más duros se hallaban también incluidos, como las referencias del artículo 30.6 del A.U.E. a la O.T.A.N. podrían hacer sospechar. Sobre este tipo de cuestiones, vid. D. J. LIÑÁN NOGUERAS, «La política exterior y de seguridad...», *op. cit.*, pp. 817 y ss.; BRAILLARD, DJALLI y TANNER, «L'Europe à la recherche de sa sécurité. Les acquis de Rome et de Maastricht», *Studia Diplomatica*, vol. XLIV, n.º 5, 1991, pp. 25 y ss.

(60) En general, sobre estas cuestiones nos remitimos a los trabajos recientes de K. DE GUCHT y S. KEUKELEIRE, «The European Security Architecture: the Role of the European Community in Shaping a New European Geopolitical Landscape», *Studia Diplomatica*, vol. XLIV, n.º 8, 1991, pp. 29 y ss.; A. MOENS, «Behind Complementary and Transparency: The Politics of the European Security and Defence Identity», *Journal of European Integration*, vol. XIV, n.º 1, Automne 1992, pp. 29 y ss.

(61) Según el artículo J.4.1 del T.U.E.

dos con claridad: política de seguridad, política de defensa y defensa común.

Dejando a un lado cuestiones lingüísticas, el binomio seguridad-defensa alude siempre a graves cuestiones para los Estados que se vieron reflejadas en las discusiones habidas entre los doce antes y durante la reunión de Maastricht ante la pluralidad de posiciones en presencia, posiciones que finalmente quedaron reducidas a dos fundamentales que primaban, respectivamente, el papel protagonista de la U.E.O. y de la O.T.A.N. La opción final se decantó —sin ánimo de exclusividad absoluta— en beneficio de la organización europea, mediante un original recurso retórico y jurídico que recuerda en buena medida a las antiguas peticiones de mano, pues la Unión «pide» a la U.E.O. «que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» (62). Tan gentil solicitud chocaba con no pocos inconvenientes, pues, como es bien sabido, tres Estados miembros de la Unión Europea no estaban integrados en la U.E.O. (Dinamarca, Grecia e Irlanda), al igual que otros países candidatos a la admisión, mientras que todos los miembros (excepto Irlanda) sí formaban parte de la O.T.A.N. No debe extrañar, en consecuencia, la devota y casi simultánea fórmula obtenida para dar el sí: de una parte, los nueve Estados miembros de la Unión Europea que al propio tiempo son miembros de la U.E.O. (pero no esta organización, formalmente considerada como tal) declaraban su aceptación complacida de la propuesta de matrimonio contenida en el artículo J.4.2 del T.U.E., añadiendo además su voluntad de «fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica». Y, por otro lado, estos mismos Estados invitaban formalmente a sus hermanos separados (esto es, a los miembros de la Unión Europea que no forman parte de la U.E.O.) a que se adhirieran formalmente a la U.E.O. (63), de suerte que, en el futuro, pueda llegarse a una identidad de partes (64) entre la Unión Europea y la U.E.O. Y para dar mayores facilidades en

(62) Artículo J.4.2 del T.U.E.

(63) Así se establece en la muy interesante Declaración n.º 30 «relativa a la Unión Europea Occidental», que forma parte como anejo del Acta Final de la Conferencia de Maastricht.

(64) En la medida de lo posible, por la peculiar posición constitucional de Irlanda, además del intrincado problema suscitado por Dinamarca tras la celebración de sus dos consultas populares que cierran su participación en los específicos temas de defensa.

orden a la constitución del nuevo domicilio conyugal, acuerdan trasladar a Bruselas la sede del Consejo y de la Secretaría de la U.E.O.

No obstante lo anterior, la fórmula general diseñada no cierra la puerta a otras posibles alternativas. Así, se aceptarán políticas de seguridad específicas de determinados Estados miembros (por ejemplo, de Dinamarca e Irlanda), se respetarán igualmente «las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco» (65) (lo que implica, en otros términos más claros, que si existen obligaciones derivadas de este sistema se impondrán a las establecidas por la Unión Europea) y se aceptarán otros sistemas de cooperación bilateral o multilateral todavía más estrechos (66) (por ejemplo, entre Francia y Alemania). En otras palabras, el sistema resulta absolutamente a la carta, en función de los intereses y opciones de cada uno de los países miembros en materia de seguridad, lo que no ayuda a comprender muy bien la sedicente posición danesa en esta materia, llegándose a una relativa articulación institucional en torno a la U.E.O. y con absoluto respeto a la posición hegemónica de la O.T.A.N. en el ámbito de la seguridad y la defensa. Con lo cual, no se percibe un avance sustantivo, ni un cambio radical, respecto al modelo heterogéneo que hoy existe. Lo anterior resulta aún más cierto si tenemos en cuenta que las acciones comunes (por tanto, obligatorias) quedan excluidas de la política de seguridad y de una posible defensa común (67).

Además, sobre el horizonte límite de 1998, las anteriores disposiciones concernientes a la política de seguridad común podrán sufrir una revisión «sobre la base de un informe que el Consejo presentará al Consejo Europeo en 1996 y que contendrá una evaluación de los progresos realizados y de la experiencia adquirida hasta esa fecha» (68). Y en este breve plazo previsto para una posible revisión, ha de tenerse en cuenta que debe resolverse no solamente la situación danesa, sino también el nuevo panorama que terminará por diseñarse tras la incorporación de actuales candidatos que tienen posiciones sensibles y matizadas en su política de seguridad y defensa, como sucede con Austria y los países escandinavos.

(65) Artículo J.4.4 del T.U.E.

(66) Según el artículo J.4.5 del T.U.E.

(67) De conformidad con el artículo J.4.3 del T.U.E.

(68) Así lo dispone el artículo J.4.6 del T.U.E.

En suma, el T.U.E. no parece ofrecer un cambio cualitativo de modelo en relación al A.U.E. respecto a la política de seguridad común, aunque se haya avanzado discretamente en cuanto a la opción básica — que no exclusiva— en beneficio de la Unión Europea Occidental. Por eso, continúa presentando rasgos dispersos, baja intensidad de definición y un peso decisivo de lo intergubernamental, peso que puede tender a incrementarse en el proceso de ampliación de la Unión Europea.

IV. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Calificada la PESC como pilar intergubernamental de la futura Unión Europea, el contenido de su Título V parece responder, en sentido proporcionalmente inverso, a la sensibilidad que los problemas abordados aún presentan para sus Estados miembros, sin que los valores de integración sean aún dominantes en estos ámbitos. Las diferentes posiciones mantenidas en relación a las entidades nacidas tras la desaparición de la antigua Yugoslavia permiten augurar que en el futuro próximo el estado de la cuestión no va a alterarse sustancialmente. Se ha dicho con acierto que el modelo propende más a la política declarativa que a la actuación operativa, pero incluso la primera puede resultar compleja o difícil en los casos límites y no tan límites. Desde el A.U.E. el proceso de «comunitarización» en esta materia ha sido tan escaso, que resulta difícil apostar por su futuro. Ello no es en sí ni malo, ni negativo; representa con justeza el estado de la cuestión y el carácter centrífugo de los intereses estatales. Al introducirse la seguridad y una futura política de defensa se ha jugado con un arma de doble filo, pues al ofrecer un modelo más preciso y completo se ha contribuido a potenciar lo intergubernamental.

Continuamos en un modelo intermedio entre la nada anterior a la Cooperación Política Europea y el *desideratum* de ciertos europeístas avanzados que suspiraban por una imposible comunitarización también en este ámbito. El modelo, empero, no es desdeñable: se trata de un avanzado sistema de información, cooperación y concertación entre Estados soberanos sobre bases institucionales, el más avanzado de los ahora conocidos. Nada más y nada menos. Hay que repetir que su importancia no resulta en absoluto desdeñable, pues para los miembros cualquier decisión en materia de política exterior y de seguridad ha de

pasar por el tamiz inevitable de la mesa negociadora y deliberante común, y que, a partir de ese momento, los centros de decisión nacionales se hallarán fuertemente condicionados, con tendencia hacia las soluciones alineadas o unitarias. Por ello, las políticas exteriores nacionales de los Estados miembros son cada vez menos incondicionadas y libres (en el sentido de robinsonianas), y cada vez más compartidas, negociadas y con reflexiones en común. ¿Resulta verosímil hoy que el Ministro español de Asuntos Exteriores tome una decisión solitaria en cuestiones de mediana o gran importancia en las relaciones internacionales?

RÉSUMÉ

La politique européenne de sécurité commune constitue un autre indice-clé d'origine conventionnelle pour préciser le résultat de la relation dialectique entre ce qui relève du communautaire et ce qui relève de l'intergouvernemental dans un des secteurs-clé, par sa sensibilité, du traité sur l'union européenne. Le résultat de cette confrontation renvoie clairement au maintien du statu quo antérieur, bien que ce soit avec des innovations intéressantes. En effet, tant le processus en amont, la prise de décisions (à l'unanimité) en vue de définir des positions ou des actions communes, que le processus en aval, l'exécution des décisions (d'une manière nettement décentralisée par les diplomaties nationales), ainsi que l'aspect important du financement (qui peut être extrabudgétaire dans le cas des actions opérationnelles) témoignent de l'intervention des États. En tout état de cause, les mécanismes actuels renforcent la tendance, amorcée dans l'acte unique européen, à la concertation en matière de politique extérieure des Douze, bien que l'unanimité se heurte encore à de fortes résistances, comme dans le cas de la crise yougoslave.

En outre, on assiste au développement d'un aspect aussi controversé —mais inéluctable— que celui de la sécurité, de la politique de défense et de l'aspiration vers une défense commune. Le régime actuel se caractérise par une grande liberté quant aux positions nationales de chaque État membre, étant donné qu'il permet des différences dans la progression vers l'intégration, bien que le système s'articule (sans possibilité d'actions communes) autour de l'Union de l'Europe occidentale, qui deviendrait ainsi l'instrument européen de l'OTAN, étant donné que la suprématie absolue dans ce domaine particulier est reconnue à cette dernière organisation.

Si la politique est l'art du possible, la mise en oeuvre du titre V du traité sur l'union européenne semble être du domaine du possible en ce qui concerne la politique extérieure et celle de la sécurité commune.

SUMMARY

The Common Foreign and Security Policy is another new key in the treaties for determining the outcome of the dialectical relationship between what is within the ambit of the Community and what is inter-governmental in one of the sectors which, because of its sensitive nature, is fundamental to the Treaty on European Union. The result of that comparison is a clear indication of the maintenance of the *status quo ante*, albeit with interesting new features. The process passing from lower levels to higher levels for the taking of decisions for the adoption of common positions or joint action (in which unanimity predominates), the process passing from higher levels to lower levels for implementation of what has been decided upon (which is clearly decentralized and entrusted to State diplomatic representatives) as well as the important aspect of financing (which in the case of operational expenditure may come from outside the budget) have a State flavour. In any event the mechanisms envisaged reinforce the tendency which began in the Single European Act regarding the practical aspects of concertation of the external policy of the Twelve, notwithstanding some outspoken resistance to unanimity, as in the case of the crisis in Yugoslavia.

In addition, the controversial —but inevitable— aspect of security, defence policy and the desire for a common defence is also envisaged. The rules laid down are characterized by a very liberal attitude to the national positions of each Member State since divergent positions ranging from greater to lesser integration are allowed although the system revolves (without the possibility of joint action) around the Western European Union which would thus become the European instrument of the North Atlantic Treaty Organization since it is the latter organization which is recognized as the predominant protagonist in this particular area.

If politics is the art of the possible, Title V of the Treaty on European Union appears to be what is possible today as regards common foreign and security policy.