

# HISTORIA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

**Pablo del Hierro Lecea**

pabodelhierro@gmail.com

**Resum:** L'escrit se centra en la política exterior i de defensa de la UE, fonamentalment en la vessant militar. Dóna una panoràmica històrica de la seva gènesi i resumeix els mecanismes i estructura de la seva burocràcia.

**Abstract:** The writing speaks about the exterior and defensive political of the EU. It is centred in military aspects. It gives a panoramic history of its origin and summarizes the mechanisms and the structure of its bureaucracy.

## INTRODUCCIÓN

Los acontecimientos internacionales de los últimos meses han vuelto a poner a la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en el ojo del huracán. La Guerra de Irak, que estallaba en marzo de 2003 con el ataque británico-estadounidense, ponía de manifiesto los límites de las reformas que la UE había acometido con el Tratado de Ámsterdam (y que veremos más adelante). En efecto, el nuevo conflicto bélico en Oriente Próximo, dejaba un saldo muy negativo a la Unión; ésta había quedado dividida en dos bloques contrapuestos, uno favorable a la guerra liderado por Gran Bretaña y España (y Polonia si contamos a los países a integrar en mayo de 2004), y otro en contra de la guerra liderado por Francia y Alemania; esta división provocó que Europa no pudiese mantener una sola voz ante el conflicto, apareciendo discrepancias y viejas rencillas. El hecho es que al final la Unión Europea no representó un actor internacional ni serio ni válido para llevar a cabo una acción internacional efectiva.

Además, éste no es un hecho aislado. La guerra de Kosovo de 1999 ya había dejado ver muchos de estos problemas, aunque lo que quedó más claro en este caso fue la debilidad militar de la Unión. Efectivamente, la Unión Europea fue incapaz de sofocar por sí misma una guerra que tenía lugar en su propio territorio entre dos países en teoría menores dentro de Europa; la única solución fue requerir la ayuda de los Estados Unidos en el marco de la OTAN lo cual volvió a dejar el prestigio del viejo continente en el plano de las relaciones internacionales por los suelos.

Estos dos hechos, prácticamente seguidos en el tiempo hacen pensar que estos años que vienen puedan ser años de reformas y avances en la construcción de una política exterior y de defensa comunes. Desde luego parece evidente que, a pesar de los avances de la década de los '90, así no se puede seguir. Hay que cambiar. Pero para ello hay que entender y analizar una serie de cosas: ¿qué evolución histórica ha tenido esta política «común» que la deja tan atrasada con respecto a las demás a principios del siglo XXI?, ¿cuáles son las debilidades institucionales de la política exterior y de defensa común?, ¿es posible mejorar en este campo? Y si es así, ¿cómo? Éstas son las preguntas a las que vamos a tratar de dar respuesta aquí, o por lo menos eso espero.

## **EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE DEFENSA COMÚN**

Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que la política exterior y de seguridad común comenzó con el inicio mismo del proceso de integración europea.

Cuando tras la Segunda Guerra Mundial se constató el declive del continente, se decidió que la mejor manera para salir de esa crisis era que Europa se uniese, es decir, iniciase un proceso de integración. Para conseguirlo, se adoptó el denominado sistema de las «tres vías» (así llamado por el profesor Pereira Castañares), que consta de tres momentos. En un primer momento se opta por la vía política (Congreso de La

Haya, establecimiento de un movimiento europeo que agruparía a todos los movimientos y partidos favorables a una Europa federal o creación del Consejo de Europa el 5 de mayo de 1949); al fracasar la vía política por diferentes razones que ahora no podemos explicar, se pasa a la vía militar. El objetivo final seguía siendo la unión política pero se pensaba que fomentando la cooperación en el plano militar ésta llegaría más fácilmente.

En un primer momento se registraron éxitos sobre todo por la dinámica de la guerra fría pero poco después su fracaso fue incuestionable. Fue en ese momento cuando se adoptó la tercera vía, la vía económica, que fue la que finalmente triunfó. Sin embargo, aquí la que nos interesa es la vía militar.

### **Del Tratado de Dunkerque a la Alianza Atlántica**

La vía militar comienza en marzo de 1947 con la firma por parte de Reino Unido y de Francia del Tratado de Dunkerque, un tratado de alianza militar que contemplaba una asistencia mutua en caso de agresión de Alemania, ante el temor que inspiraba, aún, una posible resurrección de su poderío. *«Dunkerque constituía un gesto político trascendental al manifestar la existencia de un nuevo clima entre los dos países y su convencimiento a favor de la cooperación europea como instrumento clave de superación de los retos y amenazas de la posguerra»*<sup>1</sup>. Sin embargo, rápidamente la evolución de la política internacional dejó a este tratado obsoleto y pendiente de una modificación. Fue el Primer Ministro británico Anthony Bevin el primero en darse cuenta de esto: *«A finales de 1947 el líder laborista se había dado cuenta de que, con el fracaso de la Conferencia cuatripartita de Londres, se había llegado a un cambio radical en las relaciones este-oeste y a una ruptura con la Unión Soviética»*.<sup>2</sup> El 22 de enero de 1948 pronunciaba un importante discurso sobre política exterior en la Cámara de los Comunes. Para hacer frente a la amenaza soviética, Bevin proponía la consolidación de una Europa occidental integrada por países que compartieran y tuvieran en común el rechazo a la injusticia y la opresión, la defensa de la democracia

parlamentaria, la libertad y los derechos económicos y sociales. Aunque su proyecto era aún impreciso, mencionaba el tratado de Dunkerque y proponía su extensión a los países del Benelux e Italia. Su discurso, que también dejaba un papel a Estados Unidos en la defensa europea, encontró un amplio eco en las capitales europeas. Los acontecimientos internacionales, con el recrudecimiento de la expansión soviética por el «golpe de Praga», y la radicalización de los Partidos Comunistas de Europa occidental facilitan el acuerdo. El 17 de marzo de 1948 Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda firman el Tratado de Bruselas constituyendo la Unión Occidental, un acuerdo de cooperación cultural, económico, pero sobre todo militar.

Los cinco Estados miembros se comprometían a prestarse ayuda y asistencia mutua en caso de agresión armada, que a diferencia de Dunkerque no la fijaba respecto a Alemania sino contra cualquier agresor. *«El tratado de Bruselas fue por lo tanto, una primera respuesta a la política soviética, vista ahora como más amenazadora...»*<sup>3</sup>

Sin embargo, la debilidad intrínseca de los Estados firmantes hacía que todas las partes contrayentes tomaran a Estados Unidos como el punto de referencia fundamental. Si a esto le sumamos la falta de confianza que había surgido entre los países firmantes podemos comprender que la Unión Occidental fracasara. Este fracaso quedó sancionado el 4 de abril de 1949 con la creación de la OTAN que absorbió casi todas las infraestructuras que la Unión Europea Occidental había creado dejándola sin contenido.

En conclusión se puede decir que *«el Pacto de Bruselas fue a la vez un instrumento útil y una ocasión perdida. Se reveló como un instrumento útil porque facilitó el proceso de inserción de los Estados Unidos en la defensa de Europa y en la creación de un sistema occidental que no podía limitarse a una alianza a cinco, y en cuyo ámbito la parte occidental encontró la seguridad y la estabilidad necesarias para afrontar un largo enfrentamiento con la Unión Soviética. Fue una ocasión perdida porque el Pacto habría podido representar un primer importante paso en el proceso de integración europea, si solo Gran Bretaña hubiese aceptado ser una potencia continental...»*.<sup>4</sup>

## **La Comunidad Europea de Defensa: la gran oportunidad perdida**

De nuevo fue la política internacional la que fue dictando la evolución del proceso.

La política expansionista de Stalin en la Europa central y oriental y más tarde el ataque comunista en Corea habían convencido a los principales exponentes de la administración Truman que se tenía que proceder rápidamente a la inserción de Alemania occidental en la estructura militar atlántica. La guerra de Corea demostraba que la lucha contra el comunismo se luchaba en todo el planeta y, por tanto, Estados Unidos no podía permitirse el lujo de dirigir todos sus recursos hacia Europa. El viejo continente debía empezar a actuar activamente en su propia defensa «self defense» y para ello Alemania Occidental tenía que rearmarse; Alemania Occidental debía ser el pilar de la defensa europea. El gobierno británico estaba de acuerdo con este planteamiento; no así Francia que no estaba dispuesta a consentir un rearme alemán.

El 3 de diciembre Adenauer declaraba que estaría dispuesto a reconstruir la Wehrmacht si sus aliados se lo pidiesen pero sólo bajo «una armada europea sometida a un mando supremo europeo». El primer borrador de ejército europeo integrado lo presentó Carlo Sforza en un memorándum de 5 de mayo de 1950 dirigido al embajador americano James Dunn. La reacción americana al memorándum fue fría y es que Estados Unidos quería la constitución de un ejército europeo pero no de forma independiente sino en el marco de la OTAN. El 25 de junio estallaba la guerra de Corea y la amenaza soviética sobre el viejo continente volvía a pasar a un primer plano. Los Estados Unidos estaban listos para aumentar su presencia militar en Europa promoviendo un ejército europeo bajo mando americano (Plan Acheson). Este proyecto encontró la resistencia de Francia que inmediatamente contraatacó con el Plan Pleven. Presentado a la asamblea nacional el 24 de octubre, fue aprobado al día siguiente. Este plan preveía: *«la constitución de un ejército europeo compuesto por seis divisiones, con un estado mayor internacional a las ordenes del comandante en jefe de las fuerzas atlánticas. Todo ello puesto bajo control de un*

*ministro de Defensa europeo y de una autoridad política a nombrar contextualmente... La Comunidad Europea de Defensa (CED) no entraría en vigor antes de la CECA...»<sup>5</sup>. La reacción estadounidense estuvo marcada por la frialdad al igual que la británica. El gobierno italiano no dio muchos detalles pero se mostró favorable a la creación de un ejército europeo. Se concertó una Conferencia en París para negociar el Plan Pleven que abrió sus puertas el 15 de febrero de 1951. El Plan preveía tres etapas, tras las cuales el ejército europeo habría asumido la misma estructura que la de un ejército nacional, guiado por un ministro europeo de defensa asistido por un Consejo de Ministros y por una Asamblea. Alemania occidental no podría dotarse de un estado mayor propio y no podría tener un balance militar propio.*

Las negociaciones no avanzaban mucho y se postergaron. Los demás países tenían dudas: no querían dejar fuera a Gran Bretaña y tampoco querían enemistarse con Estados Unidos. Fue en este momento cuando el gobierno italiano con De Gasperi a la cabeza, tomó las riendas del asunto. En octubre de 1951, el gobierno italiano envió un memorándum al Quay d'Orsay proponiendo la creación, al lado del ejército europeo, de un estructura política fundada sobre una asamblea parlamentaria cuyos representantes serían elegidos por sufragio universal directo. Schuman y Adenauer acogieron bien esta propuesta que fue precisada en el Consejo de Europa de Estrasburgo en diciembre de 1951. Así se trazaba el camino de la unión federal y se definía el ejército europeo. Tras arduas negociaciones y superar las disensiones que habían surgido entre Francia y Alemania por la contribución financiera al ejército, los protocolos institutivos fueron firmados el 27 de mayo de 1952. El tratado copiaba al de la CECA. *«La estructura del ejército europeo preveía la constitución de divisiones nacionales integradas en cuerpos de armada internacionales que habrían formado parte del dispositivo del Pacto Atlántico, a las ordenes de un Mando supremo único... Fueron añadidos, además, algunos protocolos significativos destinados a regular las relaciones de mutua asistencia entre los Seis de la CED, Estados Unidos y Gran Bretaña»<sup>6</sup>. Sin embargo, este acelerón hacia la Europa occidental, acabó*

por diluirse y fracasar cuando el tratado que tenía que ser ratificado por los diferentes parlamentos, fue vetado por el francés en agosto de 1954. Las razones para este fracaso fueron varias: porque partía «*de una serie de exigencias y de apoyos no homogéneos, destinados a caer cuando el principal contrayente europeo, Francia, hubiese tenido que comprometerse activamente a renunciar a la cantidad alícuota de soberanía prevista por el tratado*»; por sus propias contradicciones internas; y porque no contaba con el apoyo ni de Estados Unidos ni de Gran Bretaña. El fracaso de la CED quedó confirmado cuando en 1954 Alemania e Italia entraron en la OTAN primero y luego en la Unión Occidental que pasó a ser UEO (Unión Europea Occidental) que seguía vacía de contenido tras la aparición de la OTAN.

Lo cierto es que la CED constituyó el intento más importante de integración supranacional de los Estados del viejo continente y por lo tanto una oportunidad perdida. Este fracaso motivó el abandono de la vía militar a la unificación, vía que no se recuperó hasta el tratado de Maastricht de 1992.

### **La cooperación política europea**

El tema de la política exterior europea volvió a la agenda comunitaria de la mano del general De Gaulle, uno de los grandes personajes político de la segunda mitad del XX. Contrario a la lógica de integración supranacional adoptada hasta entonces por la Comunidad Europea, el presidente francés inspiró la presentación del Plan Fouchet en 2 de noviembre 1961 relativo a la Unión Política de Europa. El plan fracasó al rechazar los otros socios de la Comunidad la formalización de un proceso de cooperación intergubernamental que «*hubiera supuesto, primero, colocar las instituciones de la Comunidad bajo el paraguas político de los Estados y, segundo, armonizar las políticas exteriores de los miembros de la CE en un marco exclusivamente intergubernamental*»<sup>7</sup>.

En esos momentos no se quería abandonar la vía supranacional que se veía más práctica y acorde a las necesidades europeas, y el Plan Fouchet chocaba frontalmente contra esa vía. Además, la negativa del presidente francés a la entrada de Gran Bretaña en la CE dificultaba las

cosas. Sin embargo, la propuesta De Gaulle revivió una década después, aunque ya sin De Gaulle en la presidencia francesa. En 1970 se creaba el mecanismo de la Cooperación Política Europea (engendrada en la Conferencia de Jefes de Estado de La Haya en diciembre de 1969) y, en 1974, se formalizó el Consejo Europeo. El 27 de octubre se adoptaba el informe Luxemburgo por el cual los «Seis» ponían en marcha un mecanismo intergubernamental para cooperar en materia de política exterior. *«El nacimiento de la CPE estuvo vinculado a la política francesa de erosionar el liderazgo de Estados Unidos en el terreno diplomático, mediante la creación de una segunda voz en el bloque occidental»*<sup>8</sup>. La CPE no sería regulada oficialmente por un texto jurídico hasta 1987 con el Acta Única. *«En el Acta Única se afrontó por primera vez la tarea de formular por escrito, en un instrumento convencional, el sistema de las reglas de la Cooperación Política Europea hasta entonces practicadas como usos y reflejos de concentración política entre los socios comunitarios»*<sup>9</sup>. Las necesidades de las nuevas relaciones internacionales obligaban a una mayor articulación de la CPE y esto se fue produciendo poco a poco. En 1973 el informe de Copenhague mejoraba los mecanismos de coordinación y esto se vio favorecido por la distensión de la Guerra Fría. También aparecieron los primeros problemas en estos años con la crisis del petróleo que puso de manifiesto los límites del proceso de integración. Otro foco de problemas fue la política con Oriente Próximo. La década de los '80 trajo los mayores desafíos a la CPE. Comenzaba con la invasión soviética de Afganistán y la llegada de Reagan a la Casa Blanca. Estos dos hechos tensaron de nuevo las relaciones Este-Oeste dificultando la tradicional posición europea de mediadora entre ambos bloques. Estas nuevas exigencias de la política internacional fueron haciendo que la CPE mejorara sus mecanismos. Finalmente, en 1987, la CPE se vio por vez primera recogida en un Tratado Comunitario *«eso sí, con tantas cautelas que hay que decir que, al margen del rango jurídico, la CPE sufrió escasas transformaciones con su incorporación en el Acta Única»*<sup>10</sup>. Este hecho, junto a los cambios radicales que introdujo la década de los '90 en el sistema internacional, dejaron rápidamente la CPE obsoleta.

## De la CPE a la PESC

*«El fin de la guerra fría transformó el mundo en el que había nacido la CPE, hasta el punto de ser considerada inadecuada para las nuevas circunstancias».* Había que construir una nueva política exterior europea. Mitterrand y Kohl se dieron cuenta de ello y abanderaron los nuevos proyectos, proyectos que pronto se toparon con la negativa británica, siempre contraria a la creación de un ejército europeo independiente. A pesar de que la CPE había sido duramente criticada por incoherente, reactiva y exclusivamente declaratoria, quedaba como la base de la nueva política exterior.

Mientras las discusiones se llevaban a cabo los desafíos iban llegando. El primero fue el de la Guerra del Golfo y Europa quedó bastante malparada (a pesar del éxito que supuso para España en concreto): se evidenció la inexistencia de una acción colectiva y la debilidad militar.

Las exigencias del nuevo mundo de la posguerra de una maquinaria militar común y una clara voluntad política para formular e implementar acciones colectivas en el terreno diplomático, llevaron a la constitución de la PESC. La PESC vio la luz en noviembre de 1993 con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea y su título V que la convertía en el segundo pilar de la Unión.

Este acuerdo de Maastricht estuvo plagado de problemas de los cuales el más importante fue que el entusiasmo franco-alemán por crear una política exterior chocó con el inmovilismo británico; en consecuencia, el tratado se redujo a un acuerdo de mínimos que no satisfacía a nadie, que no aportaba nada a la CPE y que, por tanto, no respondía a las nuevas exigencias internacionales. La Guerra de Bosnia y la incapacidad por parte de la Unión de sofocar una guerra en su propio territorio, se encargaron de demostrarlo. Era necesaria una revisión del Título V. *«... los terribles acontecimientos y la evolución en Bosnia-Herzegovina ponen de manifiesto, más allá del análisis del modelo, la falta de efectividad de la política exterior europea, por un cúmulo de causas, fundamentalmente políticas...»*<sup>11</sup>. El proceso comenzó

en marzo de 1996 con el objetivo «de dotar a las políticas exteriores de la Unión de una mayor coherencia, eficacia y presencia». Las negociaciones cristalizaron en la firma del Tratado de Ámsterdam de 1997 (entró en vigor en 1999) que introdujo importantes mejoras en la PESC.

En los últimos años, como decíamos en la introducción, los nuevos acontecimientos de la Guerra de Kosovo y la Segunda Guerra del Golfo han parecido poner de manifiesto la necesidad de nuevos avances y mejoras en la política exterior, aunque de esto nos encargaremos en la conclusión. Ahora veamos cómo funciona la PESC.

## **FUNCIONAMIENTO DE LA PESC.**

### **Objetivos de la PESC**

*La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y cuyos objetivos serán los siguientes:*

- *la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;*
- *el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas;*
- *el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores;*
- *el fomento de la cooperación internacional;*
- *el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.<sup>12</sup>*

En los últimos años los acontecimientos internacionales han obligado a la Unión a incorporar un nuevo objetivo: la lucha contra el terrorismo. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y los recientes de 11 de marzo en Madrid con un saldo de miles de víctimas, han puesto de manifiesto que es éste uno de los graves problemas a los que ya se debe enfrentar la Unión. Es por ello que se está iniciando a colaborar estrechamente en este punto.

Dado el carácter general de dichos objetivos es fácil reunir a los Veinticinco en torno a los mismos; pero, al ser tan generales, dejan muchas incógnitas en el aire, demasiadas cuestiones sin resolver.

### **Instituciones de la PESC**

La estructura institucional de la PESC está coronada por el *Consejo Europeo*, que define los principios y las orientaciones generales de ésta, de acuerdo al artículo 13.1 del TUE<sup>13</sup>.

El Consejo Europeo determina por unanimidad las estrategias comunes que la Unión debe aplicar en ámbitos en que los países estados miembros tienen importantes intereses comunes.

Por debajo de este nivel, es el producto de una triple lógica: la del Consejo de la Unión Europea, la de la Comisión y la de los propios Estados. El *Consejo de la Unión Europea* está formado por los Representantes de cada estado miembro de rango ministerial (ministros de Asuntos exteriores); es el encargado, a partir de la orientación del Consejo Europeo, de definir y ejecutar la PESC, de procurar unidad, coherencia y eficacia en las actuaciones de la Unión.

La ejecución de las decisiones de PESC adoptadas en el marco del Consejo de la Unión Europea es responsabilidad de la *Presidencia* y, en virtud de ello, la Presidencia expresa la posición de la Unión en los foros internacionales de acuerdo al artículo 18.2 del TUE. Así pues desempeña una función de impulso y de seguimiento. Las malas experiencias de la CPE permitieron constatar las debilidades de esta función, por lo cual se decidió crear la figura de la *troika* para obtener más eficacia en las

tareas de ejecución y representación. El tratado de Ámsterdam introdujo una *troika* formada por la Presidencia, asistida por el Alto Representante PESC, el Secretario General del Consejo, la Comisión y el Estado miembro que vaya a ocupar la siguiente Presidencia.

El *Secretario General del Consejo* es también *Alto Representante de la PESC*. Éste asiste al Consejo contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando procede, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, dirige el diálogo político con terceros. En estos momentos, estos cargos cruciales los ocupa Javier Solana.

La *Comisión Europea* participa plenamente en los trabajos realizados en el marco de la PESC. Esta participación resulta necesaria para garantizar la coherencia de la PESC con las relaciones económicas exteriores, la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria, políticas comunitarias en las que la Comisión desempeña un papel especialmente importante. Así pues, la formulación de políticas de la PESC se adapta al esquema institucional comunitario, uniéndose los dos primeros pilares de la Unión.

Además, el Consejo de la Unión Europea cuenta con otros dos órganos de base gubernamental para preparar e implementar sus decisiones en materia PESC: el *COREPER* (Comité de Representantes Permanentes) que participa en la formulación de las políticas, y el *COPO* (Comité Político), herencia de la CPE en la cual era el órgano básico para la preparación de las decisiones que adoptaban los ministros (formado por los directores políticos de los ministerios de Asuntos Exteriores de los países miembros). La relación entre ambos no ha sido fácil y es difícil delimitar sus campos de actuación. Para algunos el *COREPER* tiene un carácter más técnico y el *COPO* está más vinculado a la elaboración de la Agenda.

La base del edificio PESC está sustentada, por una parte, en la red informativa creada a lo largo de los años (*Coreu*, redes entre embajadas en terceros países) y, por otra parte, en grupos de trabajo que actualmente abordan la agenda PESC.

El *Parlamento* representa un papel bastante reducido en esta materia. Es informado por la Comisión y por la Presidencia, puede dirigir preguntas o recomendaciones al Consejo y es consultado por la presidencia. El TUE también habilita al Consejo para nombrar a unos *representantes especiales*, a quienes confiere mandatos relacionados con cuestiones políticas particulares, y que se encuentran bajo la dirección operativa del Alto Representante de la PESC. Actualmente son seis.

### **Los instrumentos de la PESC**

Fueron clarificados en el Tratado de Ámsterdam tras el fracaso de la Guerra de Bosnia. Básicamente son tres: las *estrategias comunes*, las *acciones comunes* y las *posiciones comunes*<sup>14</sup>.

Las estrategias comunes las decide el Consejo Europeo, por recomendación del Consejo de la Unión Europea, en ámbitos en los que los Estados miembros tiene intereses importantes. En cada estrategia se especifican los objetivos, la duración y los medios que habrán de facilitar la Unión y los estados miembros. En otras palabras, servirán para crear políticas en áreas de interés vital para la UE. Ahora bien, si un miembro del Consejo de la Unión Europea desea oponerse a una de estas decisiones por motivos de política nacional importantes, puede apelar al Consejo Europeo quien resuelve entonces la cuestión por unanimidad.

Las acciones comunes son adoptadas por el Consejo de la Unión Europea y comportan situaciones en las que es necesaria una acción operativa de la Unión. Para cada acción se establecen los objetivos, el alcance, los medios que han de ponerse a disposición de la Unión, las condiciones de su ejecución y su duración. Son vinculantes para los Estados miembros. Las acciones comunes son la dimensión operativa de la PESC.

Las posiciones comunes pueden ser adoptadas por el Consejo; éstas definen la postura de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático (Art.15).

Al margen de las estrategias, las acciones y las posiciones, la actividad de la PESC se ve complementada con una cooperación sistemática que consiste en muchos casos en la adopción de *declaraciones políticas*, pero también en otros instrumentos clásicos de la diplomacia: visitas y encuentros a alto nivel, celebración de acuerdos internacionales, *demarches*, misiones de buenos oficios, diálogo político, etc. Esta cooperación no implica desarrollo posterior.

Ya hemos visto, aunque de forma superficial cuál ha sido la evolución de la política exterior y de seguridad común europeas y de qué manera funcionan. Esto nos permite proponer algunas conclusiones.

## CONCLUSIONES

La política exterior y de seguridad común europea es una de las más importantes de la Unión y es que *«no cabe, en verdad, concebir una Unión Europea en ausencia de una política exterior común, concebida y realizada de modo conjunto»*<sup>15</sup>. Y, sin embargo, es una de las más débiles y atrasadas. Es cierto, en mi opinión, lo que dice Barbé: *«La Política exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea no es, a pesar de su nombre, una política común (como la Política Comercial Común). Caracterizada como el segundo pilar de la Unión, es, más bien, un proceso complejo e institucionalizado de consultas y de cooperación entre los gobiernos de los Quince [ya Veinticinco] en materia diplomática y de seguridad.»*<sup>16</sup>

Una política exterior común es fundamental; Europa tiene un importante rol que jugar en el plano internacional. Europa, hija de la Ilustración, debe ejercer un papel de primer orden, como contrapeso a la potencia estadounidense. Los mundos unipolares no parecen ser buenos y Europa debe representar la alternativa a este modelo. Además, Europa por su pasado colonial, podría erigirse como un mejor interlocutor con los países del actual Tercer Mundo, ayudándolos a salir de su situación de miseria.

En mi opinión Europa debe unirse, debe ser un actor internacional fuerte, y no sólo para los propios europeos, sino para el mundo en general. Desde luego, lo que queda claro es que no hay unidad sin política exterior común. Pero conseguirla no es nada fácil ya que los obstáculos son demasiado grandes; obstáculos que se pueden resumir fundamentalmente en uno: los países más importantes de la Unión (sobre todo Francia) no están dispuestos a perder esta parte de soberanía nacional, que ellos consideran crucial. Realmente nunca lo han estado, ni siquiera con la CED. Los gobiernos pueden avanzar en materia de política exterior y de seguridad común (introduciendo el voto mayoritario o una mayor coherencia en el proceso decisonal), pero ellos solos jamás conseguirán la unión: los intereses son demasiado fuertes. La unión debe venir desde abajo: debemos ser nosotros los que presionemos para conseguirlo. Cada vez queda más claro, y en todos los campos, la UE debe basarse en el impulso de los ciudadanos para ser realmente unión. Desgraciadamente, esta solución es más difícil y requiere más tiempo. Hoy en día la gente ni conoce los países que integran la Unión y ni siquiera es ferviente partidaria de la integración. Desde luego, si los gobiernos no están dispuestos a ceder soberanía en ciertos campos, la ciudadanía tampoco lo está. Es por esto, que hace falta fomentar el espíritu europeo entre los ciudadanos desde la más tierna infancia. El plano en el que más hay que avanzar es el cultural. Es un proyecto a largo plazo, y yo no veré los resultados finales, pero hay que comenzar ahora, no podemos esperar más. Se necesita una Europa unida y fuerte, y cuanto antes mejor.

Notas

<sup>1</sup> MARTÍN DE LA GUARDIA, R.M. y PÉREZ SÁNCHEZ, G.A. (coord.) : *Historia de la integración europea*, Ariel, Barcelona, 2001.

<sup>2</sup> VARSORI, A.: : Il patto di Bruxelles(1948), tra integrazione europea e alleanza atlántica, Bonacci, Roma, 1988. La traducción es mía.

<sup>3</sup> *Ibidem*

<sup>4</sup> *Ibidem*

<sup>5</sup> MAMMARELLA, G. y CACACE, P.: *Storia e politica dell'Unione Europea*, Laterza, Roma, 1998. La traducción es mía.

<sup>6</sup> *Ibidem*

<sup>7</sup> BARBÉ, E.(coord.) : *La política exterior europea*, Ariel, Barcelona, 2000.

<sup>8</sup> *Ibidem*

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: *Las bases de la política exterior española*, Tecnos, Madrid, 1994.

<sup>10</sup> BARBÉ, E.(coord.) : *La política exterior europea*, Ariel, Barcelona, 2000.

<sup>11</sup> FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: *Las bases de la política exterior española*, Tecnos, Madrid, 1994.

<sup>12</sup> Artículo 11.1 del TUE. Extraído del BARBÉ, E.(coord.) : *La política exterior europea*,

Ariel, Barcelona, 2000. El texto en cursiva se ha incorporado tras la reforma de Ámsterdam incluyendo términos significativos como los de «integridad» y «fronteras exteriores».

<sup>13</sup> Los dos siguientes epígrafes siguen el libro BARBÉ, E.(coord.) : *La política exterior europea*,

Ariel, Barcelona, 2000 y la página web oficial de la PESC. A pesar de que las páginas web no se consideran todavía fuentes fiables, el hecho de que sea una web oficial y que para tratar estos temas, en continua evolución, es necesario recurrir a los datos más recientes, me han hecho decidirme a incluirla aquí.

<sup>14</sup> Para tener una información más precisa desde el punto de vista jurídico sobre estos tres instrumentos ver FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: *Las bases de la política exterior española*,

Tecnos, Madrid, 1994.

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: *Las bases de la política exterior española*, Tecnos, Madrid, 1994.

<sup>16</sup> BARBÉ, E.(coord.) : *La política exterior europea*, Ariel, Barcelona, 2000.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACHESON, D.: *Present at the creation*, New York, 1969.
- ADENAUER, K.: *El papel de Europa en el mundo*, Editora Nacional, Madrid, 1967.
- ADENAUER, K.: *Memorias 1945-1953*, Rialp, Madrid, 1965.
- BARBÉ, E. (coord.): *La política exterior europea*, Ariel, Barcelona, 2000.
- FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: *Las bases de la política exterior española*, Tecnos, Madrid, 1994.
- FURSDOM, E.: *The European Defence Community: a history*, Pinter, Londres, 1980.
- MAMMARELLA, G. y CACACE, P.: *Storia e politica dell'Unione Europea*, Laterza, Roma, 1998.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, R.M. y PÉREZ SÁNCHEZ, G.A. (coord.): *Historia de la integración europea*, Ariel, Barcelona, 2001.
- MONET, J.: *Memorias, Siglo XXI: Asociación de periodistas europeos: Banco Hispano Americano*, Madrid, 1985.
- PREDÁ, D.: *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la federazione europea*, Jaca Book, Milan, 1990.
- RUANE, K.: *The rise and fall of the European Defence Community. Anglo-american Relations and the crisis of European Defence, 1950-1955*, Palgrave Publishers Ltd., Basingtoke, Hampshire, 2000.
- SCHUMAN, R.: *Pour l'Europe*, Ángel, cop., 1963.
- SFORZA, C.: *Cinque anni a palazzo Chigi: la política estera italiana dal 1947 al 1951*, Roma, 1952.
- SPAACK, P.H.: *Combates sin acabar*, Espasa Calpe, Madrid, 1973.
- STEHLIN, P.: *Retour á zero*, Paris, 1968.
- VARSORI, A.: *Il patto di Bruxelles (1948), tra integrazione europea e alleanza atlántica*, Bonacci, Roma, 1988.