

# Política exterior y de defensa: análisis de las grandes fracturas en el proceso de construcción europea\*

ESTHER BARBÉ

Universidad Autónoma de Barcelona

En la historia de la construcción europea (término abusivo, como mínimo hasta 1989, cuando se trata, como hace este artículo, de la construcción comunitaria), la diplomacia y la defensa han constituido dos grandes tabúes. Las heridas mal cicatrizadas no son agradables y el tema de la política exterior y de defensa común es una de esas desagradables cicatrices en la ya dilatada historia de la construcción europea. En efecto, la inclusión en el Tratado de la Unión Europea (TUE) del Título V (Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común) constituye la apertura de una puerta cerrada desde 1954, fecha en la que la Asamblea Nacional Francesa no ratificó el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa, firmado por los Seis dos años antes.<sup>1</sup>

El fracaso de la CED supuso, por una parte, reorientar la construcción europea hacia el terreno de la integración económica y, por otra, evidenciar los condicionantes de cualquier futuro proyecto comunitario en materia de política exterior y de defensa. En efecto, el proceso de la CED (debates, negociaciones, compromisos) evidenció dos cosas que han influido, desde entonces hasta nuestros días, sobre el éxito o el fracaso de la creación de una política exterior europea: la *existencia de fracturas (cleavages)*<sup>2</sup> entre los países comunitarios y el *papel destacado de algunos actores externos*.

En primer lugar, el fracaso de 1954 evidenció la existencia entre los países comunitarios de enormes diferencias que dificultaban la creación de una política exterior y de defensa común. Esas diferencias se pueden organizar en *tres grandes fracturas que dividen a los Doce*, en la actualidad, en grupos opuestos.<sup>3</sup> Las *fracturas*, que combinan valores e intereses de los estados, se articulan alrededor de tres temas: *a)* la visión del estado en materia de construcción europea (la tradicional división entre *federalistas e intergubernamentalistas*); *b)* la concepción de la defensa europea que consiste, fundamentalmente, en la oposición entre *atlantistas y europeístas* (opuestos a la centralidad de la OTAN en materia de seguridad y defensa en Europa); y *c)* la visión del mundo, que marca la diplomacia de los estados y que está condicionada por fracturas múltiples (*paí-*

---

\* Texto de la conferencia impartida en el ciclo «El futuro de Europa», organizado por el Instituto de Filosofía del CSIC (Madrid, 11-15 de abril de 1994).

*ses grandes*, en términos diplomáticos, como Francia o el Reino Unido, *frente a países pequeños*; *países del Norte*, en términos geo-estratégicos, como los nórdicos, *frente a países del Sur* o mediterráneos; *países con historia común*, que comparten la experiencia de las dos guerras mundiales, *frente a países «ahistóricos»* en términos europeos, como España; etc.).

En segundo lugar, bien fuera en negativo (disgregar) o en positivo (federar), la construcción y el desarrollo de la política exterior europea ha estado condicionada por el contexto internacional. Dentro de dicho contexto, hay que mencionar el papel destacado de las dos superpotencias y, dentro del mismo, el papel directo de los Estados Unidos, que en el caso concreto de la CED juega un papel destacado, como *federador externo*.<sup>4</sup>

Hasta aquí, hemos establecido los dos factores principales (fracturas internas y federador externo) que han condicionado la génesis y la evolución de la «diplomacia europea». En base a los mismos, este artículo va a abordar tres etapas de la construcción de la política exterior europea, prestando especial atención al papel de España en dicho proceso (lógicamente, desde 1986, año del ingreso español en la Comunidad).

En primer lugar, de manera breve, se abordará la «prehistoria» de la actual PESC (el mecanismo de la Cooperación Política Europea [CPE], creado en 1970), indicando las grandes etapas de su evolución hasta su incorporación en el Acta Única (1987).

En segundo lugar, se aplicarán los dos factores antes señalados a la actividad diplomática de los Doce (con España ya presente) en el período 1987-1990. Este período es extremadamente interesante, dado que constituye el momento de transición entre la guerra fría y la posguerra fría. Lo que plantea una pregunta importante a los Doce: ¿son adecuados los mecanismos creados durante la guerra fría para la nueva situación internacional?

En tercer lugar, la respuesta negativa a la pregunta anterior desencadena un proceso de reformas que lleva a la firma del Tratado de Maastricht (diciembre de 1991), en el que se incluye la creación de la PESC. Este artículo aborda las negociaciones y la implementación (definición de acciones comunes en octubre de 1993) de dicho Tratado, en base a los dos factores señalados. Lo que va a plantear algunas preguntas interesantes: ¿en qué medida persisten las fracturas tradicionales entre los Doce en la posguerra fría?, ¿cómo ha modificado la posguerra fría la actitud de los Estados Unidos respecto de la política exterior europea?, ¿ha ganado importancia la fractura Norte-Sur en la Nueva Europa?, ¿cómo incidirá la ampliación a Dieciséis en las fracturas?, ¿qué papel ha desempeñado España en el proceso de adaptación de la diplomacia europea a la posguerra fría? Las preguntas que surgen son múltiples y complejas. Lo que nos muestra que estamos, como en los años cincuenta, frente a un tema que despierta pasiones.

## La política exterior europea: de *plateau* en *plateau*

La aparición, en 1970, de un mecanismo coordinador de las políticas exteriores de los países comunitarios, la Cooperación Política Europea (CPE), es el producto de un *quid pro quo* entre federalistas e intergubernamentalistas. En efecto, la cumbre de La Haya (diciembre de 1969) desbloquea el parón comunitario provocado por la política *gaulliste*. Así, mientras Francia retira el veto sobre el ingreso británico y acepta el avance hacia una nueva etapa en el Tratado de Roma, los federalistas (Países Bajos, RFA) acceden a la propuesta francesa de crear un mecanismo de cooperación intergubernamental en materia de política exterior entre los países de la Comunidad. La propuesta francesa tiene un objetivo preciso: erosionar el liderazgo de los Estados Unidos en el terreno diplomático mediante la creación de una «segunda voz» en el bloque occidental.

Este mecanismo, *contra natura* dentro del proceso de integración comunitaria,<sup>5</sup> toma cuerpo en octubre de 1970, con la adopción por parte de los Nueve<sup>6</sup> de un compromiso político (recogido en el Informe de Luxemburgo). Compromiso que supone la aceptación de un mecanismo de coordinación diplomática por parte de los países comunitarios. Mecanismo que, en base a dicho Informe, persigue tres grandes objetivos: desarrollar una red de información, armonizar los puntos de vista y, *cuando ello parezca posible y deseable* (el énfasis es nuestro), concertar acciones comunes. Lo que los analistas han definido, sucesivamente, como *communauté d'information*, *communauté de vues* y *communauté d'action*.<sup>7</sup>

Desde su creación hasta su «comunitarización» en 1987, con la inclusión en el Título III del Acta Única (Disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior), la CPE sufrió un desarrollo notable.<sup>8</sup> Los analistas tienden a dividir dicho desarrollo en varias etapas o *plateaux*,<sup>9</sup> en base a los desarrollos internos de la propia Comunidad (marcados, en buena medida, por las fracturas internas) y al contexto internacional (donde destaca el papel de las superpotencias).

Se puede hablar de tres *plateaux*<sup>10</sup> entre 1970 y 1987. El primero de ellos (1970-1974) es el período de puesta en marcha de la maquinaria. De ahí que el procedimiento de trabajo ocupe una parte importante de las energías. Al mismo tiempo, los Nueve se vieron enfrentados a dos desafíos importantes: por una parte, la distensión EE.UU.-URSS que facilitaba su campo de acción en las relaciones Este-Oeste en Europa y, por otra parte, la crisis del petróleo que puso de manifiesto las divergencias entre los europeos, así como los tímidos inicios de una política europea en el Próximo Oriente (Diálogo Euro-Árabe),<sup>11</sup> al margen de los Estados Unidos. Ello ocasionó presiones de Washington sobre sus aliados más fieles en Europa en contra del desarrollo de la CPE.

El segundo *plateau* (1974-1979) es una época positiva para la diplomacia de los Nueve. La maquinaria se flexibiliza con la práctica y por la voluntad

política de los líderes europeos, menos reticentes que en un principio. El optimismo comunitario (elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo, creación del Sistema Monetario Europeo) facilita la aproximación entre Comunidad (instrumento económico) y CPE (instrumento político). En el terreno de las actuaciones, destaca el papel de los Nueve en la CSCE, donde adquieren un papel de liderazgo al margen de la lógica de bloques.<sup>12</sup> En el conflicto del Próximo Oriente, los Nueve se diferencian de la política estadounidense centrada en el proceso de Camp David.

El tercer *plateau* (1979-1987) es un período difícil tanto para la Comunidad, que pasa de Nueve a Diez y finalmente a Doce, como para las relaciones internacionales en general. El período comienza con la invasión soviética de Afganistán, que echa por tierra buena parte de los logros de la política de distensión EE.UU.-URSS. La política de dureza americana, con el presidente Reagan a la cabeza, chocó con la voluntad de la CPE de mantener el diálogo Este-Oeste en Europa. Como es habitual, en momentos de tensión destaca el papel del instrumento militar (OTAN). De ahí la importancia del rearme (euro-misiles) en este período. Rearme que genera malestar en amplios sectores de Europa Occidental.

Las dificultades en el terreno internacional van acompañadas de una parálisis comunitaria (cheque británico, lentitud de las negociaciones con España y Portugal). Se puede afirmar, sin embargo, que la atmósfera de pesimismo comienza a dejar paso a partir de 1985 a una situación de esperanza. En el terreno comunitario, la solución de los problemas presupuestarios (cheque británico), la adhesión de España y Portugal y la firma del Acta Única llevan a los Doce a una nueva época, en la que la CPE se encuentra por primera vez recogida, junto a las otras políticas, en un Tratado comunitario. Eso sí, con tantas cautelas que los analistas consideran que, al margen del rango jurídico, la CPE ha sufrido escasas transformaciones<sup>13</sup> con su incorporación en el Acta Única. La maquinaria de cooperación intergubernamental, sin embargo, ha desarrollado vínculos cada vez más importantes con las instituciones comunitarias (Comisión y Parlamento).

Las nuevas demandas del medio internacional, agitado desde la llegada de Gorbachov al Kremlin en 1985, van a exigir de los Doce mayor presencia y un nivel de compromiso creciente, entrándose así en lo que podríamos denominar la madurez de la diplomacia europea, en la transición de la guerra fría a la posguerra fría.

### **La transición a la posguerra fría (1987-1990): los Doce como unidad diplomática**

La diplomacia europea vive entre 1987 (entrada en vigor del Acta Única) y 1990 (decisión de convocar una conferencia intergubernamental para la Unión Política, incluyendo la PESC), un período de enormes cambios. Sin duda, el

factor externo de mayor importancia en dichos cambios es la política desarrollada por Gorbachov, que tanto en la Europa del Este (cambios políticos) como en el Tercer Mundo (retirada de Afganistán) «europeiza» las relaciones internacionales, en el sentido de que la diplomacia y las relaciones económicas y culturales ganan terreno a la capacidad militar,<sup>14</sup> llevando finalmente a la caída del muro de Berlín. Dicha «europeización» de las relaciones internacionales exige de la Comunidad Europea un papel más activo en el terreno diplomático, especialmente cuando disminuye entre los europeos el nivel de confianza hacia los Estados Unidos. El «síndrome de desconfianza» hacia los Estados Unidos explica que entre 1987 y 1989 se reactiven (UEO) o se creen nuevas instancias de seguridad (Consejo de Defensa Conjunta Franco-Alemán) en Europa Occidental.

La capacidad de reacción y la voluntad de los Doce se pone, por tanto, a prueba. Sin embargo, harán falta acontecimientos de gran peso (unificación alemana, crisis del Golfo) para que se inicie un proceso de reforma formal de los mecanismos existentes. En la nueva situación, la voluntad de los Doce para crear una imagen fuerte como actor diplomático único choca, como es habitual en la Comunidad, con las grandes fracturas que tienden a retardar o a paralizar los procesos de integración. España, como cualquier otro socio, va a incidir en las tensiones organizativas, institucionales y políticas<sup>15</sup> que marcan el desarrollo de la CPE entre 1987 y 1990. En este punto nos interesa, antes de entrar en los terrenos institucionales y políticos que constituyen el marco de las grandes fracturas entre las opciones de los Doce en materia de diplomacia europea, destacar la tensión organizativa, en tanto que España juega en la misma un papel destacado.

Las tensiones organizativas han tendido a separar a los países más activos en materia CPE (voluntad de desarrollar el mecanismo a través de la práctica cotidiana) de los más cautos, recelosos de perder espacio nacional en favor del espacio europeo en las instancias internacionales. De ahí que algunos países, como el Reino Unido o Dinamarca, hayan intentado siempre mantener el nivel más bajo posible de presencia (rango administrativo de los funcionarios implicados). Sin embargo, la práctica demuestra que los países de la Comunidad han encontrado en la CPE un factor positivo para sus intereses nacionales, sobre todo porque la CPE permite a los países pequeños o medios gozar de mayor prestigio y de posibilidades de liderazgo.<sup>16</sup> No hay que olvidar que la presidencia semestral convierte al ministro de exteriores de turno en el representante de una «potencia mundial».

España, por su parte, ha hecho uso de tales beneficios a la vez que ha apostado por el «día a día» de la CPE. Es más, se considera el ingreso español en la maquinaria CPE como un factor de desarrollo importante de la misma,<sup>17</sup> en tanto que el ingreso español tuvo consecuencias positivas directas. España contribuyó positivamente al aparato informativo de los Doce (mejores relacio-

nes con América Latina, activismo español en las redes informativas de los Doce)<sup>18</sup> y, sobre todo, otorgó un papel muy destacado a la agenda CPE durante su presidencia comunitaria (primer semestre de 1989).<sup>19</sup> El ingreso español también tuvo consecuencias indirectas, desde el momento en que su actitud supuso un «modelo a imitar» por parte de Grecia, país que desde su ingreso en la Comunidad (1980) hasta el ingreso español (1986) había llevado a cabo una política divergente, negativa para la imagen de los Diez como diplomacia común. Las divergencias griegas estaban en la mayor parte de los casos asociadas al conflicto del Próximo Oriente y a las relaciones Este-Oeste. El cambio de actitud griega, acercándose a la posición común, es significativo en las votaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas.<sup>20</sup> En ese sentido, hay que apuntar que España colabora a «europeizar» la sensibilidad mediterránea y, con ello, favorece la imagen de unidad diplomática de los Doce.

A pesar de sus diferencias, uno de los éxitos más destacados de los Doce en la política internacional ha sido justamente la creación de una imagen de unidad diplomática, lo que les convertía a finales de los años ochenta en un actor colectivo en las relaciones internacionales. El concepto de actor colectivo comporta dos componentes básicos: convergencia de intereses y una estructura de comunicación que facilite la transmisión de las preferencias compartidas (*preference-sharing*).<sup>21</sup>

La estructura de comunicación entre los Doce o, si se prefiere, la *communauté d'information*, es en 1987 un instrumento a pleno funcionamiento que la entrada de España va a activar todavía más. Por lo que respecta a la convergencia de intereses, aquí entramos en el tema de las fracturas. Unas fracturas que a lo largo de los años se han consolidado como suma de intereses nacionales y de valores europeos.

### **La transición a la posguerra fría (1987-1990): las fracturas internas de la diplomacia europea**

El terremoto de 1989 que, de entrada, provoca la caída del muro de Berlín, hará que muchas diplomacias adecuen su «mentalidad bipolar» a las nuevas circunstancias, razón por la cual las fracturas más o menos consolidadas se desdibujan en cierta medida. Hará falta llegar a la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1991 sobre Unión Política para ver hasta qué punto esas fracturas (creadas en un mundo bipolar, aunque no se explicaban sólo por la bipolaridad) se han alterado.

Tres grandes cuestiones (enunciadas al principio de este artículo) nos permiten establecer las principales fracturas entre los Doce en materia de política exterior común: a) la dimensión extracomunitaria del estado; b) el contenido de su europeísmo; y c) su posición en materia de seguridad.

La dimensión extracomunitaria del estado apunta al nivel de relaciones privi-

legiadas que éste pueda tener fuera del subsistema internacional creado por los Doce. Si el estado tiene unas relaciones externas importantes (ligadas a su pasado colonial o a su pertenencia a otro marco comunitario) o un estilo diplomático muy particular, es más difícil su participación en el marco colectivo. La primera gran fractura, que se basa en la capacidad de cada estado para facilitar el funcionamiento colectivo, nos permite distinguir tres grupos de países.

El primero está formado por aquellos países que ven en la CPE el marco ideal para su política exterior. Por sus dimensiones (Luxemburgo, Bélgica) o por las limitaciones de su historia reciente (RFA), estos países han encontrado en el mecanismo de coordinación diplomática de los Doce una manera de «potenciar» sus políticas (la *Ostpolitik* de Willy Brandt es un buen ejemplo). La transición a la posguerra fría introduce dudas muy razonables respecto de la permanencia de la RFA en este grupo. En efecto, la RFA se encuentra por primera vez desde su creación con un marco de «relaciones privilegiadas» (Europa Central y Oriental).

El segundo grupo está formado por países que tienen relaciones privilegiadas extracomunitarias o bien una diplomacia particularizada, sin que sus objetivos sean incompatibles con la acción colectiva de los Doce. En este grupo (formado por Irlanda, Italia, Dinamarca y los Países Bajos) se incorporan España, Portugal y Grecia, que sigue a los dos anteriores. El caso griego se explica por el «modelo español», como hemos dicho, pero también (además de motivos internos) por el rumbo que toman los acontecimientos en la Europa del Este (ya antes de la caída del Muro). Es evidente que en una Europa inestable (¡balcanizada!) Grecia desea contar con la diplomacia de los Once detrás suyo.

Italia, España y Portugal constituyen un bloque mediterráneo. De ahí sus acciones (individuales o colectivas) en dicha región. Además, España en América Latina, Portugal en África e Italia en Centroeuropa, los tres cuentan con zonas de interés propio. Cosa que en ocasiones supone divergencias puntuales en el marco CPE. Es el caso, por ejemplo, de España, que en diciembre de 1989 votó, en solitario, en favor de una resolución de Naciones Unidas que condenaba la intervención de los Estados Unidos en Panamá, promovida por países de América Latina.

Irlanda, Dinamarca y los Países Bajos forman el grupo de los «moralistas». <sup>22</sup> Su posición se ha dejado notar sobre todo en los casos en los que las ex potencias coloniales aplicaban la *Realpolitik* en defensa de sus intereses frente a valores y principios, tales como la defensa de los derechos humanos (Sudáfrica, por ejemplo, ha sido un tema espinoso). <sup>23</sup> Al margen de ello, hay que mencionar que Irlanda ha destacado por su neutralismo. La no pertenencia de dicho país a la OTAN ha supuesto todo tipo de reservas a la hora de incluir los aspectos de seguridad en la política exterior común. Dinamarca, por su parte, mantiene una posición de reserva frente a su objetivo prioritario (la concertación de su política exterior en el marco del Consejo Nórdico). <sup>24</sup>

El último grupo está formado por las dos grandes potencias diplomáticas de la Comunidad, poseedoras de armamento nuclear y miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: Francia y el Reino Unido. Sus características las convierten, por definición, en países reticentes a la disolución de su política exterior en un marco colectivo. De ahí su defensa a ultranza de la opción intergubernamental en materia de diplomacia europea. Sin embargo, el fin de la guerra fría y la unificación alemana han supuesto un giro importante en la posición francesa, que ha pasado de ser antieuropeísta, en materia institucional de la CPE, a proponer justamente un avance en dicho terreno (la propuesta de la PESC integrada en la Unión Política). Como en el caso de la CED, la opción francesa pasa por priorizar la europeización de Alemania antes que la defensa de la concepción nacionalista francesa de la diplomacia y la defensa.

La segunda fractura, alrededor de las opciones institucionales, ha opuesto tradicionalmente a intergubernamentalistas (visión francesa y, después, británica) y a integracionistas. Estos últimos han llevado a cabo una batalla para vincular el trabajo de la CPE a las instituciones comunitarias (Comisión y Parlamento) y para disponer de instrumentos comunitarios (política comercial, relaciones exteriores), los únicos capaces de convertir la diplomacia de los Doce en algo más que una simple diplomacia declaratoria (declaraciones políticas).<sup>25</sup> Este segundo grupo de países ha estado tradicionalmente liderado por los Países Bajos, la RFA e Italia.

En 1987, la entrada en vigor del Acta Única ya había demostrado que las cuestiones formal-institucionales en materia de CPE constituían un problema central.<sup>26</sup> La fórmula del Acta Única que une en un texto jurídico CEE y CPE y la redacción del Título III, relativa a la cooperación en materia de política exterior, es el resultado de un compromiso difícil entre los países partidarios y contrarios, respectivamente, de vincular más estrechamente CE y CPE. En el grupo de los contrarios destaca el papel de Francia y Gran Bretaña. Otro tema que el Acta Única introduce es la creación en Bruselas de un Secretariado de la CPE. La voluntad franco-alemana de crear dicho Secretariado choca con la posición británica que ve en ello el peligro de poner la primera piedra de otro edificio comunitario. Las presiones de otros países (Benelux, Italia) consiguen finalmente que el Acta Única recoja la creación de dicho Secretariado, compuesto, eso sí, por diplomáticos nacionales y sin funcionarios europeos. Estos debates se trasladan a partir de diciembre de 1990 al proceso de negociaciones (CIG) que conduce hasta el Tratado de Maastricht y la PESC.

La última fractura entre los Doce se articula alrededor de la seguridad y la defensa. Más concretamente, la opción institucional en materia de defensa. Se trata de una cuestión que, a diferencia de la anterior, exterioriza la fractura entre los Doce haciendo participar a un *outsider* (los Estados Unidos). Esta fractura divide a los defensores de la OTAN como institución central de la seguridad europea (Gran Bretaña, Países Bajos y Portugal como núcleo duro) y a los

defensores de una Europa militar articulada alrededor del eje franco-alemán y fuera de la OTAN (Francia es el líder de esta opción), presumiblemente en la UEO. Al margen de ambos grupos queda Irlanda, en tanto que país neutral. La situación irlandesa dificultaba tradicionalmente las referencias por parte de los Doce a cuestiones de seguridad. El Acta Única salvó la situación, haciendo mención a los «aspectos políticos y económicos» (no militares) de la seguridad.

Las diferencias en materia de seguridad y de defensa van a reaparecer con fuerza en la CIG de 1991, además en un contexto internacional radicalmente diferente (posguerra fría) que, de por sí, genera incertidumbre. En cualquier caso, la primera respuesta en este terreno llega del tándem franco-alemán que, tras proponer la Unión Política, precisa antes de la apertura de la CIG (diciembre de 1990) que la misma ha de contar con una política común de seguridad, a cargo de la UEO como componente de la Unión Política y, a más largo plazo, con una política común de defensa. Aquí se aprecia el ya mencionado cambio en la concepción francesa, basada, a lo largo de toda la guerra fría, en la separación radical de cuestiones económicas (CE) y cuestiones político-defensivas, inscritas estas últimas en marcos de cooperación intergubernamental (CPE, UEO).

Estas propuestas nos indican que los Doce están viviendo un momento de cambios importantes. El *shock* más profundo en dicho sentido lo constituye la crisis del Golfo, momento en el que la utilidad y eficacia de la CPE es puesta en duda desde muchos sectores.<sup>27</sup> El modelo de *civilian power*,<sup>28</sup> defendido por los Doce durante la guerra fría, está en crisis. De ahí, la duda con la que comienza la CIG en diciembre de 1990: ¿hasta qué punto son útiles los instrumentos de un *civilian power*, como la CPE, en el mundo de la posguerra fría?

### **La PESC: un programa de mínimos en una Europa nueva**

La propuesta de dotar a los Doce de una política exterior común en el marco de una Unión Política está vinculada a los cambios que vive Europa en 1990 y, de manera muy concreta, a la unificación alemana.<sup>29</sup> La crisis del Golfo vendrá a reforzar la decisión, ya adoptada, de reformar el mecanismo de la CPE. Así, los Doce viven entre diciembre de 1990 (comienzo de la CIG) y noviembre de 1993 (entrada en vigor del TUE) una etapa en la que el proceso de integración comunitaria está condicionado a la adopción de decisiones políticas, a diferencia de lo que ocurrió en los años ochenta, en los que la dinámica técnico-económica impuso, como inevitables, los avances comunitarios (Mercado Único).<sup>30</sup> Es decir, la negociación de la PESC no va a ser abordada en términos de inevitabilidad (como podía hacer suponer un federador externo, tal como la unificación alemana), sino en términos de compromiso político. Así, la PESC es el producto de la convergencia de preferencias entre los tres Grandes (Francia, Alemania y Reino Unido).

El origen de la propuesta (proyecto franco-alemán) y el comportamiento

de estos dos países, a lo largo de las negociaciones, les convierte (junto a Bélgica y España)<sup>31</sup> en el motor del proceso de transformación de la CPE en una política exterior común. En este sentido, el proyecto franco-alemán recoge dos ideas centrales en el Informe Tindemans (1975): voto por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros para la adopción de decisiones en materia diplomática y de seguridad, y creación de una defensa común en el marco de la Comunidad.

La voluntad franco-alemana de avanzar en el terreno de la PESC se ve frenada por la política británica. Así, la convergencia de preferencias de los tres Grandes reduce el espacio final de acuerdo de manera importante. Tras doce meses de negociaciones, sin llegar a un acuerdo en el tema PESC, se tiene que esperar hasta la misma cumbre de Maastricht para alcanzar un acuerdo global, en el que lo más destacado es la reforma organizativa (fusión de la maquinaria CPE con las instituciones comunitarias), presidida por el nombramiento de un Comisario para la PESC. Durante la cumbre, Gran Bretaña ejerce de líder en dos grupos de bloqueo.

El primer grupo, formado por el Reino Unido, Portugal, Irlanda y Dinamarca, se mostraba contrario a introducir el mecanismo de voto por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros para decidir las acciones a seguir en los ámbitos de política exterior común (definidos previamente por el Consejo Europeo). Dado que la introducción del voto por mayoría es la manera de legitimar la existencia de una política común de los Doce, el resultado final (surgido de una propuesta española,<sup>32</sup> país favorable a la introducción del voto por mayoría) es un engaño. En efecto, el TUE introduce el mecanismo de voto por mayoría, pero lo condiciona en cada caso a la decisión previa de los ministros (por unanimidad). De ahí, por tanto, que en materia de toma de decisiones la PESC sea, formalismos aparte, continuista respecto de la CPE.

El segundo grupo de bloqueo, en relación a la defensa, está liderado por británicos, holandeses y daneses. Dada la reciente guerra del Golfo, el tema es de gran actualidad. A propuesta de Francia y Alemania, el Tratado recoge el término de «política de defensa común» e, incluso, el término de «defensa común». Ahora bien, la mención se incluye en términos de futuro y en un texto de compromiso en el que quedan recogidas a la vez las dos posiciones dominantes entre los Doce en materia defensiva: la posición liderada por Gran Bretaña, que define a la UEO como pilar europeo de la OTAN, y la posición franco-alemana (con fuerte apoyo español), que ve en la UEO el brazo armado de la Unión Europea. No hay que olvidar que, a lo largo de 1991, la propia OTAN está discutiendo su proceso de transformación, lo que creaba un espacio de incertidumbre.<sup>33</sup> De ahí la ambigüedad de los términos en materia de defensa en el Tratado de Maastricht. Todo quedaba abierto de cara a la reforma de 1996. El tema de la defensa común (inscrito en el Tratado) se ha visto aún más erosionado tras la renegociación danesa previa a la convocatoria en 1993 de su segundo

referéndum, ya que Dinamarca consiguió una cláusula de *opting out* en dicha materia.

Los escasos resultados de Maastricht, de cara a la reforma de los instrumentos diplomáticos y militares de los Doce, están determinados por las divergencias entre los tres Grandes,<sup>34</sup> lo que deja a los Doce en plena posguerra fría con unos instrumentos de actuación, según el uso que se haga de las acciones comunes, prácticamente idénticos a los del Acta Única. La adopción de cinco acciones comunes, en la cumbre extraordinaria del 29 de octubre de 1993, abre un tema a seguir en el futuro.<sup>35</sup> Dichas acciones, junto a la reorganización del mecanismo, constituyen las bases más sólidas de una PESC que va a encontrarse con una novedad en el camino: la transformación de la Europa de los Doce en una Europa, posiblemente, de Dieciséis.

### **A modo de conclusión: de cara a la Europa de los Dieciséis\***

La transformación de la Europa de los Doce en Europa de los Dieciséis merece una reflexión en materia de PESC. Reflexión en torno a un problema concreto: la profundización de la fractura Norte-Sur a lo largo de las negociaciones para la ampliación. En dicha fractura ha jugado un papel destacado la política realizada por el gobierno español en dos temas que, claramente, comportaban divergencias entre España y los candidatos nórdicos: la política pesquera y la minoría de bloqueo en el Consejo de la Unión Europea. El tema de la minoría de bloqueo (¿23 o 27 votos?) ha sido presentado por España como una defensa de las necesidades mediterráneas contra el bloque nórdico (insistencia española en destacar el ingreso de un bloque, agrupado en el Consejo Nórdico, en la Comunidad).

En el terreno concreto de la PESC, la fractura Norte-Sur (ejemplificada aquí en las relaciones Países Nórdicos - España) responde a la lógica de los tiempos. Es decir, al resurgimiento en la posguerra fría de los factores propios de la aproximación realista a las relaciones internacionales: factores históricos y factores geográficos. En efecto, junto a la lógica global de la seguridad (medio ambiente, migraciones), Europa vive tras la desaparición del bloque del Este un proceso de regionalización de la seguridad, proceso determinado por factores históricos y geográficos. En ese sentido, ubicación geográfica, obviamente, pero también la experiencia histórica<sup>36</sup> a lo largo del siglo XX, convierten a los Países Nórdicos y a España en representantes de dos opciones diferentes en materia PESC. Conflictos de intereses y cultura política determinan algunas de las opciones que pueden situar, respectivamente, a nórdicos y a españoles a ambos

---

\* Este texto fue escrito antes del referéndum mediante el que Noruega rechazó el ingreso en la Unión Europea.

lados de la fractura Norte-Sur. Con ello no queremos decir que la PESC sea inviable dentro de los términos actuales en una Europa a Dieciséis. Tan sólo queremos destacar algunos temas en los que manifiestamente se localizarán diferencias en el futuro (activadas por las posiciones de España y de los nórdicos).

En primer lugar, España y los nórdicos son representantes, respectivamente, de la ortodoxia y de la heterodoxia en materia de integración europea en una cuestión delicada: la defensa. España, por ejemplo, ha manifestado en múltiples ocasiones que los nuevos miembros deberían adoptar el *acquis politique* en materia PESC (lo que incluiría su ingreso en la UEO). Sin embargo, la política española, contraria a toda excepción (rechazo de la geometría variable) no impidió la renegociación de Maastricht con Dinamarca en materia de defensa común. Lo que hace prever que, al igual que Dinamarca, los otros nórdicos opten por el *step aside* cuando la PESC entre en materias defensivas.<sup>37</sup> Así pues, defensa del *acquis politique* frente a *step aside*, en materia de defensa, son dos aproximaciones diferentes que alejan a españoles y nórdicos.

En segundo lugar, la dimensión económica de la seguridad (*soft security*) plantea una diferencia entre España y los nórdicos por lo que respecta a la priorización de objetivos. Mientras España tiene un objetivo prioritario en la región del Magreb,<sup>38</sup> zona de riesgo para sus intereses nacionales, los nórdicos se unen a la tendencia mayoritaria en la Comunidad que dirige su atención de manera prioritaria hacia el ex bloque del Este como destino de ayudas económicas. En este sentido, el refuerzo nórdico aumenta el sentimiento español de periferia en la Europa de la posguerra fría (ejemplificada en la CSCE o en el COCAN).

En tercer lugar, la cuestión misma de las ayudas económicas a terceros países plantea una diferencia entre España y los nórdicos en lo que respecta al origen y a la organización de los recursos. España, con una escasa tradición nacional en el ámbito de la ayuda al desarrollo y con escasos presupuestos,<sup>39</sup> ha defendido el crecimiento de la política comunitaria en ese terreno (Política Mediterránea como objetivo principal). Los países nórdicos, con una política nacional o coordinada (nórdica) de ayudas al desarrollo muy avanzada y con amplios recursos, van a preferir la maximización de sus propios programas antes que apoyar, a diferencia de España, el aumento de los fondos comunitarios.

En cuarto y último lugar, la tradición nórdica en política exterior (moralismo) choca con la *Realpolitik* llevada a cabo por España en Marruecos (zona de riesgo para la seguridad española: pesca, migración, territorios) o con la visión española de América Latina (las «relaciones de familia», y no la ideología o los principios, como filtro de la política de Castro en Cuba). En ese sentido, la presencia nórdica reforzará en el marco de la PESC la sensibilidad (mostrada ya por el Parlamento Europeo al rechazar un protocolo de cooperación financiera con Marruecos, en enero de 1993) hacia la diplomacia de los derechos humanos.

Derechos humanos... tema que nos devuelve al debate original sobre la política exterior europea. ¿Cuáles son sus objetivos y sus instrumentos? ¿Hasta qué punto existe voluntad política sobre la existencia de una auténtica política común en materia de diplomacia y de defensa?

#### NOTAS

1. El Tratado de París, que daba origen a la creación de la Comunidad Europea de Defensa, fue firmado por los Seis el 27 de mayo de 1952. El Tratado preveía la creación de un ejército europeo integrado bajo comandancia común y sin discriminaciones entre los miembros (cláusula positiva para la RFA), así como una administración militar central con presupuesto común. Sobre el debate político en torno a la CED, véase R. Aron y D. Lerner (comps.), *La querelle de la CED. Essais d'analyse sociologique*, París, A. Colin, 1955.

2. El término *cleavage*, traducido aquí como fractura, es de uso habitual en las ciencias sociales para aludir a la creación de grupos opuestos a partir de sus conflictos de intereses. Así, las fracturas ideológicas (derecha/izquierda), religiosas o nacionalistas, entre otras, constituyen el sustrato de los partidos políticos en los sistemas democráticos.

3. Las tres fracturas apuntadas están desarrolladas de manera más amplia en E. Barbé, «La Cooperación Política Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, n.º 1 (1989), pp. 95-100.

4. El concepto de federador externo es utilizado por aquellos que piensan que la construcción comunitaria (en sentido global) es una respuesta a factores externos, ligados a la propia estructura del sistema internacional (amenaza soviética, hegemonía estadounidense, unificación alemana), y no el producto de una dinámica interna. Este tipo de reflexión ha cobrado fuerza en la posguerra fría.

5. La aceptación de un mecanismo de cooperación intergubernamental, como la CPE, chocaba con el proceso de integración analizado por los neo-funcionalistas y entendido como cesión progresiva de competencias estatales a las instituciones comunitarias. La aproximación neo-funcionalista (el estudio de partida es E. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford U.P., 1958) da paso en los años setenta a un debate promovido por el protagonismo del intergubernamentalismo (Consejo Europeo, CPE) entre los autores que ven en dicho protagonismo un factor de progreso en la construcción europea y aquellos que lo consideran disolvente en tanto que renacionalizador frente al proceso de comunitarización. La primera posición en P. Schmitter, «Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration», *International Organization*, vol. 23 (1969), pp. 161-166, y la segunda en P. Taylor, «Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970s: patterns and perspectives», *International Organization*, vol. 36 (1982), pp. 765-766. Ralf Dahrendorf (*Plädoyer für die Europäische Union*, Munich, Piper Verlag, 1973), favorable a la introducción del intergubernamentalismo como vía para un «nuevo estilo» en Europa, califica el proceso de los años setenta como *Segunda Europa frente al proceso inicial de la Comunidad*, calificado de *Primera Europa*.

6. El término de Nueve es simplificador. En realidad, la maquinaria de la CPE comienza a funcionar a Seis en noviembre de 1970, bajo presidencia alemana. A diferencia de ampliaciones posteriores, los países candidatos participan en las reuniones ministeriales desde diciembre de 1970. Así, la CPE pasa a funcionar a Diez. De ahí que Noruega haya participado durante varios años en la maquinaria CPE, antes del referéndum de 1973. Las ampliaciones posteriores han sido más cautas. En el caso español, por ejemplo, nuestro país participó por primera vez, como observador, en una reunión CPE el 1 de septiembre de 1985, con el tratado de adhesión ya firmado (12 de junio). Sobre el proceso de participación española en la CPE, véase S. Nutall, *European*

*Political Cooperation*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 325-326, y P. Schoutheete, *La Coopération Politique Européenne*, Bruselas, Labor, 1986, pp. 325-326.

7. Véase Schoutheete, *op. cit.*, p. 49.

8. Los mejores trabajos sobre la historia de la CPE son Nutall, *op. cit.*; Schoutheete, *op. cit.*; y P. Ifestos, *European Political Cooperation. Towards a framework of supranational diplomacy?*, Avebury, Aldershot, 1987.

9. El término de *plateau* es una noción bastante habitual entre los analistas de la CPE. Su origen se debe a C. Hill y W. Wallace, «Diplomatic Trends in the European Community», *International Affairs*, n.º 1 (1979), p. 47.

10. Seguimos, con modificaciones, el esquema adoptado por E. Regelsberger, «EPC in the 1980s: reaching another plateau?» en A. Pijpers, E. Regelsberger y W. Wessels, *European Political Cooperation in the 1980s. A common foreign policy for Western Europe?*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988, pp. 3-48.

11. Véase D. Allen, «Political Cooperation and the Euro-Arab Dialogue», en D. Allen, R. Rummel y W. Wessels, *European Political Cooperation*, Londres, Butterworth, 1982, pp. 69-82.

12. G. von Groll, «The Nine at the Conference on Security and Cooperation in Europe», en D. Allen, R. Rummel y W. Wessels, *op. cit.*, pp. 60-68. Una visión más actualizada del tema, en la que se recogen los efectos de la posguerra fría en la actuación de los Doce en la CSCE, en V.Y. Ghebaly, «Le role de la CE dans le processus de la CSCE», *Revue du Marché Commun*, n.º 343 (1991), pp. 8-13.

13. Véase S. Nutall, «European Political Cooperation and the Single European Act», *Yearbook of European Law*, 1985, pp. 203-231.

14. El término de europeización lo tomamos de M. Kelstrup, «The process of Europeanization: On the theoretical interpretation of present changes in the European Regional Political System», *Conflict and Cooperation*, n.º 1 (1990), pp. 21-40.

15. El concepto de tensión es utilizado en el mismo sentido que nuestra fractura por S. Nutall, *op. cit.*, 1992, pp. 2-4.

16. Los países grandes, por su parte, también obtienen beneficios, como comprobó el Reino Unido durante la guerra de las Malvinas. Véase G. Edwards, «Europe and the Falkland Islands», *Journal of Common Market Studies*, vol. XXII, n.º 4 (1984), pp. 295-313.

17. E. Regelsberger, «Spain and the European Political Cooperation - No Enfant Terrible», *The International Spectator*, vol. XXIV, n.º 2, pp. 118-124.

18. El activismo español en la CPE llevó al país a colocarse en tercera posición, como productor de Coreu (término utilizado para las comunicaciones por télex entre las diplomacias de los Doce) durante el primer semestre de 1986 (véase K. Saba, «The Spanish Foreign Policy Decision Making», *The International Spectator*, vol. XXVI, n.º 4, pp. 24-33). Según informaciones recogidas mediante entrevista con el corresponsal europeo en el Ministerio español de Asuntos Exteriores, nuestro país se hallaba en 1992 en quinta posición como «productor de información», tras los tres Grandes y los Países Bajos.

19. Véase E. Barbé, «El año español de la Cooperación Política Europea», *Anuario Internacional CIDOB 1989*, Barcelona, CIDOB, 1990, pp. 109-120.

20. Sobre la CPE y Naciones Unidas, véase P. Brückner, «The European Community and the United Nations», *European Journal of International Law*, vol. 1, n.º 1/2 (1990), pp. 174-192.

21. Utilizamos el concepto de actor colectivo de E.O. Laumann y P.V. Marsden, tal y como es aplicado a la Comunidad Europea por P. Kenis y V. Schneider, «The EC as an international corporate actor: Two cases studies in economic diplomacy», *European Journal of Political Research*, vol. XV, n.º 4 (1987), pp. 439-440. El concepto se basa en la noción de colectividad como pluralidad de actores individuales que actúan de manera concertada con base en la complementariedad de sus experiencias.

22. Ch. Hill «National Interests - the insuperable obstacles?», en Ch. Hill (comp.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Londres, Allen & Unwin, 1983, p. 187.

23. Véase M. Holland, *The European Community and South Africa: European Political Cooperation under Strain*, Londres, Pinter, 1988.

24. Véase B. Sundelius (comp.), *Foreign Policies of Northern Europe*, Boulder, Westview Press, 1982.

25. Véase S. Nutall, «Interaction between European Political Cooperation and the European Community», *Yearbook of European Law*, vol. 7 (1987), pp. 211-249.

26. Véase Nutall, *op. cit.*, 1985.

27. Es indicativo el informe elaborado en dicho sentido por un grupo de expertos. Véase R. Denhousse, «Une politique étrangère pour l'Europe. Rapport du groupe de travail sur la réforme de la coopération politique européenne», *EUI Working Papers. European Policy Unit*, n.º 8 (1991).

28. El concepto acuñado por F. Duchêne («Europe's role in world peace», en R. Mayne [comp.], *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*, Londres, Fontana, 1972) se aplica a la Comunidad durante la guerra fría, para aludir a su situación como potencia internacional, privada de mecanismos de coerción militar. De ahí el desarrollo de políticas alternativas (relaciones económicas, políticas de derechos humanos, etc.).

29. La propuesta de convocar una CIG sobre Unión Política parte de Kohl y Mitterrand, mediante carta conjunta dirigida a la presidencia irlandesa de la Comunidad, en abril de 1990.

30. Véase W. Wallace, *The transformation of Western Europe*, Londres, RIIA/Pinter, 1990, p. 64.

31. Sobre la posición española en la CIG en materia de PESC, véase E. Barbé, «¿Hacia una política exterior y de seguridad común?», *Anuario Internacional CIDOB 1991*, Barcelona, CIDOB, 1992, pp. 197-202, y Alberto Gil Ibáñez, «Spain», en F. Laursen y S. Vanhoonacker, *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1992, pp. 99-114.

32. E. Barbé, «Spanien», en W. Weidenfeld y W. Wessels (comps.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92*, Bonn, Institut für Europäische Politik, 1992, p. 364.

33. Véase P. Schoutete, «The negotiations concerning Chapter V of the Treaty of Maastricht», *paper* (no publicado) presentado en el seminario sobre «Regional and Global Responsibilities of the European Union in the 1990s. The potential and limits of the CFSP» (Bruselas, 27-29 enero 1994).

34. F. Laursen (*op. cit.*, p. 233) recoge, en forma de esquema, el nivel de convergencia entre los tres Grandes en temas destacados de la agenda durante la CIG:

| Tema           | Alemania | Francia | Reino Unido |
|----------------|----------|---------|-------------|
| Co-decisión    | Favor    | Contra  | Contra      |
| Federalismo    | Favor    | Favor   | Contra      |
| Subsidiariedad | Favor    | Favor   | Favor       |
| Mayoría PESC   | Favor    | Favor   | Contra      |
| Defensa PESC   | Favor    | Favor   | Contra      |
| Est. árbol     | Favor    | Contra  | Contra      |

35. Las cinco acciones comunes son: pacto de estabilidad en Europa (plan Balladur), África del Sur, ex Yugoslavia, Próximo Oriente y elecciones en Rusia. Véase *Nouvelles Atlantiques*, n.º 2.567 (3 noviembre 1993).

36. La experiencia histórica está presente en la actitud de las opiniones públicas a la hora de valorar el ingreso del país en la Comunidad Europea. Los españoles ven en la Comunidad un factor de democratización y de modernización de la propia sociedad (aislada por la dictadura franquista), mientras que en el mundo nórdico la Comunidad puede percibirse como erosionadora de la identidad propia (elevados niveles de democratización y de bienestar social).

37. Véase «Enlargement and the CFSP: Political consequences» (Informe Preliminar para el Parlamento Europeo de TEPSA y coordinado por John Pinder, octubre 1993).

38. Véase E. Barbé, «Spanish responses to the security institutions of the New Europe», en A.J. Williams, *Reorganizing Eastern Europe: Institutions and the Refashioning of Europe's Security Architecture*, Dartmouth, Aldershot, 1994, pp. 57-72.

39. España recibe ayuda como país en vías de desarrollo hasta finales de los años setenta y hasta 1985 no dispone de un órgano administrativo encargado de la Política de Cooperación al Desarrollo.

*Esther Barbé (1955) es catedrática de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona, donde dirige el Centre d'Estudis sobre la Pau i el Desarmament. Entre sus libros se cuentan: «España y la OTAN» (1981), «Hans J. Morgenthau. Escritos sobre política internacional» (1990), «La Comunitat Europea i la Nova Europa» (1992, en colab.), «La seguridad en la Nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO» (1995) y «Relaciones Internacionales» (1995).*