

## FEDERALISMO Y REGIONALISMO EN LA UNIÓN EUROPEA "LA EUROPA DE LAS REGIONES". UNA VISIÓN DESDE ESPAÑA

Adela María Alija Garabito  
Universidad Antonio de Nebrija

Estamos asistiendo, en los inicios del siglo XXI, a un proceso paradójico que plantea una serie de tensiones a nivel internacional. Nos referimos a la coexistencia de dos fenómenos aparentemente antagónicos; por un lado, el fenómeno globalizador que, derivado de las últimas revoluciones tecnológicas y de la interdependencia, promueve instituciones de ámbito mundial o continental y, por otro lado, nos encontramos con la reactivación y, en algunos casos, creación de fuertes tendencias desintegradoras y movimientos nacionalistas, regionalistas o diferenciadores.

Parece que hay un consenso generalizado entre los estudiosos del mundo contemporáneo respecto a los cambios producidos en el papel del Estado y a su pérdida de poder en el mundo. La superación del concepto de Estado "por arriba" debida a la aparición de nuevos actores en la sociedad internacional<sup>1</sup>, al desarrollo de las organizaciones internacionales y a la globalización de la economía, se une a una pérdida de poder del Estado "por abajo". A ese respecto debemos señalar, entre otras causas, la proliferación de movimientos nacionalistas, de tendencias independentistas en algún caso y la insistencia en la diferenciación, que está llevando, en algunas zonas, a un proceso de balcanización y, en otras, a la emergencia de la región como unidad administrativa que cobra mayor importancia por su cercanía a los ciudadanos.

Desde los planteamientos europeístas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, observamos el conflicto que existe entre la idea de una Europa *unionista*, idea hoy prácticamente abandonada, defensora a ultranza del concepto de patria y de la soberanía estatal, y la idea de una Europa *federalista* que, con

---

<sup>1</sup> Para Esther Barbé, sin embargo, se puede hablar al mismo tiempo de crisis y de consolidación del Estado como actor internacional, dado que es una constante referencia a la hora de analizar el sistema internacional. V. BARBE, E. : *Relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1995, pp 123-142.

distintas corrientes y matices<sup>2</sup>, aboga por la creación de vínculos federales y, por lo tanto, por la cesión de competencias por parte del Estado, idea que defiende, en definitiva, una auténtica unión política. La Unión Europea se está constituyendo como un "híbrido"<sup>3</sup> entre la cooperación y la integración.

El proyecto de unión política<sup>4</sup> defendido por el federalismo está siendo influido, en la actualidad, por el auge del "regionalismo". "Regionalismo" que va más allá de una Europa Federal basada en la correcta articulación de un sistema de Estados.

El concepto de la "Europa de las Regiones", acuñado por Denis de Rougemont<sup>5</sup>, cuestiona el propio concepto de Estado, al imaginar una Europa federal cuya base no es el Estado sino la región. Recordemos que esa idea asustaba a los funcionalistas, a cuya cabeza estaba Jean Monnet: las fuerzas centrífugas de regiones y naciones podrían destruir la Unión.

En la construcción europea aparece claramente reflejada la paradoja mundial en la que el Estado es el principal cuestionado. El movimiento de regionalización que, en términos generales, se está dando en el interior de los Estados europeos desborda, en cierto modo, el sólido y firme papel que, en la toma de decisiones, los Estados

<sup>2</sup> Sobre la idea federalista de Europa V. SIDJANSKI, D. : *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*. Barcelona, Ariel, 1998; Herr, R. y Weber, S. : *European Integration and American Federalism. A comparative perspective*. Berkeley Center for European Studies, 1996; CENTRE EUROPEEN DE LA CULTURE: *Fédéralisme*, Denis de Rougemont, Europe, Ginebra, 1988. ROUGEMONT, D. de: *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruselas, Bruylant, 1994; MOLINA DEL POZO, C.F. : *Comentarios al proyecto de constitución europea*, Granada, Comares, 1996. También los clásicos: BRUGMANS, H. : *La idea europea, 1920-1970*. Madrid, Moneda y Crédito, 1972, TRUYOL, A. : *La integración europea. Idea y realidad*. Madrid, Tecnos, 1972 y HÉRUD, A. : *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Paris, Presses d'Europe, 1968.

<sup>3</sup> Expresión utilizada por Darío Valcárcel en el monográfico: "Breve Diccionario del Tratado de Unión Europea", *Política Exterior*, vol.VI, nº 29, otoño 1992, pp. 91-95.

<sup>4</sup> La consecución de la unión política ha sido la vieja aspiración de los federalistas europeos. Ni las vías, ni el objetivo final fueron diseñados *a priori* sino que han ido definiéndose en el camino, incorporando las distintas voces del europeísmo, en un proceso constante de negociación y consenso marcado por el pragmatismo "funcionalista" del que se dotó desde sus comienzos.

<sup>5</sup> Denis de Rougemont, federalista convencido, consideraba que la postura de los Estados, a los que llama naciones, de resistirse al proceso integrador era un auténtico freno para la unión política. Plantea que son los Estados-nación los que obstaculizan el futuro federal de Europa y, por lo tanto, debería ser la región europea la unidad política a considerar. Posteriormente, Rougemont matizaría sus ideas puesto que la realidad política europea planteaba como inviable no tener en cuenta al Estado. V. ROUGEMONT, D. de : *El espíritu europeo*, Madrid, Guadarrama, 1957; *Ecrits sur L'Europe*, Paris, Edition de la Différence, 1994; *Fédéralisme culturel*, Neuchâtel, La Baconnière, 1965 y *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948.

conservan. A pesar de lo dicho, el concepto de Estado y su vigencia en la Europa occidental no han sido puestos en cuestión ni en el Tratado de Maastricht ni en el de Amsterdam; por el contrario, los Estados siguen consagrados como entidades superiores, titulares de la soberanía.

Realmente es difícil predecir cual va a ser la línea predominante en la construcción europea: ¿Se avanzará hacia la "comunitarización" más o menos completa de políticas y actividades?, ¿se reforzará el papel de naciones y regiones impulsando la subsidiariedad?, ¿seguirán prevaleciendo los mecanismos intergubernamentales?.<sup>6</sup> Estas preguntas no tienen respuestas concluyentes puesto que el camino sigue abierto.

Para algunos autores los movimientos independentistas, los separatismos, quedarían neutralizados por una estructura, la comunitaria, que une a las naciones y a las regiones sin destruirlas. Para otros europeístas, en realidad se ha abierto la puerta al caos y a los particularismos destructivos<sup>7</sup>.

Como observa Sidjanski, la evolución de los países de la Unión Europea se orienta hacia la descentralización, hacia formas claramente federativas, hacia un aumento del papel de la región<sup>8</sup>. El propio Comité de las Regiones, institución consultiva que surge del Tratado de Maastricht, reconoce esa realidad al afirmar que "La Unión Europea ya no es una asociación de capitales, sino que se ha convertido también en una Europa de regiones y municipios. La Creación del Comité de las Regiones (CDR) supone el reconocimiento último de este hecho" (...) "dado que en Europa avanzan los procesos de regionalización, descentralización y creciente autonomía de los entes locales y regionales"<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> VALCÁRCEL, D. op.cit. p.92.

<sup>7</sup> Recordamos a este respecto el artículo de DAHRENDORF, R. : "Entre la vieja y la nueva Europa", *Política Exterior*, Vol.VII, nº 34, verano 1993, pp.19-25. Dahrendorf es pesimista respecto a las "corrientes de la historia que amenazan con arrastrarnos de nuevo" y observa que Europa occidental, que mantuvo unida su pluralidad y a un número determinado de regiones durante la guerra fría, ya no parece poder hacerlo ahora; "la realidad de 1993 es muy distinta a los sueños de 1989". Dharendorf está especialmente preocupado por la evolución belga y por la "difícil situación" en España.

<sup>8</sup> V. SIDJANSKI, D. : op. cit. p.234.

<sup>9</sup> Dictamen del Comité de las Regiones de 15 de septiembre de 1999 sobre los aspectos institucionales de la ampliación "El gobierno local y regional en el corazón de Europa".

## La región en la Unión Europea

Hemos venido utilizando el término "región" y es importante establecer una definición que nos permita analizar su realidad en Europa.

La Asamblea de Regiones de Europa<sup>10</sup> (ARE), institución previa al Comité de las Regiones, ha dado una definición de región que atiende las aspiraciones de un mayor papel político en el entramado institucional de la Unión Europea aunque no responde a la realidad de la región en todos los Estados miembros de la Unión:

*"Son Regiones las entidades situadas inmediatamente por debajo del nivel del Estado central, dotadas de representatividad política, asegurada por la existencia de un Consejo Regional elegido, o en su defecto, por una asociación o un organismo constituido a nivel regional por las colectividades de nivel inmediatamente inferior".*

Las definiciones<sup>11</sup> de región que no incluyen los aspectos políticos de la región no parecen satisfacer las tendencias actuales. Sin embargo, la realidad europea es muy diversa y la situación de la región es muy distinta si consideramos realidades organizativas como las de Grecia, Alemania, Italia, España o cualquiera de los demás miembros de la Unión Europea. La realidad regional es, incluso, en algunos casos, muy diferente dentro del propio Estado. Pensemos si no en las regiones españolas.

Yann Fouéré distingue regiones de primera y de segunda categoría. Las de primera serían aquellas con identidad nacional

histórica o identidad nacional cultural o ambas a la vez, algunas fueron Estados en algún momento y otras lo han querido ser pero no lo han conseguido<sup>12</sup>. Las regiones de segunda categoría serían, en esta tipología de Fouéré, todas las demás. Estas regiones tendrían atribuciones únicamente administrativas y no políticas, aunque tengan órganos elegidos por sufragio universal directo.

Cada Estado europeo posee su propia división en regiones (**ver Tabla 1**) realizada con arreglo a diferentes criterios: geográficos, históricos, étnicos o económicos. En algunos casos, como los de Grecia e Irlanda, hubo que crear una realidad, la regional, que no existía previamente a la entrada en la Comunidad Europea. Otros Estados tenían una larga tradición federal, tal es el caso de los *länder* alemanes, o cuasifederal, caso de España actualmente o, con diferente nivel, Italia.

El término región en la Unión Europea prescinde del hecho de que haya regiones que tengan conciencia de nación. Ya hemos aludido a la diversidad regional europea, debido a la cual, el término debe ser lo más amplio posible.

Las regiones francesas son económico-administrativas fundamentalmente. Las de Bélgica lingüísticas. Las de Alemania, estados federados. Las de Italia se establecen con la constitución de 1947 como reacción contra el centralismo mussoliniano. Parecido caso es el español, que establece su mapa autonómico con la constitución de 1978, sus regiones son en parte históricas y el resto, realmente, provincias elevadas a la categoría de regiones siguiendo el modelo de las históricas. Las regiones de los Estados mencionados tienen representatividad política. En Irlanda, Grecia, Dinamarca o Países Bajos la región tiene menos peso. Reino Unido y Portugal presentan una realidad heterogénea y no tienen una división regional consolidada en términos europeos.

La tendencia actual parece seguir la vieja idea, expresada por tantos europeístas de "unión en la diversidad". En su aplicación práctica esto significaría el establecimiento de tres niveles de gobierno en la Unión Europea, el tercero de los cuales correspondería al nivel local y regional.

<sup>12</sup> FOUERÉ, Y. : *La comunitat bretona a L'Estat frances*. Barcelona, Mediterrania, 1966. También analizado por PETSCHEN, S.op. cit. Ejemplos de las regiones de primera categoría que en el pasado fueron Estados: Escocia, Bretaña, Córcega y Saboya, las que han deseado serlo pero no lo han sido nunca: Cataluña, Flandes, Gales o País Vasco.

<sup>10</sup> La ARE fue creada en 1985 y es un foro político en el que están representadas alrededor de 300 regiones de 25 países europeos. Su objetivo es promover el regionalismo y la institucionalización de la participación regional en la política europea.

<sup>11</sup> Definiciones geográficas referidas a la organización del Estado (definiciones de carácter sectorial o estructural) definiciones que dan algunas instituciones europeas como el Consejo de Europa o su Comité de Asuntos Regionales, la definición del Instituto para los Derechos de los grupos étnicos y del Regionalismo de Munich, etc., todas ellas son analizadas en la obra de PETSCHEN, S.: *La Europa de las Regiones*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1992. También V. QUERMONNE, J.L. : *La organización administrativa del Estado*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1995; COMITÉ CIÉNTIFICO DE LA ASAMBLEA DE REGIONES DE EUROPA: *Forum*, Barcelona, Almogàvers; CASTRO RUANO, J.L. de: *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europeo*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994; JONES, B. y KEATING, M. : *The European Union and the Regions*, Oxford (U.K.) Clarendon Press, New York, Oxford University Press, 1995.

## Las regiones españolas en la Unión Europea. El caso vasco.

La entrada de España en la Comunidad Europea es posterior a la creación de nuestra actual organización territorial. Sin embargo, la redacción de la Constitución de 1978 tenía muy presente lo que iba a representar la integración en Europa. El impulso regionalista es especialmente fuerte en España y afecta, no sólo a las comunidades históricas, en las que existen fuerzas nacionalistas, y donde las aspiraciones, en algún caso, van más allá de un mayor nivel de autogobierno, sino también a las otras regiones, donde surgen partidos que representan los intereses y demandas particulares a los que parece que el Estado no satisface adecuadamente.

En el caso de España el término "región", aceptado generalmente en Europa, suscitó problemas. Recordemos que algunas comunidades históricas con conciencia de nación se oponían a ser consideradas meras regiones y, de hecho, fue preciso incluir en el art. 2 de la Constitución el término "nacionalidad". Actualmente las comunidades españolas que rechazaban la palabra región han terminado por aceptarlo, en cuanto que el término tiene una dimensión comunitaria e internacional diferente a la acepción que tiene en el interior del Estado.

La "Europa de las Regiones" tiene distintos significados para las regiones españolas. El *principio de subsidiariedad* implica que la toma de decisiones se acerca a los ciudadanos. La aplicación de este principio, junto con la cesión de soberanía que el Estado central debe hacer, plantea una situación que refuerza los poderes regionales. Algunas regiones consideran que el Estado es una interferencia entre los ciudadanos, mejor representados por el nivel regional, y las instituciones europeas. En este planteamiento hay una cuestión fundamental a tener en cuenta, nos referimos a la capacidad de la región para intervenir en política exterior al margen del Estado.

El Derecho Internacional Público, reconociendo la plena libertad del Estado para optar por el modelo y el sistema de organización territorial, plantea la posibilidad de que, siendo el Estado el que tiene plena competencia para celebrar Tratados, las entidades territoriales podrían también celebrarlos si esa competencia o atribución fuera reconocida por las normas constitucionales que distribuyen las competencias entre el Estado y las entidades territoriales autónomas.

Alemania, sobre la base de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, es un ejemplo de distribución de competencias entre federación y estados federados que permite a estos celebrar Tratados internacionales. En lo que se refiere a la Unión Europea, los estados federados alemanes, desde el Acta Única, pueden participar en las sesiones de los comités y grupos de trabajo de la Comisión y del Consejo. De hecho, la dirección por parte alemana de las negociaciones dentro de los comités y grupos de trabajo de la Unión Europea se puede transferir a un representante de los estados federados. La colaboración entre representantes de la Federación y de los estados federados, dentro de Europa, se fundamenta en el hecho de que en Alemania la ejecución administrativa de las leyes corresponde a los *länder*. Los *länder* pueden aportar su experiencia y sus conocimientos en la promulgación de actos jurídicos europeos realmente practicables.

Además de Alemania, Austria y Bélgica son invocadas como modelo por el resto de las regiones europeas, así en el Dictamen del Comité de las Regiones, de 17 de febrero de 2000<sup>13</sup> se hace referencia a la necesidad de que los Estados miembros con entidades territoriales que tengan competencias legislativas propias deben aceptar que la acción de la Comunidad Europea corresponde también a esas entidades.

La Constitución española, en su art. 149.1.3, reconoce al Estado central la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. Parece que se le da el protagonismo exclusivo al Estado. Sin embargo, la reconocida ambigüedad de nuestra Constitución abre las puertas a diferentes interpretaciones<sup>14</sup>. Si se acepta que las relaciones internacionales no son un compartimento estanco, puesto que ámbitos como la agricultura, la industria o la

<sup>13</sup> Dictamen del CDR, 17 de febrero de 2000 sobre la Conferencia Intergubernamental del 2000. El párrafo al que aludimos dice lo siguiente: "(...) El Comité hace hincapié una vez más en la importancia de la Declaración de Bélgica, Alemania y Austria según la cual "la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida que estas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el Derecho constitucional nacional". Por otra parte se debería aplicar por analogía a los que carezcan de estructura federal, teniendo en cuenta la organización administrativa de los Estados miembros empezando por aquellos que cuentan con entidades territoriales con competencias legislativas propias constitucionalmente reconocidas, a que se adhieran a esta declaración"

<sup>14</sup> V. LEGUINA, J.: "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas". en PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático*. Madrid, Civitas Monografías, 1980, pp. 739-796.

cultura, en los que tienen competencias las Comunidades Autónomas, pueden contener factores exteriores, las relaciones internacionales no deben considerarse materia diferenciada. Por supuesto existen opiniones en pro de posturas más centralistas.

Por otro lado, el art. 150.2 dice que *“El Estado puede transferir o delegar en las Comunidades Autónomas mediante ley orgánica facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. (...)”*. Existe una indeterminación en los límites de lo transferible que permite la existencia de distintas doctrinas interpretativas. Sucede lo mismo con el art. 93, por el que se autoriza al Estado la posibilidad de atribuir competencias a una organización supranacional y que permitió a España tener el fundamento jurídico para el traspaso de competencias a la Comunidad Europea. Este artículo incluiría las competencias de las Comunidades Autónomas, por lo que una parte de la doctrina entiende que se incorpora a las Comunidades Autónomas a la actividad exterior en la medida que esta actividad les pueda afectar.

En España existen dos Comunidades que manifiestan un especial e histórico interés en su participación en la Unión Europea, nos referimos al País Vasco y Cataluña. Para estas dos Comunidades, la Unión Europea representa la posibilidad de desarrollar su propia individualidad frente al Estado central.

En el caso del País Vasco, la línea europeísta clásica del Partido Nacionalista Vasco (PNV) se ha basado en la denominada *“Doctrina Aguirre”*<sup>15</sup>. Esta doctrina se puede resumir en la idea de que en una futura Europa de tipo federal, los Estados cederían a Europa las competencias que precisamente el Estatuto considera exclusivas del Estado español: política exterior, moneda, aduanas, ejército. Desde este punto de vista, Euskadi debería entrar en la unión con la misma categoría de los Estados actuales. Si atendemos a la historia del PNV, su presencia en las reuniones europeístas es constante<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> V. AGUIRRE, J.A. : *De Guernica a Nueva York pasando por Berlín*, Bilbao, Ekin, 1992 (1ª ed. en 1943); *Cinco conferencias pronunciadas en un viaje por América*, Buenos Aires, Ed. Vasca Ekin, 1944 y *Diario de Aguirre*, Tafalla, Txalaparta, 1998. V. también AMÉZAGA, E. : *El primer Aguirre o el artífice del Estatuto*, Bilbao, Idatz Ekintza, 1988. Aguirre fue amigo personal de Coudenhove Kalergi y participó con él en la confección de la Constitución de los Estados Unidos de Europa en Estrasburgo.

<sup>16</sup> En 1942, reunión en Londres en pro de una unión europea. Se hallaban presentes Irujo, Urcelay y Gondi entre otros nacionalistas. En esa reunión se plantea la integración europea sobre una base

La doctrina Aguirre se retoma en la transición española y no varía en absoluto su planteamiento originario de los años treinta: Euskadi en una Federación Europea, alcanzará un estatus de igualdad con los demás Estados<sup>17</sup>. Del análisis de los documentos públicos del PNV podemos deducir que la queja del nacionalismo vasco se centra en que la construcción europea ha seguido caminos equivocados, en el sentido del fortalecimiento de los Estados-Nación. Por tanto, critica el déficit democrático que implica la ignorancia de la realidad más cercana a los pueblos y ciudadanos europeos; es decir, para el nacionalismo vasco existe un *“egoísmo”* de los Estados miembros, que en realidad no confían en Europa.

El PNV<sup>18</sup> plantea que el proceso de regionalización europea debe contar con los nacionalismos democráticos y no excluyentes. Es patente, sin embargo, una evolución de su discurso. Las manifestaciones más recientes hacen alusión a la pérdida de poder de los Estados en aras de la construcción europea, que debe hacerse desde la diversidad, y en la necesidad de establecer canales para el incremento en la acción exterior propia de Euskadi. Aunque no es este el lugar para analizar con detenimiento esta cuestión, podemos resumir las aspiraciones básicas del PNV respecto a su participación en la Unión Europea:

- Debe haber un esfuerzo continuado de presentar a Euskadi como sociedad distinta y pueblo diferenciado en el exterior (programas de comunicación, establecimiento de relaciones con otros pueblos, búsqueda de mercados para los productos propios, etc.).

- Europa se constituye como un espacio de autogobierno para Euskadi. El objetivo es participar cada vez más en sus instituciones. Para ello se intentará alcanzar un acuerdo político con la Administración del Estado para lograr un modelo de participación de *“Nacionalidades y Comunidades Autónomas en la*

cultural. Recordemos, además, que en la Conferencia de La Haya de 1948, en la que estuvieron presentes José Antonio Aguirre y Salvador de Madariaga, se crea el Consejo Federal en el que los grupos vasco y catalán forman parte con personalidad propia. En 1951 se constituye el Consejo Vasco por la Federación Europea, en este Consejo en el que también se integran socialistas y liberales tienen predominio los nacionalistas.

<sup>17</sup> *“Puesto que Euskadi es una nación y abriga esperanza de que la futura Europa unida sea realmente democrática y, por tanto, respeta la voluntad de los pueblos que la integran, una Nación Vasca podrá formar parte de ella en igualdad con las demás naciones de Europa.”*

<sup>18</sup> Documentación del Euzko Alderdi Jeltzalea (Partido Nacionalista Vasco).

Unión Europea<sup>19</sup>. Este acuerdo debería reconocer la relación directa de Euskadi con Europa a través de representantes directos en las reuniones del Consejo de Ministros cuando se trata de competencias suyas y en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER).

- La posibilidad de una circunscripción autónoma para Euskadi en las elecciones a Parlamento Europeo.
- La participación en la negociación de los Tratados y Convenios Internacionales que afecten a Euskadi.
- Potenciar la Delegación de Euskadi ante la Unión Europea<sup>20</sup>.

Es importante remarcar en este punto que el Partido Nacionalista Vasco es crítico con el establecimiento del Comité de las Regiones, por la escasez de sus competencias y por su composición. Además, no le gusta el concepto de Región Europea, *“no se puede comparar Cataluña, Euskadi, Baviera o Flandes con Poitou-Charentes o Calabria”*. A pesar de lo dicho, considera que la constitución del Comité de las Regiones es un paso positivo: *“Euskadi está decidida a ponerse a la cabeza de las naciones sin Estado en la defensa de las competencias que le corresponden en Bruselas”*.

El Partido Nacionalista Vasco, quizá por el lastre de los conflictos que el País Vasco sufre, no juega el importante papel europeísta que pretendía. La participación en el Comité de las Regiones es más relevante en el caso de Cataluña, que se ha convertido en uno de los motores del regionalismo europeo. Importantes dictámenes del CDR han sido impulsados por la representación catalana<sup>21</sup>. Jordi Pujol ha escrito repetidamente sobre Europa<sup>22</sup> y su discurso, en ocasiones más moderado<sup>23</sup> que en el interior, va en el sentido de una ampliación del papel de las

<sup>19</sup> En concreto, el PNV quiere que se constituya una Comisión Bilateral Euskadi-Estado para Asuntos Europeos donde se analicen y acuerden posiciones conjuntas en materias comunitarias, en la medida que éstas afecten a Euskadi.

<sup>20</sup> Las oficinas de representación en Bruselas de las Comunidades Autónomas no tenían reconocimiento oficial del Gobierno Central hasta que fue reconocida su legitimidad por el Tribunal Constitucional de España.

<sup>21</sup> Por ejemplo el Dictamen 136/95 sobre el reconocimiento pleno del CDR como institución comunitaria propiamente dicha y cuya ponencia corrió a cargo de Jordi Pujol.

<sup>22</sup> Pujol, P.: *Pensar Europa*, Barcelona, Departament de la Presidència, 1993, y *Reflexiones sobre Europa*, Barcelona, Departament de la Presidència, 1994.

<sup>23</sup> “Ya he dicho que no participo de la idea de rechazo del Estado, sino de una reestructuración de sus dimensiones”.

“regiones”, que deberían tener un acceso directo a Europa, en detrimento de los Estados.

### El Comité de las Regiones en el año 2000

Para concluir apuntaremos algunas cuestiones referidas al Comité de las Regiones en sus planteamientos más actuales, ya que El CDR se está convirtiendo en el auténtico foro de las regiones en Europa. El Tratado de Maastricht preveía la participación, con carácter consultivo, de las regiones y entes locales en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. Para ello se creó el Comité de las Regiones (**Ver en Tabla 2** su composición), con la pretensión de acercar la Unión a los ciudadanos y de este modo reforzar su legitimidad democrática<sup>24</sup>.

Desde la diversidad de su composición<sup>25</sup> con representantes de entes locales y regionales de muy diferente identidad, el CDR insiste en un aumento de sus competencias y en la necesidad de participar en las decisiones de la Unión no sólo a título consultivo.

Las aspiraciones actuales del Comité de las regiones se explicitan en el Dictamen de 17 de febrero de 2000, al que ya hemos aludido en este trabajo, este dictamen se produce fundamentalmente para presentar los puntos de vista del CDR ante las cuestiones que surgen de la reunión de Consejo Europeo de Helsinki<sup>26</sup>. El CDR insiste en la idea de que el acercamiento de las tomas de decisiones a los ciudadanos *“es necesario para contrarrestar y complementar la tendencia general hacia la mundialización”*. Los puntos fundamentales de cambio que plantea el CDR en el año 2000 pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1º.- Plantea la participación de los entes locales y regionales de los países que optan a la adhesión a la UE en los procesos de negociación, así se garantiza que la adhesión recibirá el apoyo democrático de los ciudadanos.

2º.- Se insiste en el principio de subsidiariedad como la base de la democracia europea. El principio de subsidiariedad garantiza

<sup>24</sup> V. “Comité de las Regiones” en MOLINA DEL POZO, C.F.: *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Madrid, Trivium, 1997, pp.330-334.

<sup>25</sup> Miembros nombrados por el Consejo a propuesta de los Estados miembros, lo cual es fuente de polémica en su interior.

<sup>26</sup> Celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 1999.

que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano. La UE sólo debería actuar en ámbitos en los que no dispone de competencias exclusivas si esta actuación resulta más eficaz a escala nacional. El nivel del gobierno elegido debería ser, en lo posible, local o regional. Los Estados miembros deben actuar con lealtad hacia la UE y aplicar de manera correcta el Derecho comunitario, respetando el principio de subsidiariedad (CDR 302/98). Además de la plena aplicación del principio de subsidiariedad, las regiones abogan por una coordinación que deje claro qué niveles son competentes para qué tareas, de esta manera se aumenta la transparencia y la aceptación entre los ciudadanos.

3°.- Debe consultarse a las entidades regionales o locales sobre todas las políticas comunitarias que tengan repercusiones importantes en ellas, antes de decidir y aplicar estrategias políticas.

4°.- Debería permitirse al CDR participar en las Conferencias Intergubernamentales en pie de igualdad con el Parlamento y permitirsele desempeñar un papel activo en las negociaciones y tomas de decisiones de dichas Conferencias.

5°.- Debe reconocerse el derecho formal del CDR de recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para la defensa de sus competencias. Este derecho debe reconocerse a las regiones con competencias legislativas.

6°.- El CDR quiere ser incluido en las reuniones informales del Consejo y quiere que se le expliquen las razones por las que Comisión y Consejo no siguen sus recomendaciones en caso de que no lo hagan en ámbitos de consulta obligatoria.

El CDR sigue el camino que siguió el Parlamento Europeo en su lucha por participar activamente en el entramado institucional de la Unión Europea. Dado que la tendencia general es de reforzamiento de los mecanismos democráticos y del papel de las entidades regionales, es posible que no tardemos en ver convertido al Comité de las Regiones en una institución comunitaria de pleno derecho.

**TABLA 1**

Estados miembros de la U. E.	Nº de regiones en cada Estado (independientemente de su rango)
ALEMANIA	16 Länder
AUSTRIA	9 Länder
BÉLGICA	3 Regiones
DINAMARCA	2 Regiones de legislación propia 14 Condados (Amter)
ESPAÑA	17 Comunidades Autónomas
FINLANDIA	19 Condados
FRANCIA	22 Regiones 4 Regiones de ultramar
GRECIA	9 Asociaciones regionales de condados
IRLANDA	9 Asociaciones regionales de colectividades locales
ITALIA	20 Regiones
LUXEMBURGO	--
PAÍSES BAJOS	12 Provincias
PORTUGAL	2 Regiones autónomas 5 Regiones de planificación
REINO UNIDO	<u>Inglatera</u> : 8 Áreas de planificación económica. <u>País de Gales</u> : 1 Área de planificación económica <u>Escocia</u> : 9 Regiones y autoridades insulares. <u>Irlanda del Norte</u> : 1 Región
SUECIA	23 Condados

Fuente: FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional).

TABLA 2

	Nº de diputados del Parlamento Europeo	Nº de miembros del Comité de las Regiones
<b>ALEMANIA</b>	99	24
<b>REINO UNIDO</b>	87	24
<b>FRANCIA</b>	87	24
<b>ITALIA</b>	87	24
<b>ESPAÑA</b>	64	21
<b>PAÍSES BAJOS</b>	31	12
<b>GRECIA</b>	25	12
<b>BÉLGICA</b>	25	12
<b>PORTUGAL</b>	25	12
<b>SUECIA</b>	22	12
<b>FINLANDIA</b>	16	9
<b>AUSTRIA</b>	21	12
<b>DINAMARCA</b>	16	9
<b>IRLANDA</b>	15	9
<b>LUXEMBURGO</b>	6	6
<b>TOTAL UE</b>	<b>626</b>	<b>222</b>

Fuente: Comité de las Regiones

## LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA.

Diego Checa Hidalgo.

La historia del continente europeo se acelera. Con la creación de la moneda única y su entrada en circulación para los ciudadanos de a pie en el año 2001, la Europa comunitaria ha dado un salto cualitativo. Si a esto sumamos que 12 Estados europeos han iniciado ya negociaciones con el fin de adherirse a la Unión Europea (U.E.), es preciso acelerar la construcción europea para que pueda afrontar los nuevos desafíos a los que se va a enfrentar.

La irrupción de los pueblos de Europa del Este en la historia de Europa Occidental modifica profundamente los esquemas establecidos tras la II Guerra Mundial. Con la evolución acontecida en los países de Europa Central y Oriental, la Unión Europea (U.E) tiene la obligación de apoyar los procesos de democratización y el desarrollo económico de estos países. Por ello es necesario la reforma de las instituciones de la Unión, de modo que aumenten su eficiencia en un escenario previsiblemente más complejo debido al mayor número de Estados participantes de las mismas.

Esta es una tarea que debe resolver la próxima Conferencia Intergubernamental (CIG) que se celebrará en Niza en Diciembre Del año 2000. Pero junto a ella, la CIG deberá también afrontar el establecimiento de las condiciones necesarias para llevar a cabo cooperaciones reforzadas en determinados ámbitos, como en el de la política exterior y de seguridad. Un aspecto que no fue sometido al principio de flexibilidad en la CIG de Amsterdam, pero al cual parece que le ha llegado el momento de ser modificado para que la Unión Europea tenga una única voz en la escena política internacional, más allá de la fachada que supuso la creación del Mr. PESC<sup>1</sup>.

La U.E. necesita una plataforma desde la que ejercer una política exterior fuerte y coherente que le permita afrontar los nuevos retos y problemas que acontezcan en la sociedad internacional, así como fomentar el ideal democrático y defender sus intereses económicos y estratégicos en el mundo con una sola voz, de modo que se elimine la incapacidad de Europa para responder con eficacia a una

<sup>1</sup> Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común.

crisis internacional, evitando así el debilitamiento de su prestigio político y su autoridad diplomática.

La preocupación por afianzar la identidad política del proceso de integración europea en la escena internacional ha corrido siempre paralela al desarrollo institucional de este último. La necesidad de desplegar del modo más coherente y eficaz posible su influencia política de cara al exterior movió a los Estados miembros a adoptar iniciativas en este campo desde los inicios del fenómeno comunitario. Así, antes incluso de que el primero de los textos fundacionales entrase en vigor, trataron de iniciar la senda de la integración política y militar, mediante la ambiciosa creación de una Comunidad Europea de Defensa y una Comunidad Política Europea.

Cuando el 9 de Mayo de 1950, Robert Schuman realizó la propuesta que fue el germen de lo que hoy es la U.E., su objetivo era garantizar la paz, la seguridad y la prosperidad para el continente europeo: "*Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una alta autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz*"<sup>2</sup>. Y las instituciones creadas, a partir de 1950, por iniciativa de Robert Schuman y de Jean Monnet han respondido a los objetivos de sus fundadores: ampliar el ámbito de la acción colectiva, administrada democrática y eficazmente, a nuevos sectores de solidaridad entre europeos.

La necesidad de coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros de las Comunidades Europeas hizo que a partir de 1970 se crease una estructura flexible que ha facilitado y canalizado una relativa coordinación de éstas, sufriendo, desde sus inicios hasta el día de hoy, una profunda evolución que aún no ha terminado todavía de configurar una actuación adecuada. Lo cierto es, como el profesor Liñan dice, que se ha de operar sobre el hecho de que los mecanismos establecidos en materia de Política Exterior y de Seguridad Común son un modelo que, sin suplantarlo la función de los Estados en materias de política exterior, añade a éstas un nuevo entramado de obligaciones y condicionantes sin cuyo concurso resultaría imposible una explicación de la política exterior de los Estados miembros de la Unión Europea<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Declaración Schuman.

<sup>3</sup> LIÑAN NOGUERAS, Diego: "La Cooperación Política Europea: Evolución y perspectivas", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1988, p 447.

## Los precedentes: La Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea.

La denominación Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ha servido para conceptualizar uno de los tres pilares de la Unión Europea, el referido a política exterior, en el Tratado de la Unión Europea (TUE). Pero esta forma de cooperación ha sufrido una profunda evolución, desde el fin de la II Guerra Mundial hasta el día de hoy, entre las tesis planteadas por intergubernamentalistas y federalistas.

Tras la Guerra de Corea, y en vista de la presión que EE.UU realizaba para que se produjese el rearme alemán (mejorando la defensa europea ante una posible invasión soviética), Francia va a proponer el Plan Plevén, mediante el cual se preveía la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED) por los países integrantes de la CECA. Este plan fue encargado por el Presidente francés, René Plevén, a Jean Monnet en 1951. Era un plan ambicioso porque pretendía integrar bajo una autoridad supranacional (integración) los distintos ejércitos europeos. Con ello, la iniciativa francesa trataba de evitar el resurgimiento de un ejército alemán autónomo.

La estructura institucional era parecida a la de la CECA, aunque para paliar sus carencias de legitimidad democrática, el ministro italiano De Gasperi propuso la creación de una Comunidad Política Europea (CPE), que tuviera competencias en materia de relaciones exteriores, coordinación de las políticas económicas y en el establecimiento de un mercado común fundado en la libre circulación de personas, bienes y capitales, que absorbería a la CECA y a la CED. Pero a diferencia de la CECA, la CED no creó el mismo entusiasmo. Es evidente que un ejército forma parte del núcleo más esencial de la soberanía de un Estado siendo, en definitiva, un complemento de la política exterior que definen las instituciones democráticas. Además, muchos estados tendrían una postura escéptica debido a que veían en este proyecto un interés francés por poner límites a la influencia de EE.UU en el continente europeo.

Este plan fue firmado en 1952 y será ratificado por la RFA, por los países del BENELUX y por Italia, siendo la Asamblea parlamentaria francesa la que no lo iba a ratificar debido al rechazo, en 1954, de comunistas (que veían detrás la mano americana) y de los seguidores del general De Gaulle (que lo consideraban como una disminución de la soberanía del Estado francés) y por lo tanto fue imposible sacar adelante la CED, a pesar de la proyectada CPE. Es una curiosa

contradicción que fuese la Asamblea del país que propuso este plan la que lo acabase frenando.

El fracaso de los proyectos de CED y CPE condujo posteriormente al rechazo reiterado de la idea de crear una política exterior europea siguiendo el modelo de integración que tanto éxito tenía en el plano económico. Por otra parte, la constitución misma de las Comunidades Europeas<sup>4</sup> (CC.EE), que implicaba la atribución de competencias en materia de relaciones económicas exteriores, llevó a la aparición de una lógica y artificial diferenciación entre la dimensión económica y el resto de los ámbitos de la política exterior. Situada en el núcleo de la soberanía de los Estados, la política exterior no tardó en convertirse en la gran ausente del proceso de construcción europea<sup>5</sup>.

En 1959 se van a constituir unas reuniones, de carácter informal, en Estrasburgo, entre los ministros de Asuntos Exteriores (AA.EE) de las CC.EE sobre la política internacional. Estas iban a ser la antesala del Plan Fouchet, que pretenderá institucionalizar estas conductas para fortalecer la cooperación en Política Exterior entre los Estados miembros de las CC.EE. Pero este plan se verá frustrado a causa de las diferentes tradiciones diplomáticas de los Estados miembros.

### **El inicio de la Cooperación Política Europea.**

La Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en 1969 en La Haya encargó, a los Ministros de AA.EE de los Estados miembros de las CC.EE, un estudio que buscara el mejor modo de realizar avances en materia de unificación política. El resultado de sus trabajos fue el Informe de Luxemburgo de 1970<sup>6</sup>. Con este Informe se inició una cooperación en materia de política exterior entre los Estados miembros de las CC.EE, conocida como Cooperación Política Europea (CPE), que tras una larga evolución ha acabado transformándose en la

<sup>4</sup> Se refiere a las tres organizaciones que forman el pilar comunitario de la Unión Europea: la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), la CEE (Comunidad Económica Europea) y la CEEA (Comunidad Europea de la Energía Atómica).

<sup>5</sup> LIÑAN NOGUERAS, Diego: "La política exterior y de seguridad común". *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill, 1996, p 674.

<sup>6</sup> Informe de los Ministros de AA.EE de los Estados miembros sobre los problemas de la unificación política, de Luxemburgo de 1970 (*Boletín de las CC.EE*, nº 11, 1970, pp 9-15).

PESC. Con ello se empezaba a cuestionar, en el contexto de la Guerra Fría, el liderazgo en el bloque occidental en manos de EE.UU, por parte de algunos países miembros de las CC.EE, como Francia e Inglaterra, tras las crisis de Suez y la de Checoslovaquia. Pero desde su origen hasta el Acta Única Europea (AUE), la CPE tuvo una fundamentación claramente política. En los Informes sobre la CPE, los Estados se limitaban a asumir unos compromisos de naturaleza política que, paulatinamente, sentaron las bases de ese modelo de cooperación.

El inicio de la CPE fue el Informe de Luxemburgo de 1970. En ese informe se reconocía que la evolución de las CC.EE imponía a los Estados miembros la necesidad de aumentar su cooperación política dotándose de los medios necesarios para armonizar sus puntos de vista en materia de política internacional, para solventar la creciente desigualdad establecida entre la vertiente política y económica del proceso de integración, lo que suscitaba dudas acerca de la capacidad de las CC.EE para rentabilizar su posición de primera potencia comercial mundial. Con esa intención se establecían dos objetivos/procedimientos en la cooperación en política exterior:

- garantizar, mediante una información y consultas periódicas, una mejor comprensión mutua sobre los grandes problemas de política internacional.
- reforzar su solidaridad favoreciendo una armonización de los puntos de vista, la concertación de actitudes y cuando sea posible y conveniente, la adopción de acciones comunes.

El aparato orgánico establecido para desarrollar esa cooperación era simple y escasamente reglamentado. Únicamente preveía la celebración de *Reuniones Ministeriales* de los ministros de exteriores, la creación de un Comité Político (COPOL) -compuesto por los directores de asuntos políticos de los distintos ministerios y que se utilizaban para poner al día a los miembros de los Ministerios de AA.EE de los asuntos a tratar en las reuniones y asumir las funciones que éstas les encomendaran, sin carácter de permanencia- y una débil vinculación de la Comisión y del Parlamento Europeo a los trabajos de la CPE<sup>7</sup>.

La presidencia de estas reuniones ministeriales y del Comité

<sup>7</sup> El apart. VI del Informe establecía una vinculación con el sistema comunitario limitada a un coloquio semestral de los ministros y miembros de la comisión política de la asamblea europea; el apart. V regulaba el papel de la Comisión, limitándose a dar su opinión en los casos en los que los trabajos de los ministros lleven aparejados efectos en las actividades de las CC.EE.

Político correspondía a la Presidencia comunitaria, adjudicándole una labor de secretaría y organización material de las reuniones que tendrían lugar en el país que asegure la presidencia según el modelo rotatorio del sistema comunitario. Sobre esa base se desarrolló una cooperación caracterizada por su pragmatismo, flexibilidad y eficacia.

Los Estados pidieron otro informe para mejorar la cooperación en política exterior y surgió el Informe de Copenhague de 1973<sup>8</sup> que, manteniendo los objetivos o procedimientos esenciales, introdujo algunas variaciones. Supuso la vinculación expresa de la CPE con el objetivo de la Unión Europea (U.E.) pasando a tener un marco definido esta cooperación en política exterior. El Informe clarificaba la naturaleza de las relaciones de la CPE y de las relaciones exteriores de las CC.EE mediante una nítida y rotunda declaración sobre la distinción existente entre ambas. Además iba a profundizar en los aspectos relativos a la estructura orgánica:

- aumentaba la frecuencia de las reuniones de Ministros de AA.EE y COPOL.
- institucionalizaba un Grupo de Corresponsables Europeos (COREUR) en el mundo, que se comunicaba por telex, para recibir informaciones de las Embajadas, y los Grupos de Trabajo de la Presidencia.
- intentaba aumentar la coordinación de la información de los Estados miembros, asociando las Embajadas de los Estados miembros en los mismos y ante terceros países así como las Representaciones permanentes ante organizaciones internacionales a la CPE.

La institucionalización del Consejo Europeo como máxima instancia de impulso político tanto en la esfera de actuación comunitaria como en el ámbito de la CPE, contenida en el comunicado final de la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno celebrada en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974<sup>9</sup>, otorgó un respaldo definitivo a la CPE, estableciendo, además, un vínculo de unión entre ambos espacios: el de cooperación intergubernamental y el de integración.

<sup>8</sup> Segundo Informe sobre cooperación política europea en materia de política exterior, de Copenhague de 1973 (*Boletín de las CC.EE*, nº 9, 1973, pp. 13-21).

<sup>9</sup> "Los jefes de Gobierno decidieron en consecuencia, reunirse, acompañados de los Ministros de Relaciones Exteriores, tres veces por año y cada vez que sea necesario, en Consejo de la Comunidad y a título de la cooperación política". *Boletín de las CC.EE*, 1974-12.

La entrada de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en las CC.EE va a aumentar la diversidad de la política exterior, lo que originó la elaboración de un nuevo informe para aumentar la fortaleza de este sistema. En 1975, Tindenmas elaborará un nuevo proyecto para avanzar en la integración económica y política. Sus conclusiones hacían incapié en la necesidad de terminar con la artificial división de las relaciones exteriores de las CC.EE (económicas y políticas). Para ello proponía crearles un marco jurídico y dividir las en cuatro áreas de cooperación:

- relaciones internacionales de carácter económico --> para fortalecerse y afrontar mejor la crisis económica existente.
- ámbitos de seguridad --> se hallaba en el contexto de la Guerra Fría.
- relaciones con EE.UU.
- restricción al ámbito de Europa en la resolución de sus conflictos --> para concentrar los esfuerzos.

Pero este informe fue rechazado por los Estados miembros.

En Octubre de 1981 se va a realizar el Informe de Londres<sup>10</sup>. Se iniciaba con la constatación de que la CPE, basada en la pertenencia a las CC.EE, se había desarrollado hasta convertirse en un elemento central de las políticas exteriores de los Estados miembros. Manteniendo, pues, la estructura, este Informe suponía la materialización de nuevos compromisos y el aumento y mejora de los mecanismos de la CPE. Va a introducir la cooperación en los aspectos políticos de la seguridad y también hablaba de la posibilidad de tomar posiciones concretas en ámbitos de política exterior. En el plano de los mecanismos, el Informe suponía:

- la consagración de la troika para aumentar la continuidad de la política desarrollada.
- la presencia de la Comisión en los trabajos de la CPE para que exista coherencia entre el ámbito comunitario de las relaciones exteriores y la CPE.
- la previsión de *Reuniones Ministeriales* o del Comité Político con carácter de urgencia en caso de situaciones de crisis

En Noviembre de 1981 se elaboró el proyecto Gensch-

<sup>10</sup> Informe sobre la Cooperación Política Europea de los Ministros de AA.EE de los Diez, de Londres de 1981 (*Boletín de las CC.EE*, suplemento 3, 1981, pp. 14-18).

Colombo<sup>11</sup>, iniciativa realizada entre Alemania e Italia que pretendía profundizar la CPE. Pretendía buscar alternativas para encauzar las diferencias existentes en materia de CPE entre los Estados miembros. Pero el plan no fue coherente, debido a que mientras Alemania pretendía crear un centro de decisión común en materia de relaciones exteriores económicas y políticas, Italia buscaba integrar la política exterior en el sistema comunitario. Dadas estas dificultades, este proyecto no se tuvo en cuenta.

El siguiente paso se produjo con la *Declaración Solemne sobre la Unión Europea* de Stuttgart de 1983<sup>12</sup> que iba a introducir dos innovaciones. En el plano material, la previsión de que los Estados procederían a una coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad; en el plano orgánico, la configuración explícita del Consejo Europeo como una instancia esencial y con funciones propias en el marco de la CPE (le dará la orientación general). La Declaración mantenía la separación entre la CPE y las CC.EE, pero tenía el mérito de concebir ambas estructuras como dos elementos estrechamente vinculados por el objetivo común de consecución de la Unión Europea.

El valor de todos estos documentos de naturaleza política sobre la CPE debe ser convenientemente apreciado. Estos documentos supusieron la aparición y la progresiva articulación de un modelo original de cooperación en materia de política exterior entre los Estados miembros de las CC.EE<sup>13</sup>.

### **La cooperación en política exterior y de seguridad y la Unión Europea.**

En 1987, el Acta Única Europea (AUE) va a modificar los Tratados constitutivos de las CC.EE. Para el profesor Liñan, el AUE supuso la traducción jurídica de los textos de alcance político y de las prácticas que sustentaban la CPE hasta esos momentos<sup>14</sup>. Surge en un contexto en el que se necesitaba reforzar la CPE para afrontar los peligros que se derivasen de las actuaciones de la URSS, un contexto

<sup>11</sup> LAY, F. (a cura di): *L'iniziativa italo-tedesca per il rilancio dell'Unione Europea*, Padova, CEDAM, 1983.

<sup>12</sup> Declaración Solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart de 1983 (*Boletín de las CC.EE*, nº 6, 1983, pp. 25-30).

<sup>13</sup> LIÑAN NOGUERAS, Diego: Art. cit., p 676.

<sup>14</sup> LIÑAN NOGUERAS, Diego: "La Cooperación Política Europea: ...," pp. 439 y ss.

en el que se habían logrado ciertos éxitos con esta política y cuando se estaba criticando el compromiso americano de la defensa de Europa (crisis de los misiles --> EE.UU teme que las armas nucleares de la URSS lleguen a su territorio, así que para su defensa pone en marcha la Iniciativa de Defensa Estratégica --> Guerra de las Galaxias). El AUE elevará a nivel jurídico, por tanto, lo que antes eran simplemente compromisos políticos.

Desde un punto de vista material, el objeto de la CPE era la política internacional; la política exterior pero no toda: estaban excluidos los ámbitos competenciales de la acción exterior atribuidos a las CC.EE que afectaban a las relaciones económicas exteriores; el segundo criterio de delimitación del objeto de la CPE consistía en la identificación por parte de los sujetos de esa cooperación de los asuntos o cuestiones de política exterior que ofrecían un interés general o común (estos asuntos eran definidos por los Estados que participaban en esa estructura de cooperación); el tercero se basaba en la previsión contenida en el AUE por la que los Estados deciden coordinar sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad (excluyendo la consideración de los aspectos militares vinculados a la defensa).

Su diferenciación de las CC.EE. va a llegar hasta el extremo de que el artículo 31 va a dejar sin competencias al TJCE en materia CPE. Por el cumplimiento de las disposiciones del artículo 30 del Tratado del AUE velará el Derecho Internacional, por lo que el TJCE no va a ser necesario en este ámbito.

El eje central del sistema orgánico de esta cooperación van a ser las reuniones ministeriales en las que participaban los Ministros de AA.EE. y un miembro de la Comisión. Mientras tanto, para el Parlamento Europeo se preveía una estrecha asociación a la CPE. Las funciones de la Presidencia, el Comité Político, el grupo COREU y los grupos de trabajo se regulaban en el apartado 10 del artículo 30 y se mantenían igual. A esta estructura se le va a añadir como novedad una Secretaría de la CPE, que ejercía sus funciones bajo la autoridad de la Presidencia y que se va a encargar de las decisiones administrativas, así como de la asistencia a la Presidencia en la preparación y ejecución de las actividades de la CPE<sup>15</sup>.

En cuanto al alcance de las obligaciones y compromisos asumidos por los Estados en el marco de esta estructura de cooperación, no se iban a producir grandes modificaciones. Los

<sup>15</sup> AUE, artículo 30.10.g).

compromisos asumidos eran débiles: los Estados se limitaban a reconocer que procurarían formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea. Junto al objetivo final de progresar hacia la Unión Europea, los objetivos inmediatos eran la concertación, la convergencia de sus posiciones y la realización de acciones comunes.

Los procedimientos previstos para la consecución de esos objetivos eran: la información y las consultas mutuas, aseguradas por el COREU, y el desarrollo progresivo y la definición de principios y de objetivos comunes (artículos 30, 2, a) y c) respectivamente). Además, los Estados miembros deberían de tener en cuenta los intereses comunes de la CPE a la hora de realizar su política exterior de forma individual.

Desde 1989 se va a plantear una reforma de la nueva CPE. Los Estados miembros de la CPE van a analizar los cambios producidos en la escena internacional y se dan cuenta de que no es suficiente para afrontar los nuevos desafíos que se presentan para las CC.EE (fin de la bipolaridad: ¿sigue EE.UU con intención de defender a Europa?). Mitterrand propuso la creación de una confederación europea pero Alemania iba a objetar que esa función ya la cumplía la OSCE; mientras, Irlanda, Inglaterra y Dinamarca pensaban que no había que reformar la CPE, sino darle agilidad mediante nuevos procedimientos.

En Agosto de 1990 Irak invadiría Kuwait y se produjo la Guerra del Golfo. La CPE actuó con rapidez al adoptar las medidas que decidió el Consejo de Seguridad. Intentará aumentar su influencia internacional pero EE.UU no la va a apoyar y la Operación Tormenta del Desierto significará finalmente la supremacía militar de EE.UU sobre el resto del mundo, demostrando que EE.UU seguía teniendo un gran interés intervencionista en política internacional, frenando la reforma de la CPE (EE.UU seguirá la misma política que tenía durante la bipolaridad).

El segundo freno a la transformación de la CPE será la división existente entre los países miembros de esta, puestas de manifiesto durante la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política celebrada en Diciembre de 1990. En el seno del debate sobre la CPE van a chocar dos posturas: la alemana y la francesa. La postura alemana, de carácter federalista, pretendía la atribución de competencias en PESC, para comunitarizarla y profundizar la integración europea. Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Grecia y España condicionan su apoyo a esta propuesta a que Alemania obtenga el apoyo también de Francia. La postura francesa pedía una gran reforma de la CPE que integrase también los ámbitos de Seguridad y

Defensa en el pilar intergubernamental (cooperación), estableciendo una cierta flexibilidad en la toma de decisiones.

El resultado de los debates celebrados en la CIG se plasmó en 1992 en el Tratado de la Unión Europea (TUE), modificando las cuestiones CPE de la AUE en algunos aspectos:

- se denominará la CPE con el nombre de PESC (Política Exterior y de Seguridad Común).
- las disposiciones comunes y finales serán iguales para los tres pilares de la Unión.

Pero la PESC, como la CPE en el AUE, va a seguir siendo un pilar intergubernamental de la U.E., en el que el principio de cooperación será el que prime frente al de integración. Las obligaciones asumidas por los Estados en su marco se encontraban recogidas en los apartados 3 y 4 del artículo J.:

- instauración de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para la realización de objetivos comunes a los Estados miembros de la Unión Europea.
- el desarrollo gradual de acciones comunes en los ámbitos en los que los Estados miembros tienen intereses importantes en común.
- una obligación general de respeto a la política exterior y de seguridad común de la U.E. (apoyo activo a esta y abstención de actos contrarios o que perjudiquen su eficacia).

Una cierta novedad respecto de la CPE se encontraba en la sujeción de la PESC a unos principios. Podemos distinguir tres niveles diferenciados y que indican una cierta jerarquización<sup>16</sup>:

- principios generales --> recogidos en las Disposiciones Comunes del TUE y que afectan por tanto a los diferentes ámbitos de la U.E (artículos B y C).

el principio de conformidad con los objetivos generales de la Unión.  
el principio de coherencia.

- principios específicos de la PESC previstos en el Título V del TUE:  
· J.1.4 --> principios de lealtad y solidaridad mutua.  
· J.8.2 --> principios de unidad, coherencia y eficacia.

<sup>16</sup> LIÑAN NOGUERAS, Diego: "Una Política Exterior y de Seguridad común para la Unión Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, Centro de Estudios Constitucionales, Vol 19, nº 1, (Abr 1992), pag 797 y ss.

- los principios y las orientaciones generales de la PESC constituyen una categoría distinta de principios cuya definición corresponde al Consejo Europeo (van a ir definiendo los ámbitos materiales en los que va a actuar la PESC). Estos principios, que deben ir configurando un acervo en materia de PESC, deben subordinarse a los principios comunes de la Unión y a los específicos de PESC previstos en el TUE.

El soporte institucional de la PESC también reflejará algunos cambios respecto a la CPE. En primer lugar, se estableció un marco institucional único, aunque seguiría siendo imperfecto (no intervienen en materias PESC el TJCE ni tampoco el Tribunal de Cuentas). El Consejo Europeo va a definir los principios y las orientaciones generales de la PESC, convirtiéndose en requisito previo y marco jurídico para las actuaciones realizadas por el Consejo. Además, el Consejo Europeo podría abrir la vía de la revisión del Tratado en cuestiones de seguridad y defensa mediante la elaboración de un informe.

El Consejo es la pieza clave en torno a la cual gira toda la estructura de la PESC. En primer lugar es el marco en el que los Estados miembros se informan mutuamente y se conciertan sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general con objeto de acordar una acción concertada y convergente. Define y ejecuta la PESC y vela por los principios propios de la misma. Sus actuaciones se pueden definir como:

- Acciones comunes --> situaciones específicas en las que se considera necesaria una acción operativa de la Unión (art. J.3)
- Posiciones comunes --> aquellas situaciones que merecen una toma de postura de la U.E.

El Consejo será también el representante de la U.E. ante el exterior, siendo su Presidencia la que lo lleve a cabo. Además, la Presidencia era el nexo de conexión con el Parlamento Europeo y con los organismos internacionales. Cuenta con la asistencia de la *troika* y con la Comisión, que estará plenamente asociada a sus tareas. En cuanto al resto de instituciones de las CC.EE las novedades fueron menores. Se mantienen el COPOL, el COREUR y los grupos de trabajo. A la Comisión se le reconoce en el TUE la facultad de iniciativa en materias de PESC (artículo J.8.3). La Secretaría fue absorbida por la del Consejo.

El proceso de adopción de decisiones es complejo, producto de la modificación del aparato institucional (que sustituye las reuniones ministeriales por el Consejo) y de la introducción de un ámbito de decisiones por mayoría cualificada. Cualquier Estado miembro o la Comisión pueden presentar iniciativas en la materia y presentar propuestas al Consejo. Tras las deliberaciones podrán adoptarse decisiones de política exterior que supongan acciones comunes, debiendo respetarse la regla de la unanimidad.

Una vez decidida la acción común, que 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 (cuestiones de procedimiento), lo que exigirá para la adopción de los acuerdos al menos cincuenta y cuatro votos que expresen el voto favorable de al menos ocho estados miembros. Queda excluida la utilización de la mayoría cualificada para el ámbito de la seguridad (art. J.4,3). Por tanto, una valoración global del sistema de adopción de decisiones permite advertir que sigue correspondiendo esencialmente a un modelo de cooperación intergubernamental, aunque parezca que intente conciliar este modelo con el de integración.

En la gestión y ejecución de la PESC también se puede apreciar una tensión permanente entre el modelo intergubernamental y el modelo integrado. El modelo general sigue estando articulado, igual que la CPE, en torno a la idea de cooperación entre los servicios exteriores de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión. El aparato institucional para la ejecución de la PESC está constituido por la Presidencia, que es responsable de la ejecución de las acciones comunes, por el sistema de *troika*, por la Comisión "plenamente asociada a esta actividad" y por el Comité Político encargado del seguimiento y de la supervisión de la ejecución.

Las obligaciones que se derivan de este sistema para los Estados van a ser de información, en el caso de organizaciones y conferencias internacionales en que no haya representación de todos los Estados de la Unión, además de defender la posición e intereses de la Unión.

El TUE va a tener una innovación particularmente importante, ya que formaliza unos supuestos concretos en los que se establece una vinculación entre la estructura comunitaria y la PESC en dos ámbitos concretos: en materia presupuestaria (art. J.11,2) y en materia de sanciones (art. 228 A del Tratado CE). Y esto va a permitirle ejercer al

Parlamento Europeo un control presupuestario sobre los gastos no obligatorios, expresado claramente en el art. 28 del Tratado de Amsterdam (los gastos operativos de las acciones comunes adoptadas por el Consejo).

### **El Tratado de Amsterdam.**

Se esperaba que la Conferencia Intergubernamental de 1996 diese una respuesta a los problemas planteados. En concreto, debía poner los medios para una mayor continuidad, coherencia y eficacia de la PESC. Para ello se discutió la creación de una célula de planificación y alerta rápida y las posibles reformas de las estructuras de trabajo ya existentes en el Tratado. El resultado fue el establecimiento de una Unidad de Planificación de la Política y Alerta Rápida<sup>17</sup>. Las funciones que se le han atribuido consisten en la observación y el análisis de la situación internacional, evaluando los intereses de la PESC de la U.E. en las diferentes zonas del planeta para desarrollar actuaciones adecuadas. Con ello se pretendía que la U.E. no se viera sorprendida por futuras crisis y pudiera reaccionar de manera adecuada e inmediata.

Otra importante novedad es la creación del Alto Representante de la PESC, que será el Secretario General de la Secretaría del Consejo, con la misión de asistencia a la Presidencia en la representación y ejecución de la PESC. Para ello se le atribuyen las funciones de asistir al Consejo y contribuir a la formulación, preparación y puesta en marcha de las decisiones políticas. Así mismo, dirigirá el diálogo político con terceros, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia (art. J.16). La asociación de esta nueva función constituirá sin duda un factor de continuidad al atenuar las rupturas que generan las rotaciones presidenciales. La *troika* no era suficiente, por lo que se hizo necesario que una persona que representase esta PESC.

El Tratado de Amsterdam va a añadir nuevos actos normativos a los ya establecidos en el TUE en Maastricht. Además de la acción común y de la posición común, se van a establecer las Orientaciones y Principios Generales del Consejo Europeo como actos normativos y se le añaden también las Estrategias comunes. Mediante ellas, el Consejo Europeo especifica objetivos, plazos, medios y recursos necesarios.

<sup>17</sup> Declaración nº 6 aneja al TUE, añadida por el Tratado de Amsterdam.

Van a ser un enlace entre las orientaciones y los principios generales y la acción común. El Consejo de la U.E. puede solicitar al Consejo Europeo que establezca una estrategia común. En base a ella se adoptarán las acciones y posiciones comunes. El artículo 24 del Tratado de Amsterdam también va a considerar como actos normativos la autorización, por parte del Consejo de Europa, para la conclusión de acuerdos con terceros Estados o con organizaciones internacionales, si estos son necesarios para la realización de una acción común en PESC. El Consejo autorizará dicha negociación para que la realicen la Comisión y la Presidencia. Esto le dará valor jurídico de manera indirecta a la U.E., ya que son la Presidencia y la Comisión los que realizan la negociación y no los 15 Estados miembros por separado.

Los procedimientos de adopción de decisiones en el Tratado de Amsterdam van a introducir algunos cambios. Las Orientaciones Generales del Consejo de Europa se van a seguir adoptando por consenso. La unanimidad se mantendrá en cuestiones de Seguridad y Defensa, y también cuando se adopta una posición común que no deriva de una previa estrategia común. En este segundo caso, se establece una excepción, la abstención constructiva. Este mecanismo permite a un Estado no formar parte de la acción común, pero la acción se adoptará en el nombre de la U.E. (el Estado que se acoja a esto se compromete a no entorpecerla). Esta excepción no supondrá en ningún caso más de 1/3 de los votos ponderados en el Consejo de la U.E. Se recoge explícitamente que un Estado no puede alegar el *Compromiso de Luxemburgo* (oponerse a la adopción de un acto de este tipo alegando que afecta a sus intereses vitales) salvo en situaciones críticas porque ya se sigue una estrategia previa con la que se ha estado de acuerdo antes.

### **El ámbito de Seguridad y Defensa en la Unión Europea.**

La evolución de la CPE ha operado sobre una diferenciación entre los aspectos políticos y económicos de la seguridad y los aspectos militares de la misma, identificando estos últimos con la *Defensa*, lo que le había permitido incluir los primeros dentro de su marco de actuación<sup>18</sup>. Será en el TUE donde se unan las dos vertientes de la seguridad, aunque la *Defensa* no será incluida más que como un

<sup>18</sup> Así se estableció en la Declaración solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart de 1983 (punto 1.4.2) y en el Acta Única Europea (art. 30,6,a y b).

aspecto futuro<sup>19</sup>.

Tres son las claves para la comprensión de esta articulación jurídica de la seguridad y la defensa en el TUE. En primer lugar, la existencia de la OTAN como estructura de seguridad y defensa en la que participan la mayor parte de los Estados miembros de la U.E. constituye un condicionante político, jurídico y militar de gran magnitud. Resulta ser una garantía necesaria porque los Estados europeos no han podido articular todavía una estructura defensiva europea capaz de ofrecer unas garantías similares a las que suministra la OTAN.

La constatación de las deficiencias de la OTAN, hizo necesario establecer una cooperación en materia de seguridad y defensa entre los Estados europeos. Y desde el principio se comprobó las dificultades que planteaba su introducción en el proceso de construcción europea. El AUE definió una cooperación limitada a la coordinación de los aspectos políticos y económicos de la seguridad, excluyendo el tratamiento de las cuestiones militares identificadas con la defensa. Esto se debió a la necesidad de compatibilizar la cooperación en el marco OTAN con una exclusivamente europea, y a la posición adoptada por algunos Estados que se oponían a la consideración de esos temas en el marco de la construcción europea. Esto obligó a los Estados europeos partidarios de llevar a cabo esa cooperación a recurrir a la UEO.

La UEO (Unión Europea Occidental) reunía dos condiciones: no planteaba el problema de la compatibilidad con la OTAN porque en su Tratado constitutivo se reglamentaba la naturaleza de las relaciones con ella, y agrupaba a los Estados europeos miembros de las CC.EE que estaban dispuestos a cooperar en esas materias. Por eso, a partir de 1984, la UEO se convirtió en la estructura de cooperación europea sobre seguridad y defensa<sup>20</sup>.

Ante estos dos problemas, la solución dada en el TUE además de ser compleja estaba lejos de ser satisfactoria, aunque supuso un avance significativo. Se estableció un modelo de cooperación

<sup>19</sup> El art. B del TUE, fijó entre los objetivos 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". El art. J.4 dispone que la PESC "abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la U.E., incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común. De esta forma se ha pretendido no excluir de la PESC los aspectos militares de la seguridad". En el Tratado de Amsterdam se modificaron esas alusiones al futuro.

<sup>20</sup> LIÑAN NOGUERAS, Diego: "Las cuestiones de Seguridad y Defensa en el TUE", *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid. Mc Graw Hill, 1996, pag 692 y ss.

denominado "seguridad común" que puede dar lugar en el futuro a una "política de defensa común" que, a su vez, puede conducir después a una "defensa común" (art. J.4.1), que constituye el máximo nivel de cooperación. Esta cooperación tiene un carácter progresivo ya que desde la seguridad común se progresará hacia la configuración de una política de defensa común mediante la adopción de decisiones y acciones que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Y además establece que la UEO forma parte integrante del desarrollo de la U.E. y atribuye a esta organización la función de elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa (art J.4.2). La UEO se convierte así en el *brazo armado* de la UE. La valoración positiva que merecen estas innovaciones del TUE no impide reconocer que la aplicación de esas disposiciones no ha sido capaz de satisfacer las expectativas que generó este tratado. En la práctica apenas se ha recurrido a la UEO y son escasas las decisiones y acciones en materia de seguridad que se han adoptado.

El Tratado de Amsterdam ahondará en esta cooperación en su artículo 17, indicando que la Unión fomentará las relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión, si así lo decidiera el Consejo Europeo. En la CIG de 1996 se presentó una carta de Francia, España, Italia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo<sup>21</sup> con la pretensión de integrar la UEO en la U.E., pero ésta fue rechazada y sólo se concretó el art. 17. Pero a la UEO se le va a permitir realizar Misiones Petersberg, que incluirán acciones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

Con esto no se contempla la posibilidad de adoptar una cooperación en el ámbito de Defensa colectiva, pero se va a asumir como un primer paso en el desarrollo de la política en el ámbito de seguridad y defensa y se van a respetar las obligaciones contraídas por los Estados miembros en el seno de la OTAN. Se verá como un proceso progresivo sin brusquedades ni marchas atrás hasta la consecución de un sistema colectivo de defensa y seguridad de la U.E. Para ello, el Tratado de Amsterdam va a proponer la asociación a la UEO de los países de la U.E. que no formen parte de ella para que puedan poner

<sup>21</sup> CONF 3855/97. Nota de la delegación alemana, francesa, española, belga, italiana, luxemburguesa sobre el artículo J.4 del TUE, de 24.3.1997.

en práctica las misiones Petersberg. Sin embargo, parece que se ha impuesto la opinión de que la propia UEO ha de conservar por el momento sus prerrogativas políticas para poder actuar en el caso de que la PESC no llegara a concretarse. Así, las tareas de la "defensa europea" se limitan simplemente a la gestión de crisis.

Es cierto que la defensa constituye un elemento esencial del núcleo duro de la soberanía nacional, pero si la U.E. quiere que su política exterior adquiera credibilidad, debe ir mostrando progresivamente una capacidad propia para asumir responsabilidades en el ámbito de la política de seguridad y defensa común, aumentando su independencia de las estructuras de defensa atlánticas y, en definitiva, de EE.UU.

## **El retorno a Europa de los países del Este**