

**LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN
(PESC) ANTE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL
DE 1996**

por JORGE DEZCALLAR DE MAZARREDO

Jacques Delors ha recordado en una reciente conferencia pronunciada en la Residencia de Estudiantes de Madrid que el desarrollo de la Unión Europea (UE) es fruto tanto de una política de pequeños pasos como de momentos de fuerte impulso político y que es esta combinación de progresos graduales y de saltos espectaculares la que nos ha conducido al momento presente. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE es un buen ejemplo de esta afirmación pues, aunque ha sido creada por el Tratado de la Unión Europea (TUE) de Maastricht, no ha nacido en el vacío. Es fruto de la evolución de la Cooperación Política Europea (CPE), surgida informalmente en los años setenta como un simple intercambio de información entre los Socios de la Comunidad y que se institucionalizó con el Acta Única de 1987, que fijó sus fines e instrumentos y la dotó de un mínimo de infraestructura (un Secretariado Permanente).

La CPE fue fruto de un contexto internacional estable marcado por el bipolarismo y por el desarrollo del proceso de integración económica que, como había predicho años antes Jean Monnet, produciría como corolario la necesidad de una mayor integración política. Lo cierto es que la CPE supuso un importante salto adelante al institucionalizar un sistema práctico y flexible de consultas y de coordinación entre los socios en materia de Política Exterior en la llamada «red coreu»; nos dejó un importante legado de trabajo en común, derivado de la creciente conciencia de la existencia de intereses comunes a los socios y de su voluntad de afrontarlos coordinadamente; nos dejó, en fin, la progresiva afirmación de una personalidad diferenciada de la Comunidad Europea en el ámbito internacional y ante las Organizaciones Internacionales.

Pero no cabe ocultar que la CPE tenía también defectos que limitaron su potencial de desarrollo: el carácter puramente intergubernamental del ejercicio; su estilo más declarativo que preventivo, más reactivo que activo; la insuficiente coordinación de sus aspectos políticos y económicos; y la exclusión total de los aspectos militares y de defensa, ya que sólo admitía tratar las variantes políticas y económicas de la seguridad.

El resultado de todo ello fue, como se ha dicho tantas veces, que el gigante económico que era la Comunidad Europea no lograba proyectarse hacia el exterior con fuerza en el terreno político y era totalmente inexistente en el ámbito militar.

El fin de la década de los años ochenta ha traído cambios muy importantes a escala planetaria como consecuencia del fin de la confrontación Este-Oeste tras la desaparición de la Unión Soviética. En Europa estos cambios se han simbolizado en la caída del muro de Berlín y han dado lugar a un continente más seguro por haber desaparecido la amenaza de confrontación nuclear, pero probablemente menos estable por la emergencia de nuevas amenazas del tipo de nacionalismos agresivos, problemas de minorías, criminalidad organizada, etc. A mayor abundamiento, el mapa de Europa se ha enriquecido con quince nuevos países de los que no se puede decir que hayan nacido sin problemas en el ámbito internacional. Éste es el contexto en el que nace

la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea a la que se dedica el Título V del Tratado de Maastricht, ratificado el 1.11.1993.

La PESC nace, pues, en un mundo sensiblemente diferente a aquel en que vio la luz la CPE y responde a necesidades diferentes. Pretende contribuir a la estabilidad del continente europeo en medio de un mundo sometido a rápidas mutaciones; trata de garantizar la independencia política y la integridad territorial de la Unión y de sus estados miembros, proyectando sobre el entorno los esquemas de valores que nos son propios; anima, en definitiva, la construcción de una nueva Europa sin divisiones y que pueda un día acoger en su seno a países surgidos del ámbito de dominio del viejo imperialismo soviético.

La principal característica de la PESC es su carácter global y progresivo ya que, como dice el artículo J.1 del TUE, «abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad». Sus objetivos los fija el mismo artículo J.1-2 (independencia, seguridad, paz, cooperación, valores compartidos, derechos humanos, libertades fundamentales, etc.), que pone al servicio de la PESC los mismos instrumentos con los que ya operaba la vieja CPE, añadiendo dos mecanismos novedosos: la Posición Común y la Acción Común.

A la Posición Común se dedica el artículo J.2 donde se prevé que los Estados podrán concertarse sobre asuntos de interés común, con objeto de ejercer una influencia organizada. La Acción Común se encuentra recogida en el artículo J.3 para aquellos ámbitos en que los Socios tengan intereses importantes en común. Posiciones y Acciones Comunes coinciden en que ambas producen efectos jurídicos obligatorios para los socios, que deben actuar de conformidad con ellas, y que quedan comprometidos por ellas. Se diferencian en que la Acción Común supone la puesta y gestión en común de los medios establecidos para llevarla a cabo, cosa que no ocurre con las Posiciones Comunes, cuya puesta en práctica se deja al cuidado de los socios y de la Comisión, que actúan en este caso por separado. Es importante también señalar que se excluyen específicamente del ámbito de las Acciones Comunes las cuestiones militares y de defensa.

Hasta ahora se han aprobado Acciones Comunes sobre la ex Yugoslavia, Rusia, Oriente Medio, Pacto de Estabilidad, extensión del Tratado de No Proliferación Nuclear, bienes de doble uso y minas antipersonal. Asimismo se han aprobado Posiciones Comunes sobre Ruanda, Burundi, Haití, Sudán y Libia.

No cabe duda de que la PESC es un progreso respecto de la CPE. Pero ¿es suficiente?

A los veinte meses de entrar en vigor el TUE es posible hacer una primera reflexión sobre su funcionamiento. El Parlamento Europeo ha afirmado recientemente que la PESC no ha respondido a las esperanzas depositadas en ella y pone como ejemplos la actuación de la UE en la ex Yugoslavia o en Ruanda. Al margen del hecho de que no parece justo culpar a la PESC de aquellos desastres para cuya prevención o solución no se la ha dotado de los medios necesarios, el problema reside en que quizás la PESC ha despertado expectativas excesivas. Ni tiene los medios necesarios ni se la ha provisto de los resortes económicos y militares precisos para proyectarse con fuerza hacia el exterior. Cabe preguntarse, por ello, si está respaldada por la voluntad política necesaria en todos los niveles de nuestra sociedad nacional e internacional. Algo falla cuando se le pide aquello que luego no está en condiciones de hacer.

Con mayor justicia se acusa a la PESC de ineficacia y falta de credibilidad y de no estar dando la necesaria visibilidad a la UE en la escena internacional. Cabe añadir que, con algunas excepciones notables, como el Pacto de Estabilidad en Europa, la PESC no ha hecho una política preventiva sino que ha solido ir a remolque de los hechos y ha incurrido en un exceso de declaraciones *ex post facto*. En un afán por poner de relieve los defectos de la PESC a fin de buscar soluciones, cabe hacer las críticas siguientes:

— Persistencia de los intereses nacionales por encima de los de la Unión: Sigue existiendo una fuerte tendencia por parte de algunos socios a actuar al margen de la disciplina colectiva, buscando más el lucimiento nacional que la eficacia en los resultados. En definitiva, excesiva voluntad de protagonismo nacional.

— Muy escaso desarrollo de las potencialidades del Tratado de Maastricht en el campo militar, potencialidades que deberían permitir llegar un día a una política de defensa común y luego, más adelante, a una defensa común.

— El artículo C del TUE establece un marco institucional único que se estructura en tres pilares para asuntos económicos, asuntos políticos y asuntos de justicia e interior. Existen problemas de coherencia entre los pilares que, en ocasiones, no sólo no defienden posiciones idénticas sino que discuten sobre sus respectivas esferas de competencias.

— La PESC ha heredado de la CPE un carácter estrictamente intergubernamental, lo que implica la toma de decisiones por consenso y conduce a veces a una frustrante política de mínimos. Nunca se ha aplicado en PESC el artículo J.3.2 del TUE que prevé la posibilidad de adoptar decisiones por mayoría en relación con la puesta en práctica de las Acciones Comunes. La oposición de algún socio ha sido contundente en este punto.

— El TUE confiere al Presidente del Consejo la representación de la Unión en materia de PESC (art. J.5). Se han percibido intentos de socavar esta norma en la práctica mediante diversas argucias por parte de algunos socios con voluntad firme de protagonismo. En otras ocasiones esta regla simplemente no se ha aplicado, como ha ocurrido con la creación del llamado Grupo de Contacto para la ex Yugoslavia, en la que la UE ha sido marginada en beneficio de un «directorio» de países.

— No han funcionado excesivamente bien las relaciones con el Parlamento Europeo que regula el artículo J.8. Las ambiciones en ocasiones maximalistas del Parlamento en el sentido de controlar la Política Exterior de la Unión se han respondido desde el Consejo con una actitud que a veces ha llegado a casi ignorar las posturas del Parlamento. Sin embargo, el TUE exige del Consejo no sólo un deber de información y consulta sino también de tener debida cuenta de las opiniones del Parlamento Europeo.

— No se ha logrado un acuerdo interinstitucional sobre las modalidades de financiación de la PESC (art. J.11) al haber diferencias de opinión sobre la capacidad de influencia que podría tener el Parlamento por la vía de la financiación voluntaria y también por disentir los socios sobre las competencias del Consejo y de la Comisión en este ámbito.

Hoy la PESC tiene planteados dos retos estrechamente vinculados entre sí: el reto de la ampliación de la Unión Europea a los países de Europa Central y del Este (inclu-

yendo a los bálticos) y a algunos países mediterráneos (Malta y Chipre) y el reto de su adecuación a la situación que surgirá de esta ampliación en una Europa que puede alcanzar los veintisiete miembros a medio plazo. El problema es que los engranajes, que ya están tensados al máximo, se pueden bloquear. Por ello, ampliación y reestructuración van estrechamente de la mano. La UE ha abordado su primera ampliación al admitir en su seno a Austria, Finlandia y Suecia el 1.1.1995. En esa ocasión no se produjo ningún cambio en el Tratado, limitándose la negociación del capítulo XXIV dedicado a la PESC a exigir a los nuevos socios aceptar el acervo comunitario en sus planos institucional (TUE), procedimental (capítulo IV del Informe Ministerial de 26.10.1993) y político (orientaciones generales de los Consejos Europeos de Lisboa, Edimburgo y Copenhague sobre derechos humanos, no proliferación, sanciones a terceros países, etc.).

Los nuevos socios han debido también dejar clara su capacidad de participar plenamente en la PESC apoyando las políticas específicas en vigor y asumiendo en su totalidad los objetivos del Título V del TUE. Se trataba, en definitiva, de confirmar que estos países están en condiciones plenas de participar en la PESC y no pondrán obstáculos legales a su desarrollo, como consecuencia, por ejemplo, de su estatuto de neutralidad constitucional (Austria) o política (Finlandia y Suecia). A los seis meses de su adhesión cabe decir que nada de esto ha ocurrido sino que, por el contrario, los nuevos socios han contribuido a dar mayor solidez y proyección internacional a la Unión y han hecho, incluso, un esfuerzo por incorporarse a nuestras estructuras de defensa como demuestra su ingreso en calidad de observadores en la UEO.

La consecuencia de la ampliación de 1995 es que la UE funciona a Quince con mecanismos previstos para Doce. No han surgido excesivas complicaciones, aunque se nota que la barrera del consenso se ha hecho un poco más alta con la entrada de estos países. Pero el problema no son ellos, el problema de verdad se nos plantea con la futura adhesión de los llamados Pecos (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania), los Bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), Chipre y Malta.

Todos ellos tienen acuerdos europeos de asociación con la Unión Europea y con todos ellos se ha puesto en marcha un diálogo estructurado tendente a facilitar su acercamiento a la UE mediante una armonización político y económica y un diálogo político especialmente intenso. A este grupo selecto se unirá Eslovenia tan pronto como cumpla los criterios de elegibilidad para ingresar en el grupo de los aspirantes.

En estas condiciones surge inmediatamente la pregunta de si es posible mantener la regla del consenso para la adopción de decisiones en el marco de la PESC en una Unión ampliada. ¿Queremos limitarnos a una política de mínimo común denominador?

Hay que dejar claro que España es partidaria de la ampliación de la UE, pero que también cree con firmeza que esta ampliación debe servir para reforzar a la UE y no para debilitarla. La tarea se ha encomendado ya al Grupo de Reflexión que se ha creado el 2 de junio en la Conferencia de Messina y que se reúne bajo la Presidencia española con objeto no tanto de fijar posiciones sino de detectar cuáles son los problemas y ofrecer un menú de opciones para facilitar el trabajo de la Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG-96). En todo caso, una eventual revisión del Título V es algo previsto en el propio artículo J.10 del TUE.

No se trata ahora de elucubrar sobre cuáles pueden ser los resultados de las discusiones en el seno del Grupo de Reflexión, que en ningún caso debe convertirse en una pre-conferencia fijando posiciones. Sin tratar de interferir en su trabajo y desde un punto de vista más académico que político, cabe señalar los retos más susceptibles de merecer la atención de la CIG 96.

La representación exterior de la Unión Europea. El artículo J.5 la confiere a la Presidencia, asistida en su caso por el país que haya ejercido la Presidencia anterior y la que vaya a ejercer la siguiente (la llamada fórmula *troika*), en todo caso con la plena asociación de la Comisión. Se plantea el problema de si es conveniente mantener esta fórmula o si se puede extender a otros socios por la vía de un mecanismo de *troika* ampliada de forma que estos estados puedan aligerar la tarea de un Presidencia ya sobrecargada en exceso, por ejemplo, en materia de diálogo político con terceros países.

Se puede suscitar, asimismo, el problema de la duración de la Presidencia: la fórmula actual, que prevé una rotación cada seis meses, ofrece ventajas en la medida en que se aprovecha la capacidad de iniciativa, la imaginación, el entusiasmo del país que la ostenta y se otorga visibilidad a la Unión en el ámbito doméstico. Pero también ofrece inconvenientes, al suponer para los países terceros un cambio excesivamente frecuente de interlocutores. Cabría pensar en Presidencias más largas, de uno o dos años, quizás auxiliadas por vicepresidencias —en plural— de duración más corta.

Cabe pensar, también, en un modelo de rotación entre países grandes y pequeños, de forma que se garantice siempre una proyección «robusta» de la Unión hacia el exterior, sin olvidar fórmulas de presidencias electivas, entre otras posibilidades.

Dentro de este mismo capítulo de la representación exterior cabe plantear la conveniencia o no convivencia de dotar a la UE de personalidad jurídica. En este momento carece de ella. Si se le otorga, la UE tendrá capacidad de proyectarse jurídicamente en el ámbito internacional, asumiendo compromisos, como puede ser la firma de tratados internacionales. Puede ser deseable, pero es una decisión con amplias repercusiones de derecho constitucional doméstico en materias donde la propia capacidad del Ejecutivo está sometida a un fuerte control por el Legislativo. Habría, pues, que resolver con carácter previo estas cuestiones.

También dentro del marco de la representación exterior cabe suscitar la posibilidad de dotar de un papel mayor a la Secretaría del Consejo, que podría de esta forma asumir ciertas tareas de información o de diálogo político con terceros países, descargando de ellas a la Presidencia.

El carácter intergubernamental de la PESC implica, como se ha dicho antes, la adopción de decisiones por consenso. Existen serias dudas sobre si se puede continuar con este mecanismo en una UE ampliada a veintisiete socios o si por el contrario nos convendría introducir fórmulas de voto por mayoría en este ámbito. Es algo tremendamente delicado, pues la política exterior ha sido siempre prerrogativa consustancial de la soberanía nacional. Desde Bodino hasta hoy. Naturalmente habría que adoptar mecanismos de salvaguardia, pues ningún país aceptará que se sometan a votaciones cuestiones de carácter vital o, todavía menos, que el día de mañana se puedan someter a votación cuestiones que rocen el ámbito militar y de defensa.

Pero caben fórmulas teóricas para salvaguardar estos derechos e intereses dando a la vez más agilidad al proceso de toma de decisiones, como son el consenso menos uno, el llamado «*opting out*», la no participación, la exigencia de un número mínimo de países para adoptar una Acción Común, incluso una clasificación temática de éstas

exigiendo diversas mayorías en función de los asuntos a decidir. Es un tema complicado en el que las resistencias serán muy fuertes, pero donde parece posible encontrar fórmulas imaginativas siempre que exista voluntad política. ¿Existe?

Otras cuestiones que podrían surgir en la CIG-96 en relación con la PESC se refieren a la creación de un Centro de Planeamiento en materia de Política Exterior con la misión de diseñar un abanico de opciones para su posterior decisión por el Consejo de Asuntos Generales, que vería de esta forma facilitado su trabajo de discusión política. Este Centro podría estar asimismo encargado del posterior seguimiento y puesta en práctica de las decisiones, en una tarea si cabe todavía más importante, pero que plantea numerosos problemas en relación con cuestiones como las fuentes de información para este Centro, sus dispositivos de seguimiento diplomático e incluso, su eventual ubicación física en el Consejo o en la Comisión. Por no hablar de las posibilidades que se ofrecen en relación con su dirección a cargo o no de una relevante personalidad política o de un Comisario que actuaría como «Mister PESC». Las especulaciones son infinitas.

Resulta asimismo imperativo fijar en la CIG 96 una clarificación de las competencias del Consejo y de la Comisión a que hace referencia en el artículo C del Tratado y que en la actualidad dan lugar a interminables debates «teológicos», enormemente frustrantes. Partiendo de la base de que la política exterior pura no existe y de que todas las cuestiones políticas tienen implicaciones de tipo económico —y a la inversa— es necesario establecer un mecanismo ágil que asegure una mayor integración entre los tres pilares del TUE (art.2), si es que no se decide cambiar el actual sistema por otro diferente más integrado. Pero esto son palabras mayores.

Finalmente, están todos los problemas relativos a Seguridad y Defensa y que hasta ahora han experimentado muy ligeros desarrollos, aunque no cabe excluir algunos progresos en la coordinación entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental encargada por el artículo J.4 de elaborar y poner en práctica las decisiones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Ha habido algunos progresos en el desarrollo operativo de la UEO, pero es mucho lo que queda por hacer en este campo. También podría enfrentarse el problema que plantea la asimétrica composición de la UE y de la UEO. Todas estas cuestiones podrían ser revisadas en la CIG, tal como prevé el propio artículo J.10. Esta revisión debería hacerse partiendo de que la seguridad y la defensa deben mantenerse en el ámbito estrictamente intergubernamental, la UEO debe complementar y no debilitar a la OTAN y, en fin, sobre la base de que el compromiso norteamericano sigue resultando esencial para la defensa europea.

En todo caso, caben diversas opciones para el desarrollo de esta Identidad Europea de Seguridad y Defensa que oscilan entre el mantenimiento del estatuto actual hasta la fusión de la UEO en la UE, pasando por fórmulas intermedias que son las que quizás tengan hoy por hoy más posibilidades de ser puestas en práctica.

Un problema de especial gravedad se puede plantear por el distinto ritmo de ampliación de la UEO y la OTAN y las asimetrías resultantes, con implicaciones en los mecanismos automáticos de los artículos 5 de los respectivos Tratados constitutivos.

El momento actual quizás haga insuficiente una política de pequeños pasos y exija imaginación para poner sobre la mesa un nuevo proyecto político atractivo para los ciudadanos europeos y respaldado por la voluntad política necesaria para sacarlo adelante. Hacen falta imaginación y valor.

Europa es patrimonio común de los europeos y la ampliación que se apunta en el horizonte deberá reforzar a la UE, cuyas fronteras se acercarán a zonas más calientes y conflictivas. La propia lógica de los números dificultará la definición de nuestros intereses y valoraciones comunes. Pero, al mismo tiempo, la ampliación nos enriquecerá demográfica y territorialmente, por no hablar de la cultura o la economía.

Por ello, para que la ampliación sea posible y tenga éxito, es importante acometer una reforma de nuestras estructuras que facilite la incorporación de nuevos miembros a la UE sin bloquear sus mecanismos operativos. Es el reto de la CIG-96 con la vista puesta ya en el siglo XXI.

Pero, en todo caso, pase lo que pase, la UE seguirá necesitando una Política Exterior y de Seguridad Común ya que sus alternativas son o la dispersión de esfuerzos o la formación de un directorio internacional de grandes potencias. Ninguna de estas dos opciones nos conviene como europeos. Está en juego el futuro.