

La presencia de España en la construcción de la política exterior de la Unión Europea (1985-2001) (I)

Julio Guinea Bonillo

Profesor. Universidad Rey Juan Carlos

EXTRACTO

A lo largo del presente trabajo esbozaremos el protagonismo de España, y el de los principales protagonistas españoles intervinientes, en el proceso de construcción de la política exterior de la Unión Europea desde que España se adhirió a las Comunidades en 1986 hasta el momento en el que se redacta el Tratado de Niza. España, en todo este proceso, participa lealmente en el proyecto de integración europeo, con una voluntad común en constituir una verdadera política exterior y una verdadera política de defensa, que facilitará a la Unión convertirse en uno de los principales protagonistas del mundo global en el siglo XXI.

Palabras clave: Unión Europea; historia; política exterior; España; integración.

Fecha de entrada: 11-12-2017 / Fecha de aceptación: 27-12-2017

Spain's presence in the construction of the foreign policy of the European Union (1985-2001) (I)

Julio Guinea Bonillo

ABSTRACT

Throughout the present work we will outline the role of Spain, and of the main Spanish political figures involved, in the process of construction of the foreign policy of the European Union since Spain joined the Communities in 1986 until the moment in which the Treaty of Nice is drafted. Spain in this whole process participates loyally in the European integration project, with a common will to constitute a true foreign policy and a true defense policy, which will facilitate the Union to become one of the main actors of the global world in the 21st century.

Palabras clave: European Union; history; foreign policy; Spain; integration.

Sumario

1. La incorporación de España a la CEE y su colaboración hasta la incorporación de la cooperación política en el Acta Única Europea
2. La presencia de España y de representantes españoles en la institucionalización de la política exterior y de seguridad común en los tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza (1989-2001)
3. El relanzamiento de la política exterior en el Tratado de Niza (1999-2001)

NOTA: El presente artículo tendrá una segunda parte y, en gran medida, está sustentado documentalmente en las investigaciones realizadas en la tesis «La articulación jurídica de la política exterior y de seguridad común y la política común de seguridad y defensa: Escenarios y horizontes».

Cómo citar este estudio:

Guinea Bonillo, J. (2018). La presencia de España en la construcción de la política exterior de la Unión Europea (I). (1985-2001). *Revista Ceflegal*, 205.

La historia pasa rápido y este país es muy injusto con la gente que hizo cosas importantes

Manuel Marín

A Manuel Marín con devoción y afecto

1. LA INCORPORACIÓN DE ESPAÑA A LA CEE Y SU COLABORACIÓN HASTA LA INCORPORACIÓN DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA EN EL ACTA ÚNICA EUROPEA

Es bien conocido que las Comunidades Europeas lograron su mayor efectividad, desde la perspectiva económica, a través del desarrollo del Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957¹. Sin embargo, la voluntad política de construir una política exterior común y, sobre todo, una política común de defensa se consideró desde el mismo momento inicial, cuando se proyectó la Comunidad Política Europea y la Comunidad Europea de la Defensa, cuyos tratados no pudieron entrar en vigor al ser rechazado este último, por la Asamblea francesa, el 30 de agosto de 1954².

Cuando en 1957 se firmó el Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE), la respuesta española fue de absoluto desprecio oficial por parte de la Dictadura, pero de consideración económica, como lo manifiesta el hecho de que el 26 de junio del mismo año se crease la Comisión Interministerial para el Estudio de las Comunidades Económica y Atómica Europea, que debía valorar las repercusiones en España del funcionamiento de las Comunidades e imaginar posibles fórmulas de integración económica de España en la Europa Occidental³.

Es obvio que la Guerra Fría había facilitado la salida del ostracismo del régimen del general Franco, y que las sanciones políticas a la Dictadura se habían mostrado inútiles, comenzando a conocer España un cierto crecimiento económico tras la implementación del Plan de Estabilización, que le permitía dialogar con los países occidentales y con las propias Comunidades Europeas. A pesar de que cerraron la puerta de adhesión desde la perspectiva política, tal y como puso

¹ Pérez Bustamante, R. (2008). *Historia Política y Jurídica de la Unión Europea*. Madrid.

² Pérez Bustamante, R. (2015). *Un siglo en la historia de la Unión Europea 1914-2014*. Valencia.

³ Bassols, R. (1995). *España en Europa* (p. 28). Madrid.

de manifiesto el informe Birkelbach⁴, acordaron aceptar una puerta a la realización de un tratado preferencial sobre la base del artículo 113 del TCEE, que sería hábilmente utilizada por Alberto Ullastres, quien había tomado posesión en 1965 de la primera embajada que España establecía ante el Mercado Común y que consiguió convencer al ministro Castiella para que renunciara a la adhesión, propuesta en 1962⁵, lo que facilitaría el inicio de una negociación que concluiría en el acuerdo de comercio preferencial entre España y el Mercado Común en 1970⁶.

Debemos resaltar que fue entonces cuando las Comunidades Europeas comenzaban un nuevo proceso con la Cumbre de La Haya de 1 y 2 de diciembre de 1969, en cuya declaración se mandataba a los ministros de Relaciones Exteriores de los diferentes Gobiernos que estudiaran de manera conjunta «el mejor modo de realizar progresos en materia de unificación política, en la perspectiva de la ampliación»⁷, y para ello se otorgaba un plazo de elaboración de un informe, que no superase el mes de julio de 1970.

Las claves de la cooperación política europea se asentarían sobre el posterior informe aprobado por los ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad el 20 de julio de 1970, conocido como Informe Davignon o Informe de Luxemburgo. Este documento sería de vital importancia por la significancia que pudo tener para el posterior desarrollo de la cooperación política a nivel intergubernamental dentro de las Comunidades, sustanciada con dos dimensiones: la primera sería una estructura de cooperación y la segunda como un modelo de diplomacia concertada. Ambas dimensiones resumen la naturaleza y el alcance de este particular modelo de coordinación en el ámbito de la política exterior de los Estados miembros de las Comunidades Europeas⁸, que se desarrollaría hasta su inclusión, después de su inclusión jurídica, en los tratados, en el Acta Única Europea de 1986.

Los días 19 a 21 de octubre se celebraría en París la cumbre de los líderes europeos que formaban parte de las Comunidades. En el momento de apertura solemne el presidente de las Comunidades Europeas, Sicco Mansholt⁹, aconsejando a los líderes allí presentes, sugirió el es-

⁴ El informe se puede consultar en Garrigues J. y A., Armero J. M., Melchor de las Heras A. y Vega Penichet M. (1974). *La participación de España en las Comunidades Europeas* (p. 183). Madrid. Asimismo, el informe que efectuó la Dirección General de Organismos Internacionales en relación con el informe Bilkerbarch puede consultarse en AMAE, DGOI, informe de 25 de enero de 1962, Leg. R-6658, Exp. 13. En Senante Berendes, H. C. (2006). *España ante la integración europea: El primer acercamiento* (p. 60). Valencia.

⁵ «Carta del ministro español de Asuntos Exteriores, señor Castiella, al señor Couve de Murville, presidente en funciones del Consejo de las Comunidades, de 9 de febrero de 1962». En Garrigues J. y A., Armero J. M., Melchor de las Heras A. y Vega Penichet M. (1974). *La participación de España en las Comunidades Europeas* (p. 421). Madrid.

⁶ Alonso, A. (1985). *España en el Mercado Común, del Acuerdo del 70 a la Comunidad de doce*. Madrid.

⁷ «Cumbre de La Haya, 1969, diciembre 1 y 2». En Pérez Bustamante, R. y Conde, E. (1999). *La Unión política europea: 1969-1999* (p. 131). Madrid.

⁸ Liñán Noguera, D. J. (1990). La Cooperación Política europea: evolución y perspectivas. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1988* (pp. 439-480), p. 446.

⁹ Sicco Mansholt (1908-1995). Durante la Segunda Guerra Mundial militó en la resistencia en los Países Bajos contra la invasión nazi. Terminada la guerra ocupó la cartera de Agricultura del Gobierno neerlandés durante 13 años (1945-1958).

tablecimiento de tres principios fundamentales de cara a los próximos años¹⁰. En primer lugar, reafirmando la voluntad de avanzar en la unión política de todos los países de Europa, ya que la construcción europea no podría circunscribirse simplemente a una construcción mercantil, pues tampoco era esa su finalidad última¹¹; se trataba por tanto de un medio necesario para alcanzar la unión política. En segundo lugar, Mansholt subrayaría la necesidad de adecuar las dinámicas internas de las Comunidades con un principio de solidaridad efectiva y, en último lugar, observaría que es necesaria la apertura de las Comunidades al resto del mundo, afirmando progresivamente su personalidad y perseverando en la cooperación política¹².

La ampliación de las Comunidades Europeas en 1973 con la integración del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca abría los caminos a futuras integraciones que debían superar la negociación comercial, y ello solo fue posible tras el final de la Dictadura y la proclamación el 25 de noviembre de 1975 del príncipe don Juan Carlos como rey de España, quien en su discurso de proclamación manifestaría: «La idea de Europa sería incompleta sin una referencia a la presencia del hombre español y sin una consideración del hacer de muchos de mis predecesores. Europa deberá contar con España y los españoles somos europeos. Que ambas partes así lo entiendan, y que todos extraigamos las consecuencias que se derivan, es una necesidad del momento».

Un avance fundamental se produciría un año antes con la creación del Consejo Europeo, que en principio sería trianual, a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, para tratar asuntos relevantes de la agenda política que tuvieran conexión con los asuntos comunitarios, la cooperación política y la política exterior¹³.

La Declaración General sería el instrumento principal que subrayaría la importancia de alcanzar una cooperación política europea más estrecha, como paso previo a alcanzar una Unión Europea sólida. A las reuniones trianuales de jefes de Estado y de Gobierno, con sus respectivos ministros de Asuntos Exteriores, se sumaría la reafirmación de que «en la perspectiva de la

Solo un año después de la firma del Tratado de Roma fue nombrado comisario de Agricultura del Mercado Común (1958), cargo que desempeñó durante 14 años. En 1972 se convertiría en el cuarto presidente de la Comisión Europea, por lo que es considerado uno de los padres de Unión. Tanto como comisario de Agricultura como presidente de la Comisión Europea desempeñó un importante papel en la política agraria común. Propició la creación del sistema monetario europeo. Durante su presidencia, la Comisión Europea recibió el nombre de Comisión Mansholt.

¹⁰ Archivos Históricos de la Unión Europea en Florencia. Franco Maria Malfatti FMM. *Cumbres. Curso de la Cumbre de París*, FMM 58.

¹¹ «Notre construction n'est pas une construction mercantile, que le système préférentiel que nous nous sommes donné est un moyen nécessaire pour bâtir l'union politique, mais qu'il n'est pas une finalité en soi». En Archivos Históricos de la Unión Europea. *Cumbres. Curso de la Cumbre de París*, FMM 58. Florencia.

¹² «Qu'il s'agisse de la Conférence pour la sécurité et la coopération européennes, c'est notre Communauté, dans son acquis, ainsi que dans son développement, qui est en jeu». En Archivos Históricos de la Unión Europea. *Cumbres. Curso de la Cumbre de París*, FMM 58. Florencia.

¹³ Pérez Bustamante, R. y Palacio, A. (1998). *Los Consejos Europeos: edición y estudio preliminar*. España.

unificación europea, su voluntad de llegar progresivamente a posiciones comunes y de estructurar una diplomacia concertada en todas las esferas de la política internacional que afectan a los intereses de la Comunidad Europea. El Presidente ejerce la función de portavoz de los Nueve y se hace su intérprete en el plano diplomático. Vela porque la necesaria concertación tenga siempre lugar en tiempo hábil. Teniendo en cuenta el papel creciente de la Cooperación Política en la construcción europea, conviene asociar más estrechamente la Asamblea sus trabajos, entre otras por vía de respuestas a las preguntas dirigidas a la presidencia por los parlamentarios sobre las actividades de la Cooperación Política»¹⁴.

El siguiente paso se produciría con el Informe Tindemans, un informe presentado por el primer ministro belga Leo Tindemans, el 7 de enero de 1976, que se constituiría como una pieza clave para entender la construcción de la cooperación política en su avance hacia la consolidación de la política exterior en los tratados y que refleja que la política exterior europea necesitaba de un fuerte compromiso por parte de los Estados para definir las grandes orientaciones de su política en el seno del Consejo Europeo. Sobre esta base, el Consejo tiene la obligación de llegar a una decisión común sobre los aspectos particulares. Los avances en las relaciones exteriores de la Unión Europea deberían efectuarse de manera paulatina por los Estados, cuando abordasen «a la vez los grandes problemas del mundo y los que se plantean en el área regional del que forman parte». Los cuatro sectores precisos que se identificaron como adecuados para implementar la política exterior comunitaria fueron el nuevo orden económico mundial, las relaciones entre Europa y los Estados Unidos, la seguridad y las crisis que pudieran surgir en el medio ambiente geográfico inmediato de Europa.

La situación de la política española tomaba un nuevo giro cuando el 3 de julio de 1976 era nombrado jefe de Gobierno Adolfo Suárez, quien se convertiría en la figura clave de la Transición, desde el régimen dictatorial al sistema democrático, y en su primer Gobierno ocuparía el cargo de ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja Aguirre, comenzando un proceso de acercamiento a las Comunidades Europeas, entre cuyos hitos principales se destaca la solicitud de adhesión del Gobierno Suárez, expresada el 26 de julio de 1977 y transmitida por una carta del presidente del Gobierno español al presidente del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas, Henry Simonet. Pocos meses después se producía la entrada de España en el Consejo de Europa.

El 16 y el 18 de noviembre el Congreso y el Senado españoles aprobaban por unanimidad el proyecto de ley para la ratificación del instrumento de adhesión al Estatuto del Consejo de Europa, produciéndose la entrada oficial el 24 de noviembre de 1977. Aquel día, Marcelino Oreja entregaría al secretario general los instrumentos de adhesión, y el mismo Marcelino Oreja firmaba en nombre de España el Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales de 1950.

El proceso de negociación con las Comunidades continuaría con la comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja ante el Senado español el 9 de marzo de 1978, ello permiti-

¹⁴ «Cumbre de París, 1974, diciembre 10». En Pérez Bustamante, R. y Conde, E., *op. cit.* (pp. 171-172).

ría la apertura de negociaciones para la adhesión en 1979, según manifestaba Jean François Poncet, presidente del Consejo de Ministros de la CEE, y la intervención de Roy Jenkins, presidente de la Comisión Europea, que comenzarían en Bruselas el 5 de febrero de 1979. Aquel día por la tarde Marcelino Oreja recibiría «el testimonio de los esfuerzos desarrollados por la Europa de los Seis primero, y de los Nueve después, para crear una Europa unida en un esfuerzo de cooperación política»¹⁵.

Según relata Raimundo Bassols, «en aquel acto, Marcelino Oreja volvió la mirada a un pasado que aún hoy nos emociona a los europeístas. El de unos países que, salidos de la guerra y de la devastación, lucharon esforzadamente durante décadas para crear una Europa unida a través de la cooperación política. Europa estaba invitando a España, en la persona de su ministro de Asuntos exteriores, a que se uniese a los esfuerzos y a la responsabilidad de cooperar en la construcción del futuro»¹⁶.

Marcelino Oreja es recordado con cariño por sus amigos como una persona inteligente, profundo conocedor de los temas que trata, flexible en las formas, tenaz ante el objetivo, imaginativo, irreductible en su actividad, firme en su convicción de todo orden y auténtico español, que manifestaría la voluntad política española de incorporarse a Europa y nuestro respeto por la Europa de los ideales, que debería primar sobre la Europa de los intereses. Por tanto, no es de extrañar que España, bajo el Gobierno de Suárez, y con personajes tan relevantes como Marcelino Oreja en su gabinete, estuviera dispuesta a participar con el máximo interés y responsabilidad en la cooperación política europea¹⁷.

En ese sentido, los diplomáticos José Luis Cerón¹⁸ y Raimundo Bassols realizarían un importante papel en aquellas negociaciones, que se encontrarían dificultadas por unas declaraciones de Giscard d'Estaing ante la Asamblea de Cámaras de Agricultura de su país, que comprometían la candidatura de España.

Paralelamente, la cooperación política europea adquiriría un nuevo impulso con el informe del Comité de los Tres Sabios¹⁹ sobre las instituciones europeas, que clarificaría los términos en

¹⁵ Beneyto J. M. y Méndez de Vigo I. (ed.) (2009). *Liber amicorum Marcelino Oreja Aguirre* (p. 268). Madrid.

¹⁶ Beneyto J. M. y Méndez de Vigo I. (ed.), *op. cit.* (p. 269).

¹⁷ Beneyto J. M. y Méndez de Vigo I. (ed.), *op. cit.* (pp. 282-283).

¹⁸ José Luis es descrito por Raimundo Bassols en los siguientes términos: «Era el hombre que más sabía de asuntos comunitarios en España [...], creó un semillero de diplomáticos que miraron hacia Europa, sintieron Europa y lucharon y luchan por nuestra presencia en Europa». En Bassols, R. (1995). *España en Europa* (p. 47). Madrid.

¹⁹ Los tres expertos serían Robert Marjolin, ex secretario general de la OECE y ex comisario europeo para Asuntos Económicos y Monetarios, Edmond Bell, exministro de Comercio británico, y Barend Biesheuvel, antiguo primer ministro neerlandés entre 1971-1973; que obediendo el mandato del Consejo Europeo de Bruselas de 4 y 5 de diciembre de 1978 elevaron un informe reflexionando sobre «la adopción de mecanismos y de procedimientos de las instituciones que sean necesarios sobre la base y en el respeto de los tratados, integrando sus sistemas institucionales, funcionamiento armonioso de las comunidades y los progresos en el camino hacia la Unión Europea».

relación con una posible construcción unitaria de Europa y recordaría que, a finales de 1979, esa Unión se podría conceptualizar como «un movimiento hacia una Comunidad que se comportaría de una forma más y más solidaria, esos esfuerzos por resolver las múltiples cuestiones a las que se presentan desde ahora mismo tanto la propia Comunidad como los Estados miembros, y que solo pueden agravarse en un futuro próximo»²⁰, evidenciándose que la cooperación política requería ser transformada y sustanciada en una competencia concreta para la Comunidad, sobre un ámbito específico como podía llegar a ser una política exterior, necesaria en la evolución natural hacia la construcción de una Unión, para así contar con las herramientas necesarias. El Parlamento Europeo, elegido desde 1979 por sufragio universal, jugaría un importante papel a la hora de transformar la cooperación política en una política exterior.

Mientras España sufría un proceso político complejo en la etapa final del mandato de Adolfo Suárez, en unos momentos repletos de dificultades políticas, sociales y económicas, que llevaría a su dimisión anticipada seguida de un intento fallido de golpe de estado, perpetrado el 23 de febrero de 1981 por algunos mandos militares en España. Le sucedió Leopoldo Calvo Sotelo, comprometido desde siempre con la incorporación de España a Europa, en un momento en el cual las propias Comunidades asumían, con el Informe de Londres de octubre de 1981, subrayar el valor de la propia cooperación política.

Un nuevo actor se presentaría al frente de la política española al ocupar la presidencia en 1982, Felipe González Márquez, cuyo mandato se prolongaría tras sucesivas elecciones hasta 1996. Durante los primeros años de su Gobierno lograría superar las dificultades, sobre todo el bloqueo francés y la intransigencia británica, ocupada entonces en una negociación financiera con las Comunidades²¹. Fernando Morán ejercería el cargo de ministro de Asuntos Exteriores desde el 3 de diciembre de 1982 al 5 de julio de 1985, en el primer Gobierno presidido por González y Manuel Marín, un hombre fundamental a la hora de entender las negociaciones de España para acceder a las Comunidades, y que ejercería durante esos años el cargo de secretario de estado de Relaciones con las Comunidades Europeas.

Queremos destacar precisamente a Manuel Marín en las importantes conversaciones que se mantuvieron durante aquellos años y recordaremos sus palabras textuales en el curso de verano de 2016 de la Fundación Academia Europea de Yuste, donde impartió una de sus últimas conferencias: «El proceso de integración europea: 30 años de Unión Europea en España y Portugal (1986-2016)»²². Su discurso estuvo cargado de sentimiento y razón de los motivos que persiguió España y el pueblo español para desear unánimemente adherirse a Europa.

²⁰ «Informe del Comité de los Tres Sabios sobre las instituciones europeas, 1979, octubre». En Pérez Bustamante, R. y Conde, E., *op. cit.* (p. 247).

²¹ Bassols, R. (2007). *Veinte años de España en Europa* (pp. 348-353). Madrid.

²² Por cortesía de la Fundación Academia Europea de Yuste, se puede visualizar la conferencia íntegra en <<https://www.youtube.com/watch?v=6yJTH5tuTiM>>. (Visitado por última vez el 10 de diciembre de 2017).

En un momento de su intervención confesó que «hubo momentos horribles, hubo momentos muy difíciles». España en aquellos años tendría que hacer frente a una fuerte reconversión industrial y le comentaron en plenas negociaciones que su sector requería una puesta a punto. Marín admitía que teníamos una siderurgia que no valía nada, y así le señalaron en Bruselas, España tiene «una siderurgia de alambón de construcción, de vigas, tienen que dar usted el salto a otro tipo de siderurgia, siderurgia de láminas en caliente, aceros especiales. Dicho de otro modo, tienen ustedes que cerrar los altos hornos de Sagunto, los altos hornos de Avilés y los altos hornos de Bilbao... Eso [hoy] se olvida y cuando vinimos con la carta para entregársela a Felipe, nadie nos atrevíamos a decirle que para que esto siga adelante: oye, hay que cerrar. Eso nos supuso, y se olvida, no por el aspecto romántico, dos huelgas generales, un divorcio tremendo con los sindicatos, pero sin embargo se hizo porque se tenía la convicción de que era la única manera. Cerramos todos los altos hornos de laminados en frío, lo cual fue, desde un punto de vista social, horrible, y se tomó una decisión estratégica: compremos los laminados en caliente más modernos del mundo. Pues bueno, se acertó, porque si está aquí Citroën, si está General Motors, si está Ford en Almussafes es porque en España en aquel momento se encontraron las chapas para fabricar coches de acero cincadas y se encontró la tecnología más avanzada para hacer tubos especiales».

Recuerda, además, que si se tomaron aquellas decisiones tan duras y con tantos sacrificios fue porque existía entre la opinión pública el criterio de que la adhesión de España a las Comunidades era un objetivo nacional. Asimismo, en la cuestión del IVA también hubo ciertas tiranteces; recuerda que «cuando llegábamos desde Bruselas, ...tiene usted que poner el IVA, y eso, ¿qué quiere decir? Pues que tiene usted que poner una calculadora electrónica, calcular... bueno, inflación, los pequeños y medianos comerciantes se iban a tirar prácticamente por los balcones... no pasó nada, tú te ríes (señalando a la profesora Araceli Mangas), pero son de esas pequeñas batallas de tipo administrativo que la gente, sin embargo, dice, bueno, hay que hacerlo, lo vamos a hacer».

Efectivamente, España modificó, reformó e implementó todo lo que fue necesario para formalizar la firma del Acta de Adhesión el 12 de junio de 1985. El secretario de estado de Relaciones con las Comunidades Europeas, Manuel Marín, y el embajador representante permanente ante las Comunidades Europeas, Gabriel Ferrán, estamparían su rúbrica en el Salón de Columnas del Palacio Real de Madrid en un acta que debería ser ratificada por todos los Estados miembros de la Unión, y que permitiría el 1 de enero de 1986 convertir a España en un miembro de pleno derecho de las tres Comunidades Europeas. No obstante, pocos meses antes, había comenzado la conferencia intergubernamental destinada a reformar los tratados comunitarios. El Gobierno español sería invitado, el 24 de julio de 1985, a acudir a las sesiones de la conferencia intergubernamental, que se reunirá por primera vez en Luxemburgo el 9 de septiembre de 1985.

Para entonces ya existía una decidida voluntad de caminar hacia la cooperación política tal y como ponía de manifiesto el Informe del Comité Dooge, dirigido al Consejo Europeo de Bruselas del 29 y 30 de marzo de 1985, redactado por los diez ministros de Asuntos Exteriores de las Comunidades Europeas y la propia Comisión. En dicho informe destacaría que la identidad exterior europea era posible realizarse siempre y cuando se estableciera en el marco de acciones

comunes, así como en la cooperación política europea²³, incidiendo al mismo tiempo que uno de los objetivos fundamentales de la Unión Europea es ciertamente la cohesión y la solidaridad de los países europeos en el marco más amplio de Europa y de Occidente.

En el consenso general alcanzado en los inicios, facilitaría la colaboración más estrecha entre Estados interesados en el ámbito de la defensa y la seguridad, con la necesidad de recordar tres cuestiones importantes. En primer lugar, no todos los Estados de la Comunidad pertenecían entonces a la OTAN y a la Unión Europea Occidental (UEO); en segundo lugar, las capacidades y las responsabilidades de los Estados en función de sus situaciones particulares son diferentes dentro de la Comunidad, y en tercer lugar, se constataría la existencia de intereses y objetivos comunes, especialmente, entre los miembros de la Alianza Atlántica. Recordemos asimismo que España entraría en la OTAN a través de un referéndum efectuado el 12 de marzo de 1986.

En el ámbito de la Defensa, en el Comité Dooge se propusieron varias medidas concretas, a saber: el desarrollo y el reforzamiento de la concertación sobre los problemas de seguridad en el marco de la cooperación política, implementado a través de un mayor intercambio de opiniones respecto a las amenazas exteriores, o bien sobre el modo como los intereses de seguridad de los Estados miembros pueden ser afectados por el contexto internacional. Asimismo, mediante un esfuerzo por armonizar, cada vez que fuese posible, las posiciones que los Estados miembros tenían que adoptar sobre los grandes problemas que planteaba la preservación de la paz en Europa²⁴.

España venía asumiendo aquel proceso con normalidad y favorable a la integración. En un discurso efectuado en Luxemburgo por Manuel Marín, como enviado por el Gobierno español para representar los intereses del Estado en la sesión inaugural de la conferencia intergubernamental que negociaría los términos del Acta Única, que asumiría la transformación y la reforma institucional en la cooperación política y en la seguridad europea, recordó que se deberían solventar con la unicidad del acto, y subrayaría que España, desde su posición como Estado observador, compartía el pragmatismo y el posibilismo de la Comisión pronunciado por su presidente, Jacques Delors, entendiendo que sería difícilmente explicable que la Comunidad avanzara en unos términos sí, pero no en otros²⁵.

Felipe González, en su discurso pronunciado en el Colegio de Europa con motivo de la apertura del curso académico 1985-1986, expondría que la conferencia intergubernamental estaba siendo la base de la reactivación de la Comunidad y apostaría por una sistematización de la

²³ «Informe del Comité Dooge para las cuestiones Institucionales, 1985, marzo 29 y 30». En Pérez Bustamante, R. y Conde, E., *op. cit.* (p. 367).

²⁴ «Informe del Comité Dooge para las cuestiones Institucionales, 1985, marzo 29 y 30». En Pérez Bustamante, R. y Conde, E., *op. cit.* (p. 369).

²⁵ Conferencia intergubernamental. Bobina número 5918. Luxemburgo, 9 de septiembre de 1985. Carpeta de negociaciones del Acta Única Europea. Archivos del Consejo, Bruselas.

cooperación política que implicara una coordinación creciente de la política exterior de los Doce, llegando lo más lejos posible, incluidos sistemas de seguridad y defensa. Asimismo, entendería como necesario la creación de una instancia exclusivamente Europea en donde se pudiesen tratar los problemas de seguridad relativos tan solo a los europeos, o bien de una instancia europea en donde la orientación de la política exterior se inspirase en las líneas maestras del Derecho internacional nacido en el continente europeo, que se encontraba amenazado permanentemente por una espiral de violencia²⁶.

El Acta Única incorporaría la cooperación política europea bajo el método intergubernamental en el artículo 30 de dicho tratado. Los grandes avances que se señalarían en materia de política exterior serían, por un lado, que los ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión se reunirían al menos cuatro veces al año en el marco de la cooperación política europea, tal y como se venía haciendo desde 1973, mientras que, por otro lado, se podrían establecer reuniones de urgencia en menos de 48 horas. Asimismo, las cuestiones de política exterior se podrían abordar con ocasión de las sesiones del Consejo, en el marco de la cooperación política.

El papel de la Comisión quedaba reforzado, asociándose totalmente a los trabajos de la cooperación política. A los Estados miembros, por su parte, se les solicita una participación constructiva, esto es, el uso de la abstención en la medida de lo posible para no obstaculizar la formación de un consenso y la acción conjunta que podría decidirse entre todos los miembros. Los Estados miembros asumían, mediante el Acta Única, la preservación de las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para salvaguardar su seguridad, sin que quedara obstaculizada la cooperación en el marco de la UEO o de la OTAN.

2. LA PRESENCIA DE ESPAÑA Y DE REPRESENTANTES ESPAÑOLES EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EN LOS TRATADOS DE MAASTRICHT, ÁMSTERDAM Y NIZA (1989-2001)

En los años que prosiguieron a la incorporación de España a las Comunidades Europeas se produjeron acontecimientos históricos de relevante importancia que serían asumidos por la Comunidad Europea, decidida a realizar una profunda transformación en su proceso constitutivo²⁷. En julio de 1987 se celebraban en España y Portugal elecciones al Parlamento Europeo y en aquel periodo se procedería a la ratificación del Acta Única que entraría en vigor el 1 de julio de 1987.

²⁶ «España: Felipe González afirma, en la apertura del curso académico en Brujas, su voluntad de lograr la Unión Europea». *Europe* (30 de octubre de 1985), (1472), p. 3.

²⁷ Barón Crespo, E. (2006). *Constitucionalización del poder legislativo en la Unión Europea*. Navarra.

Un español, Enrique Barón Crespo, economista y político con profundos conocimientos sobre la construcción europea²⁸, sería ministro de Transporte, Turismo y Comunicaciones durante el primer gobierno de Felipe González, desde 1982 a 1985, elegido diputado del Parlamento Europeo en el año 1986, donde desempeñaría las funciones de vicepresidente y después sería elegido presidente del Parlamento Europeo, sucediendo al británico Henry Plumb, desde el 25 de julio hasta el 13 de enero de 1992.

A finales de 1989 no existía todavía la certeza de convocar una conferencia intergubernamental de diferente naturaleza a la de la unión económica y monetaria. Sin embargo, ni Felipe González, ni Jacques Delors querían excluir que la conferencia intergubernamental, que debería convocarse para negociar las etapas que conducirán a la unión económica y monetaria, debatiese igualmente los cambios institucionales necesarios para establecer un nuevo tipo de relación. En un discurso pronunciado por Jacques Delors en la inauguración solemne del 40.º curso académico del histórico Colegio de Europa en Brujas, claramente señalaría la necesidad de «un salto cualitativo tanto por lo que respecta a nuestro concepto de la Comunidad como a nuestros modos de acción exterior. Es imperativo superar toda la resistencia que nos encontramos, aunque solo sea para pulir los instrumentos que tenemos a nuestra disposición»²⁹.

La construcción del orden europeo proseguiría a mediados del mes de octubre de 1989, con una reunión de los doce ministros de Asuntos Exteriores en el castillo de Esclimont, a menos de una hora de París, donde debatirían ciertos temas comunitarios, concretamente sobre cooperación política. El ministro de Asuntos Exteriores español Francisco Fernández Ordóñez tendría la posibilidad de abordar las relaciones con Europa del este, la situación en Oriente Próximo y el Líbano, las evoluciones en el África austral y en China³⁰, y en particular la convocatoria de la conferencia intergubernamental sobre la unión económica y monetaria³¹.

Pocos días después, se produciría la caída del muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, constituyéndose simbólicamente en el acontecimiento que marcaría decisivamente la construcción europea y un cambio de rumbo histórico en el marco de las relaciones internacionales entre el este y el oeste. En un momento de tanta gravedad, los doce jefes de Estado y de Gobierno de las Co-

²⁸ Barón Crespo, E. (1989). *Europa 92: El rapto del Futuro*. Barcelona.

²⁹ «Un saut qualitatif est nécessaire tant en ce qui concerne notre conception de la communauté qu'en ce qui concerne nos modes d'action extérieure. Il est impératif de surmonter toutes les résistances que nous rencontrons, ne serait-ce que pour adapter les instruments dont nous disposons». Discours par Monsieur Jacques Delors, Président de la Commission des Communautés Européennes à l'occasion de l'ouverture de l'année académique au Collège d'Europe, Campus Bruges, 17 octobre 1989. Versión online en la página web del Colegio de Europa: <<https://www.coleurope.eu/fr/speeches/older>>. (Visitado por última vez en enero de 2017).

³⁰ «Reunión informal Asuntos Exteriores en el Castillo d'Esclimont, los 12 debatirán la cooperación política y también los países candidatos a la adhesión, la carta social y el Convenio de Lome». *Europe* (11 de octubre de 1989), (2314), p. 3.

³¹ «Reunión informal Asuntos Exteriores: Los doce plantean el problema de las relaciones con Europa del Este y la futura evolución de la Comunidad – Dumas y Delors viajarán a Budapest y Varsovia». *Europe* (17 de octubre de 1989), (2317), p. 3.

munidades Europeas, el presidente y vicepresidente de la Comisión Europea, así como los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros se reunirían en el palacio del Eliseo, el 18 de noviembre de 1989, para asistir a una cena de trabajo invitados por el presidente de la República François Mitterrand. El encuentro tenía como propósito evaluar en común los acontecimientos que acaban de producirse en Europa del este, así como sus consecuencias para las Comunidades.

Felipe González, alineado con la mayoría de los líderes europeos, confirmaría su voluntad de convertir a la cumbre de Estrasburgo próxima en el punto de partida de una aceleración de la integración europea³² y sería uno de los líderes que más prontamente diera su apoyo a la reunificación de Alemania. La reunión sería descrita por el primer ministro de Bélgica, Wilfried Martens, como «de verdadero gabinete europeo donde se debatieron problemas altamente políticos». El *Financial Times* haría público un editorial donde reflejaba que «la Comunidad acaba de asumir una nueva estatura política como protagonista en el escenario mundial»³³.

Mientras que en el Parlamento Europeo, el eurodiputado Marcelino Oreja, antiguo secretario general del Consejo de Europa³⁴, manifestaría que el papel de la institución que él representaba debía «ser el motor del cambio que exigen las nuevas circunstancias y acelerar más que nunca la democratización de nuestras estructuras institucionales que garantizan a los pueblos de Europa un futuro de progreso y de libertad». Marcelino Oreja exigiría que toda la modificación de los tratados así como de la legislación comunitaria «necesita la codecisión entre Consejo y Parlamento Europeo, y en particular para la elaboración de las bases constitucionales de la Unión Europea».

La vía preferida era la de atribución de competencias graduales, vinculadas a una culminación del mercado interior, pero eliminando la posibilidad de un déficit democrático en el seno de la Comunidad. El eurodiputado desechaba la idea de contar con una conferencia intergubernamental exclusivamente dedicada a la unión económica y monetaria, y, por ello, solicitaría otra que posibilitase la reforma institucional y que abriese la participación del Parlamento Europeo a otras áreas decisivas en el proceso de elaboración de la normativa comunitaria³⁵.

El Consejo Europeo reunido en Estrasburgo el 8 y 9 de diciembre decidía convocar una conferencia intergubernamental que asumiera la reforma de los tratados para las fases finales de

³² «Cumbre Extraordinaria en París reflexión en común sobre los acontecimientos de Europa del este y confirmación de la aceleración de la integración». *Europe* (15 de noviembre de 1989), (2336), p. 3.

³³ «La Cumbre del Eliseo (1): una reacción sana, pero...». *Europe* (21 de noviembre de 1989), (2340), p. 1.

³⁴ El antiguo presidente del Congreso de los Diputados y vicepresidente de la Comisión, Manuel Marín, destacaría sobre la dilatada vida de Marcelino Oreja en Europa su elección como secretario general del Consejo de Europa, «cargo al que accedió en una ejemplar operación de consenso en política exterior por parte de todos los partidos políticos, que apoyaron su candidatura en un bloque sin fisuras. Así trabajan los países serios y sólidos. Marcelino lo merecía porque es un hombre de consenso, es un hombre de la transición». En Beneyto J. M. y Méndez de Vigo, I. (ed.). (2009). *Liber amicorum Marcelino Oreja Aguirre* (p. 125). Madrid.

³⁵ «Unión Europea: la reforma institucional y la democratización resultan ya indispensables. El debate sobre la resolución Oreja y la intervención de Delors». *Europe* (22 de noviembre de 1989), (2341), p. 3.

la unión económica y monetaria, a la que se uniría finalmente otra conferencia intergubernamental para la unión política.

La Convocatoria de la conferencia intergubernamental para la unión política sería un hecho trascendental; el avance en la integración comunitaria se dirimía a finales de los 80 y principios de los 90 entre economía y política. Los Estados, y no todos, buscaban una mayor integración, priorizando la economía frente a la política. Las figuras relevantes como Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea, o Enrique Barón, presidente del Parlamento Europeo, se mostrarían satisfechas por el hecho de que los Doce hubiesen afirmado su unidad frente a los retos formulados por los acontecimientos históricos³⁶. Sin embargo, Barón observaría que el Consejo Europeo no había extraído las conclusiones necesarias derivadas de las circunstancias internacionales e históricas que exigían a la Comunidad acelerar en su integración, de hecho, en su libro *Europa pasión y razón*³⁷ dejaría claro que las Comunidades podrían y deberían haber sido más ambiciosas en lo que a integración se refiere en los ámbitos de la política exterior y de defensa.

La cumbre de Estrasburgo consiguió demostrar la importancia creciente de la política de seguridad en la cooperación política europea y facilitó el posicionamiento del Parlamento en favor de que esta política se convirtiese en parte integrante de la política comunitaria³⁸. El procedimiento de cooperación política requería ser reformado y Delors aspiraba a poder mejorar el proceso decisorio en materia de política exterior, por resultar ineficaces los resultados esperados de dicha cooperación, no siendo aparentes al tamaño y la importancia que ostentaban las Comunidades Europeas.

La tensión crecería hasta desbordarse, en una de las primeras crisis que la cooperación política suscitada entre los miembros de las Comunidades, a principios de 1990, a propósito de la política exterior, por la decisión adoptada por la primera ministra Margaret Thatcher respecto al no alineamiento con sus socios europeos a la hora de mantener las sanciones contra Sudáfrica y su régimen de *apartheid*. Este hecho despertó nuevamente el *un splendid isolation* entre los británicos y sus socios europeos.

A pesar de estos incidentes, el presidente de la Comisión Europea no dejaría de insistir en la necesidad de realizar importantes cambios en materia de cooperación política europea, ya que tras la actuación de Margaret Thatcher era necesario definir previamente una estrategia común en materia de política exterior, en lugar de reaccionar a golpes, con el peligro de ver a la Comunidad como tal excluida de las grandes decisiones; una reforma de la cooperación política europea debía igualmente tener en cuenta la política de seguridad³⁹.

³⁶ «Cumbre de Estrasburgo: para el Presidente del Parlamento Europeo, el Consejo Europeo no ofreció más que un comienzo de respuesta a la cuestión del desequilibrio institucional». *Europe*, (6 de diciembre de 1989), (2351) p. 3.

³⁷ Barón Crespo, E. (2005). *Europa: Pasión y Razón*. Madrid: Biblioteca Nueva.

³⁸ «Sesión plenaria del Parlamento Europeo, Política de Seguridad: La mayoría del parlamento desea que se convierta en parte integrante de la política comunitaria». *Europe* (14 de diciembre de 1989), (2358), p. 3.

³⁹ «Futuro institucional de Europa: ante la Comisión Institucional, una estrategia ofensiva». *Europe* (23 de febrero de 1990), (2398), p. 3.

Tras conocerse el resultado de la victoria de la CDU oriental en la República Democrática Alemana, el jefe de Gobierno español Felipe González viajaría a la República Federal Alemana para felicitar al canciller Helmut Kohl y mostrarle todo su apoyo ante el proceso de unificación. En canje por estos apoyos recibidos por parte de sus socios europeos, Alemania debería transigir y apoyar progresivamente la posibilidad de convocar otra conferencia intergubernamental que modificase, entre otros aspectos, la cooperación política⁴⁰.

El Parlamento Europeo, con Enrique Barón a la cabeza, sería una de las principales instituciones que presionaría a los jefes de Estado y de Gobierno para reformar los tratados, pero de una forma completa y adecuada con las perspectivas de unión a la que aspiraban las Comunidades. Una de las claves en las que insistía el Parlamento Europeo para la futura conferencia intergubernamental es que se abordase concretamente la racionalización del instrumento del que la Comunidad dispone en materia de política exterior, esencialmente la completa integración de la cooperación política europea en las estructuras comunitarias, incluyendo el otorgamiento a la Comisión de poderes similares a los que poseen otros sectores de la política comunitaria, teniendo como objetivo establecer una política exterior de seguridad común al servicio de la paz⁴¹.

La expectación puesta en la cumbre extraordinaria de jefes de Estado o Gobierno del 28 de abril, para que en ella se convocase la conferencia intergubernamental sobre la unión política, se vio acrecentada por numerosas declaraciones de líderes políticos que observaban el proceso como muy positivo. Felipe González, en la rueda de prensa mantenida tras su encuentro con el presidente de Irlanda, apoyó la iniciativa Kohl-Mitterrand y afirmó que la noción de unión política significaba un procedimiento de confederalización o incluso de federalización⁴². En el discurso pronunciado en la Universidad de Lovaina, el ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, Van der Broek, apoyaría la iniciativa del presidente Mitterrand y del canciller Helmut Kohl en términos generales, y en términos particulares defendería que «es necesario la elaboración de una política exterior común, igualmente en materia de seguridad (la finalidad política de la Comunidad, reafirmada por el Acta Única, justifica, a su modo de ver, que los Doce debatan también cuestiones de seguridad)»⁴³.

Por su parte, el líder del Grupo Liberal del Parlamento Europeo Valéry Giscard d'Estaing se posicionaría en la misma línea, dando prioridad a la realización de un nuevo impulso de las instituciones europeas, en lugar de buscar definir en todos los detalles el punto de llegada de la

⁴⁰ Monedero, J. C. y Alvarado, E. (1993). *El retorno a Europa: De la Perestroika al Tratado de Maastricht* (p. 118). Editorial Complutense.

⁴¹ «UEM: el Parlamento Europeo solicita que la Conferencia Intergubernamental cuente con una orden del día amplio, en la perspectiva de la definición de una constitución de la Unión y reafirma que ningún Estado puede bloquear la realización de la Unión». *Europe* (16 de marzo de 1990), (2413), p. 3.

⁴² «Cumbre de Dublín: Haughey concluye su gira por las capitales - Iniciativa Kohl-Mitterrand y mandato constituyente al PE». *Europe*, 27 de abril de 1990, (2437), p. 3.

⁴³ «Cumbre de Dublín: Bélgica, Holanda, grupos del Parlamento Europeo se pronuncian en torno a la reforma institucional». *Europe*, 28 de abril de 1990, (2438), p. 3.

Unión⁴⁴. Asimismo, los líderes impulsores de la propuesta volverían a insistir tras la 55.^a cumbre franco-alemana en la necesidad de mantener de manera definitiva un calendario para la unión política⁴⁵. En su posición como presidente del Ejecutivo, Delors apostaba por una convocatoria de conferencia intergubernamental sobre unión política no en el Consejo Europeo extraordinario, sino preferiblemente en el ordinario de junio⁴⁶ y, además, con la esperanza puesta en que el primer debate no se convirtiese en un «enfrentamiento caricaturesco»⁴⁷.

El presidente del Gobierno español, Felipe González, remitiría una carta al Taoiseach, pronunciándose favorablemente a la hora de crear una unión política europea con tres pilares: la unión económica y monetaria, una política común exterior y de seguridad, y una ciudadanía europea⁴⁸. El camino para incluir la política exterior en los tratados comunitarios quedaba expedito tras el Consejo Europeo de junio de 1990, en cuya reunión los jefes de Estado y de Gobierno de los Doce llegaron a la conclusión de que tras haber mantenido un amplio intercambio de opiniones basado en el estudio y el análisis llevados a cabo por los ministros de Exteriores y las ideas y propuestas formuladas por los Estados miembros y la Comisión, se llegaba al acuerdo de convocar dicha conferencia al amparo del artículo 236 del tratado. La conferencia se iniciará el 14 de diciembre de 1990⁴⁹.

Las declaraciones posteriores de prensa del Ejecutivo español y de los restantes Gobiernos se tradujeron en un entusiasmo generalizado, salvo la británica, que bajo el liderazgo de Thatcher, defendería a ultranza que el Reino Unido no aceptaría jamás una unión política que se tradujera en una política exterior y en una política de seguridad comunes⁵⁰. El 28 de noviembre de 1990 dimitía Margaret Thatcher, al renunciar su ministro de Exteriores, Geoffrey Howe, una vez que se negara a aprobar un programa para la adopción de una moneda europea única, que sucediese

⁴⁴ «Cumbre de Dublín: Haughey concluye su gira por las capitales - Iniciativa Kohl-Mitterrand y mandato constituyente al PE». *Europe* (27 de abril de 1990), (2437), p. 3.

⁴⁵ «Cumbre franco-alemana: Kohl y Mitterrand confirman que desean que la cumbre de Dublín convoque una conferencia sobre unión política». *Europe* (27 de abril de 1990), (2437), p. 3.

⁴⁶ «Cumbre extraordinaria de Dublín: Según Jacques Delors, la conferencia sobre la Unión Política debería convocarse por la cumbre de junio. El Presidente de la Comisión desea una ayuda especial para RDA y afirma que la CSCE no debe implicar que se olvide a la Comunidad». *Europe* (27 de abril de 1990), (2437), p. 3.

⁴⁷ «Unión política: Jacques Delors solicita que el debate no empiece con un enfrentamiento caricaturesco». *Europe* (27 de abril de 1990), (2437), p. 3.

⁴⁸ «Unión Política: Reunión especial del Coreper hoy - Los asuntos susceptibles de debate empiezan a perfilarse si bien dos escuelas parecen dividir a los países miembros y a la Comisión Europea». *Europe* (11 de mayo de 1990), (2446), p. 3.

⁴⁹ «Consejo Europeo de Dublín, 25 y 26 de junio de 1990». En Pérez Bustamante, R. y Palacio, A. (1998). *Los Consejos Europeos: edición y estudio preliminar* (p. 335). España. En el primer anexo de las conclusiones de ese mismo Consejo, el quinto punto trataría en extenso sobre la unidad y coherencia de la acción internacional de la Comunidad. Los Estados buscaban ir más allá de la cooperación política, tal y como estaba diseñada entonces, bajo un nuevo ámbito de aplicación, de toma de decisiones y de puesta en práctica.

⁵⁰ «Consejo Europeo y Unión Política: las dos Conferencias Intergubernamentales convocadas». *Europe* (25 y 26 de junio de 1990), (2476), pp. 3 y 4.

al ecu⁵¹. Thatcher fue reemplazada como primer ministro y como líder del partido por su canciller John Major, quien dirigió un repunte en el apoyo hacia los conservadores en los 17 meses previos a las elecciones generales de 1992, llevando al partido a su cuarta victoria consecutiva el 9 de abril de ese mismo año.

La dimensión de la seguridad sería asumida entonces por los Estados, reconociendo a través de determinada articulación que debiese formar parte de la política común de relaciones exteriores, con medidas políticas y económicas más amplias que las contempladas en el Acta Única, pero que pudiese incluir de alguna forma la cooperación industrial y técnica en materia militar, la competencia de la Unión en las negociaciones referentes al desarme y a las medidas de confianza y la dimensión seguridad de la CSCE.

El programa de trabajo de las conferencias intergubernamentales asumiría la realización de documentos centrados en la política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad, en función del texto derivado de las deliberaciones del Consejo Europeo de Roma II, que definió el mandato de la conferencia. Posteriormente, el presidente del Parlamento Europeo, Enrique Barón, acudiría, el 8 de abril de 1991, como invitado por la presidencia luxemburguesa a la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno de las Comunidades. En la apertura de la sesión Enrique Barón subrayaría que una política exterior y de seguridad común (PESC) de los Doce resultaba ahora más necesaria que nunca, y que la conferencia intergubernamental sobre la unión política debería revisar los tratados en dicho sentido⁵².

En su opinión, el Consejo no podría convertirse en un estado mayor, ni sustituir una política comunitaria de los Doce, y además se mostraría favorable a que la Comisión y el Consejo mantuviesen un derecho de iniciativa en materia de política exterior y de seguridad, y a favor de la atribución al Parlamento Europeo de competencias en el proceso de decisión en dichas materias. Resultaba además necesario asociarse estrechamente a las orientaciones de principio adoptadas por la Comunidad en lo referente a la política exterior y de seguridad. Enrique Barón constataría que la Comunidad Europea no pudo demostrar mejor, durante la crisis, su existencia en tanto que Comunidad, debido a que no disponía de estructuras comunitarias para afrontar un supuesto de guerra. Por ello, apostaba por crear un conjunto de unidades militares en Europa y movilizarlas en caso de necesidad.

Asimismo, Enrique Barón destacaría que los textos presentados por la presidencia luxemburguesa sobre la unión política mantenían un perfil bajo, manifestando serias dudas sobre la idoneidad de un método basado en la búsqueda del mínimo denominador común⁵³ que no satisfacía plenamente los anhelos de integración de los Estados más favorables y tampoco agradaba a los Estados más recelosos a dicho proceso.

⁵¹ Barón, E. (1999). *Europa en el alba del milenio*. Madrid.

⁵² «Consejo Europeo - PE: El presidente Barón se pronuncia a favor de unidades militares multinacionales en Europa». *Europe* (9 de abril de 1991), (2641), p. 3.

⁵³ «PE/Unión Política: El presidente Barón considera que los textos de la presidencia no son suficientemente audaces». *Europe* (17 de abril de 1991), (2647), pp. 4 y 5.

En mayo de 1991, Barón iniciaría una gira en Madrid por las capitales europeas⁵⁴ para establecer un contacto bilateral entre la institución que representaba y los Estados miembros. El Parlamento Europeo, como actor político, mantendría su propia agenda, con intereses concretos, y la ronda de visitas a los diferentes mandatarios europeos revestía una importancia estratégica, con vistas a que la conferencia intergubernamental asumiera sus demandas⁵⁵, donde la PESC constituyese un elemento indispensable de la Unión Europea⁵⁶.

En ese contexto, España perdió la oportunidad de apoyar un gran avance integrador porque «rechazó, como la mayoría de sus socios, la propuesta de la presidencia neerlandesa de comunizar la política exterior y de seguridad común y se decantó por el intergubernamentalismo»⁵⁷. La importancia de la futura PESC⁵⁸ precisaba para su correcto funcionamiento de nuevas estructuras organizativas en el seno de las instituciones. El Parlamento Europeo sería la primera de las instituciones europeas en trabajar con nuevas comisiones en enero de 1992, bajo inspiración del Tratado de Maastricht. De esta forma, crearía la Comisión de Asuntos Exteriores y de Seguridad, presidida por el propio Enrique Barón cuando dejó de ostentar la presidencia del Parlamento⁵⁹, y la nueva comisión reemplazaba a la antigua Comisión Política. En sus primeras palabras como presidente de la nueva comisión, Enrique Barón confirmaría que el cambio de nombre era un símbolo de la voluntad del Parlamento de tener en cuenta inmediatamente las decisiones de la cumbre de Maastricht. «Esto exige [...] que la comisión parlamentaria establezca lazos estrechos con el Consejo, la cooperación política y la Comisión Europea y mejore sus contactos con las delegaciones parlamentarias para las relaciones con países terceros»⁶⁰.

En 1992 sería elegido ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno español Javier Solana Madariaga, sobrino en segundo grado del escritor y embajador español, reconocido europeísta, Salvador de Madariaga, quien había participado en la Cumbre de La Haya de 1948, en la que se gestó el Consejo de Europa. Poco tiempo después, el 1 de noviembre de 1993 finalizaba la ra-

⁵⁴ «PE/CIG: Barón emprende su gira por las capitales europeas con una reunión con Felipe González». *Europe* (1 de mayo de 1991), (2657), p. 3.

⁵⁵ «PE/Unión Política: El presidente de la Subcomisión "Seguridad y Defensa" denuncia las carencias del proyecto de la presidencia luxemburguesa». *Europe* (9 de mayo de 1991), (2662), p. 3.

⁵⁶ «PE/Seguridad: Perspectivas de una política europea de seguridad, en el marco de la unión política, y función de Europa en la seguridad del Mediterráneo». *Europe* (17 de mayo de 1991), (2667), p. 3.

⁵⁷ Esther Barbé (2007). España en la Política Exterior y de Seguridad Común. En F. Morata y G. Mateo (eds.). *España en Europa, Europa en España (1986-2006)* (p. 378). Barcelona: Fundació CIDOB.

⁵⁸ «Unión Europea: El grupo de investigación "Europa" de la Universidad de Mainz destaca la importancia de una política exterior y de defensa común». *Europe* (30 de enero de 1992), (2813), p. 1.

⁵⁹ «PE/Comisiones: Varón, presidente de la comisión PESC (ex política), confirmados muchos presidentes». *Europe* (18 de enero de 1992), (2805), p. 4.

⁶⁰ «PE/Política Exterior: La Comisión decide crear un "fondo europeo para la democracia" - Según Matutes, el rechazo del protocolo CE/Marruecos es un "grave error"». *Europe* (23 de enero de 1992), (2808), p. 3.

tificación de Maastricht, que entraba en vigor. Para entonces ya se había puesto en marcha una importante iniciativa presentada por el eurodiputado del Partido Popular Europeo y ex secretario general del Consejo de Europa, Marcelino Oreja Aguirre. El borrador constaba de un preámbulo, «en nombre de los pueblos de Europa», y de 52 artículos, en el que se aseguraba que «el destino histórico de Europa requiere la unión cada vez más estrecha entre sus pueblos y la formación de la entidad europea». La Constitución contenía un capítulo de principios en el que se subrayaba que los miembros de la Unión Europea son los Estados.

El capítulo de derechos individuales comenzaba especificando precisamente que los ciudadanos son miembros de la Unión en función de su nacionalidad. El borrador contenía también un capítulo sobre competencias y otro sobre funcionamiento de las instituciones, inspirados en lo fundamental en la realidad ya existente y en lo aprobado en el Tratado de Maastricht en diciembre de 1991. Aquel proyecto nacido de la Comisión de Asuntos Institucionales⁶¹ del Parlamento Europeo, sería continuado por F. Herman y en él se reconocía la personalidad jurídica internacional de la Unión Europea y consecuentemente la posibilidad de concluir tratados y hacerse representar ante terceros.

En aquellos años, la Unión Europea podría haber puesto en práctica una identidad de defensa europea en la antigua Yugoslavia. En abril de 1994, el editorial del boletín *Europe* constataría que «la Comunidad, o la Unión, ha perdido toda credibilidad al no intervenir directamente en la ex-Yugoslavia»⁶². La Unión, a pesar de las numerosas demostraciones de apoyo de los aliados para que Europa reforzase su pilar de seguridad⁶³, no disponía de una sólida fuerza de intervención, y lo cierto también es que los Estados miembros, que poseían la clave de la decisión, no querían lanzarse en una aventura cuyo resultado se desconocía. Asimismo, los Estados consideraban que un defecto de la PESC era el de carecer de un verdadero centro de elaboración de una política exterior de la Unión. Ese centro debería delimitar unos problemas difíciles y complejos, y presentar todos sus componentes teniendo en cuenta los datos facilitados por la inteligencia a fin de posibilitar el juicio y decidir⁶⁴.

El avance que precisaba la PESC, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, requería de clarificaciones en el ámbito presupuestario y así fue como los Estados miembros, en abril de 1994, optarían por la financiación de las operaciones bajo la rúbrica de la Comisión⁶⁵. Esta decisión sería la manifestación más clara de una grave incoherencia, puesto que la PESC con el Tratado de Maastricht era considerada como parte del segundo pilar y por tanto una política bajo

⁶¹ Mangas Martín, A. (septiembre-diciembre 1995). Reflexiones sobre el Proyecto de Constitución Europea ante la perspectiva de la Reforma de 1996. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15(45), 135-151.

⁶² «¿Gorazde sigue siendo Europa?». *Europe* (13 de abril de 1994), (3294), p. 1.

⁶³ «Europa/Estados Unidos: Clinton se pronuncia a favor de un reforzamiento de la función de Europa en materia de seguridad». *Europe* (2 de mayo de 1994), (3326), p. 3.

⁶⁴ «¿Una política exterior y de seguridad común, esencialmente frente a CEI?». *Europe* (14 de abril de 1994), (3295), p. 1.

⁶⁵ «UE/PESC: Una amplia mayoría de Estados miembros opta por la financiación de las operaciones por el presupuesto comunitario vía la sección Comisión, siempre que el PE suscriba ciertos compromisos que garanticen la rapidez y flexibilidad de las decisiones». *Europe* (22 de abril de 1994), (3301), p. 1.

un método intergubernamental, pero contaminando el primer pilar y posiblemente obteniendo los recursos del presupuesto comunitario, a sabiendas de que la Comisión no intervenía a penas en el proceso decisorio, pues en gran medida se concentraba el poder en el Consejo que votaba por unanimidad. El Parlamento Europeo también aportaría elementos de juicio en el debate sobre el presupuesto de la PESC y solicitaría capacidad para controlar los gastos que dependían de la política exterior y de seguridad, de forma que las acciones comunes en ese sector fuesen acompañadas de una ficha financiera detallada⁶⁶ y que dichas acciones comunes entrasen dentro del capítulo comunitario, como paso previo a la democratización de la PESC⁶⁷.

En aquellos años, tres países se adherían a la Unión Europea como nuevos miembros: Austria, Finlandia y Suecia, el 1 de enero de 1995, año en el que España ocuparía, el 1 de julio, la presidencia del Consejo de la Unión Europea, celebrándose el 15 y 16 de diciembre un consejo europeo en el cual se producía el relanzamiento de la moneda única y se señalaría el 29 de marzo de 1996 como fecha de inicio de la conferencia intergubernamental para un nuevo tratado.

En 1994, cuando se ponía de manifiesto las resistencias a la integración europea, el rey Juan Carlos se posicionaría en favor de la integración, como ya lo había demostrado en su discurso en Aquisgrán en 1982⁶⁸, pero en esta ocasión con motivo de la inauguración del 45.º año académico del Colegio Europeo de Brujas. Hizo un llamamiento a los Estados europeos a proseguir en sus esfuerzos integradores, en aras de efectuar un salto hacia delante⁶⁹, subrayando que era necesario mejorar en solidaridad y avanzar más en la construcción de una Europa política, porque el calado de las decisiones políticas que se debían adoptar afectaba a lo más profundo de las soberanías nacionales –la moneda y los impuestos o incluso rebasaban la economía, la política exterior– y esta unión debe fundamentarse en una Europa política que, en gran parte, falta todavía⁷⁰.

El comisario Marcelino Oreja Aguirre, como responsable de temas institucionales y principal encargado de la organización de la próxima conferencia intergubernamental, destacaría que a nivel de política exterior la persistencia de la votación por unanimidad⁷¹ suponía uno de los mayores obstáculos para alcanzar un correcto funcionamiento. En su opinión, existía una falta de medios

⁶⁶ «PE/Presupuesto/PESC: La Comisión de Asuntos Exteriores pide una reserva específica para PESC, con un primer crédito simbólico para la dimensión "seguridad" y una partida para la diplomacia preventiva». *Europe* (12 de octubre de 1994), (3394), p. 4.

⁶⁷ «UE/PESC: La Política Exterior y de Seguridad Común debe ser financiada por el presupuesto comunitario, según la mayoría del Parlamento - Algunas divergencias entre los grupos». *Europe* (27 de octubre de 1994), (3405), p. 3.

⁶⁸ Moreno Juste, A. (1998). *España y el proceso de construcción europea*. Barcelona.

⁶⁹ «Colegio de Europa: En la apertura del año académico en Brujas, el rey Juan Carlos afirma que 1996 "debería ser el año del gran salto hacia delante"». *Europe* (16 de septiembre de 1994), (3376), p. 3.

⁷⁰ «Llamamiento del rey de España a nuevas decisiones políticas acerca de la integración europea supranacional». *Europe* (17 de septiembre de 1994), (3377), p. 3.

⁷¹ «PE/CIG de 1996: Ante los diputados, Oreja insiste en democracia y transparencia, adaptación de los medios a los fines y valoración de la ampliación - Unidad institucional y votación por mayoría». *Europe* (26 de abril de 1995), (3517), p. 3.

adecuados, criticando la lentitud de los procedimientos que se derivaban del voto por unanimidad en todo el proceso, así como la carencia de un centro de impulso que pudiese proponer a los Estados miembros las acciones necesarias a ejecutar en este plano. Asimismo, en el ámbito de la defensa afirmaría que si Europa debía actuar en el ámbito del mantenimiento de la paz en su propio territorio o fuera de él, requeriría necesariamente una referencia militar en la próxima reforma de los tratados. En definitiva, la Comisión podría contribuir a una mayor transparencia en la PESC en la futura reforma de los tratados⁷².

Carlos Westendorp y Cabeza, entonces secretario de estado de Comunidades de la Unión Europea de España, recibiría el encargo de presidir un grupo de reflexión que aportase la revisión del Tratado de Maastricht, y desde su posición propondría una serie de puntos sobre los que sería posible iniciar la reforma⁷³. La revisión de los tratados estaba prevista que comenzase en 1996, tal y como indicaban fuentes gubernamentales alemanas en febrero de 1995⁷⁴.

El documento que sería elaborado desde la presidencia del grupo, en una colaboración conjunta entre Carlos Westendorp y el ministro de Asuntos Exteriores de España, Javier Solana, presentaría los grandes retos a los que se enfrentaría Europa, con la ambición de suscitar y nutrir el debate a nivel parlamentario y en la sociedad⁷⁵. El primer documento no manifestaría la posición de España ya que el grupo, formado por personalidades independientes de los distintos Estados miembros, actuaría con toda libertad⁷⁶, sin estar sujeto a ningún mandato nacional, con el propósito de efectuar un balance sobre los problemas reales y no de los imaginarios que debería abordar la conferencia intergubernamental en 1996.

El grupo⁷⁷ comenzaría a trabajar coincidiendo con el 40.º aniversario de la Conferencia de Messina, y la reunión inaugural tendría lugar a principios de junio de 1995. El sábado 3 de junio de 1995 se llevaría a cabo la constitución del grupo de reflexión y paralelamente los ministros de Asuntos Exteriores mantendrían un encuentro para abordar temas relevantes de la agenda in-

⁷² «CIG 96/PESC: Según Van den Broek, la Comisión puede contribuir a una mayor transparencia de PESC». *Europe* (20 de octubre de 1995), (3613), p. 2.

⁷³ «CIG1996/España: Según un documento del presidente del grupo de reflexión, uno de los principales puntos de la conferencia será la forma de preservar la influencia de los "grandes países"», *Europe* (11 de febrero de 1995), (3470), p. 4.

⁷⁴ «UE/Integración: Según Bonn, la conferencia intergubernamental comenzará 1996». *Europe* (15 de febrero de 1995), (3472), p 2

⁷⁵ «UE/Integración: Para Westendorp, el "grupo de reflexión" que prepara la CIG deberá poder trabajar con total independencia». *Europe* (18 de febrero de 1995), (3475), p. 3.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Integrantes del grupo de reflexión: Alemania (Werner Hoyer), Austria (Manfred Scheich), Bélgica (Franklin Dehousse), Dinamarca (Niels Ersboll), España (Carlos Westendorp), Finlandia (Ingvar S. Melin), Francia (Michel Barnier), Grecia (Stefanos Stathatos), Países Bajos (Michel Patijn), Irlanda (Gay Mitchell), Italia (Silvio Fagiolo), Luxemburgo (Joseph Weyland), Portugal (André Gonçalves Pereira), Suecia (Gunnar Lund), Reino Unido (David Davis), Comisión (Marcelino Oreja), Parlamento Europeo (Elmar Brok y Elisabeth Guigou). En Oreja Aguirre, M. (1998). *El Tratado de Ámsterdam. Análisis y comentarios* (pp. 81-82). Madrid.

ternacional⁷⁸. En las primeras ruedas de prensa que celebró el presidente del grupo, Carlos Westendorp, referente al ámbito de la política exterior, constataría la gran desproporción entre los objetivos que la política asumía en el articulado del tratado y los medios con los que contaba para poder cumplir con dichos fines además, además subrayaría que, entonces, ningún país desea el apoyo al *statu quo* en lo que concierne a la política de defensa⁷⁹.

Estas declaraciones destacarían la necesidad imperiosa de reformar la esencia de la política exterior común y de defensa, no porque lo repitiesen reiteradamente los expertos, sino porque se había constatado su fracaso en escenarios como la catástrofe humanitaria que se observaría en el conflicto de la antigua Yugoslavia, al carecer los Quince de la capacidad para determinar rápidamente la emergencia de los conflictos⁸⁰.

El comisario de Relaciones Exteriores y Cooperación, Manuel Marín, llegaría a certificar aquello que ya sabían los Estados miembros, como era la real pérdida de credibilidad de Europa en la crisis yugoslava⁸¹, un escenario muy complejo que encontraría el grupo de reflexión⁸², en el que los Estados no estaban resultando capaces de alcanzar un destino común en política exterior. Una de las primeras cuestiones que consensuaron, para evitar dicha situación, sería la necesidad de crear un centro común de análisis para que su política exterior y de seguridad fuese más eficaz y coherente⁸³. La principal aportación que el grupo de reflexión otorgaría en el ámbito de la acción exterior fue la de ofrecer de una forma sencilla, a los líderes europeos, la oportunidad de acercarse a la problemática de la acción exterior de la Unión, admitiendo que la ampliación dificultaría esa tarea⁸⁴ y que, por tanto, era necesario reformularla. Carlos Westendorp anunciaría oficialmente el inicio de la conferencia intergubernamental de 1996, establecido para el 29 de marzo en Turín, bajo la presidencia italiana⁸⁵. Por tanto, la labor de la presidencia española

⁷⁸ «UE/CIG de 1996: Se creará el grupo de reflexión el 3 de junio, después de la celebración del 40.º aniversario de la Conferencia de Messina». *Europe* (9 de marzo de 1995), (3488), p. 3.

⁷⁹ «UE/CIG 96: ¿Un señor x, un Secretariado reforzado para PESC? Se vislumbra un consenso, en el grupo de reflexión, respecto a la posibilidad de una "abstención activa" - No cerrar la puerta a una integración entre UE y UEO». *Europe* (12 de julio de 1995), (3568), p. 2.

⁸⁰ «UE/Asuntos Generales: La "tragedia" yugoslava domina el "debate abierto" - Algunas delegaciones juzgan deficiente el método de trabajo del Consejo». *Europe* (17 de julio de 1995), (3572), p. 6.

⁸¹ «UE/CIG/PESC: Tras el seminario de la Comisión, Santer se pronuncia a favor de un centro de análisis Estados miembros/UEO/Comisión y por un calendario para la integración de UEO en la Unión». *Europe* (21 de julio de 1995), (3575), p. 3.

⁸² «UE/CIG: Contenido de los debates del grupo de reflexión sobre política exterior y seguridad de la Unión (iii)». *Europe* (6 de julio de 1995), (3582), p. 3.

⁸³ «CIG/Grupo de Reflexión: El segundo debate sobre PESC confirma el consenso acerca de la necesidad de disponer de un centro común de análisis». *Europe* (5 de octubre de 1995), (3603), p. 2.

⁸⁴ «CIG 96: El grupo de reflexión adopta el informe para la Cumbre de Madrid - La Comisión presenta hoy su posición respecto a algunos aspectos». *Europe* (6 de diciembre de 1995), (3645), p. 2.

⁸⁵ «PE/Cumbre de Madrid: Westendorp confirma que si 96 empezará el 29 de marzo en Turín - Santer insiste en las ventajas de la moneda única y las consecuencias de su ausencia». *Europe* (14 de diciembre de 1995), (3650), p. 2.

del Consejo, a lo largo del segundo semestre de 1995, había sido de gran utilidad para preparar y abordar los principales asuntos que deberían ser revisados en dicha conferencia, así como para hacer madurar el europeísmo de Javier Solana.

El vicepresidente del Parlamento Europeo, José María Gil Robles, destacaría, en la tribuna del boletín *Europe*, el 30 de enero de 1996, que uno de los retos de Europa era el retraso en la construcción de la política exterior común: «Llevamos 20 años de retraso en lo que afecta a la defensa común y a la política exterior y de seguridad comunes. La guerra en la antigua Yugoslavia ha sido la demostración sangrienta de las consecuencias de ese retraso. También ha puesto de manifiesto que cuando se abandona la vía comunitaria por la intergubernamental, como ocurrió en Maastricht, se cae en la más clamorosa ineficacia. La conferencia intergubernamental debería tener muy presente esta dolorosa lección y establecer progresivamente el ensayo actual de los tres pilares y volver a un sistema exclusivamente comunitario»⁸⁶.

Las negociaciones de la conferencia intergubernamental de 1996 se llevarían esencialmente entre los representantes de los ministros que, junto a Marcelino Oreja, representante del presidente de la Comisión Europea, discutirían sobre los puntos señalados por los jefes de Estado y de Gobierno. Concretamente, sobre la acción exterior se abordarían durante las reuniones del 6 y 7 de mayo, 14 y 15 de mayo y 6 y 7 de junio de 1996.

El comisario Marcelino Oreja efectuaría sucesivas visitas a los parlamentos nacionales con propósito de informar de los avances de la conferencia intergubernamental, intentando contener una posible ascensión de partidos euróforos como se daba en el Reino Unido con el multimillonario *sir* James Goldsmith⁸⁷ y su Referendum Party⁸⁸. A las pocas semanas de la conferencia intergubernamental se dirigió a la Asamblea Nacional francesa y «en esa ocasión, confirmó las reservas de la Comisión respecto a la sugerencia francesa de designar en el futuro a un "Mr. PESC"»⁸⁹.

Con la conferencia intergubernamental ya iniciada, el ministro de Asuntos Exteriores de España, Carlos Westendorp, recordaría lo fundamental que resultaba para la Unión Europea el hecho de poder hablar con una sola voz en el ámbito internacional y tener en él una presencia más activa. La realidad reciente había demostrado en varias ocasiones que la capacidad de reacción de la Unión ante los conflictos externos era muy lenta. El sistema de la troika basado en la simple rotación no funcionaba si no existía al frente una presidencia con capacidad y voluntad suficientes⁹⁰.

Las discusiones en relación con la PSEC, iniciadas en mayo de 1996 por la conferencia intergubernamental, destacarían que existía un consenso general sobre la necesidad de disponer de

⁸⁶ «Tribuna - Los retos de Europa». *Europe*, 30 de enero de 1996, (3675), p. 2 bis.

⁸⁷ «UE/Reino Unido: Douglas Hurd réplica a Sir James Goldsmith». *Europe* (30 de abril de 1996), (3735), p. 4.

⁸⁸ «UE/Reino Unido: Creación del Referendum Party de Jimmy Goldsmith». *Europe* (16 de octubre de 1996), (3829), p. 4.

⁸⁹ «CIG 96/Comisión: Oreja en la Asamblea Nacional Francesa». *Europe* (27 de abril de 1996), (3734), p. 2.

⁹⁰ «Europa perpleja». *Europe* (1 de mayo de 1996), (3736), p. 2.

una mejor capacidad de análisis y de previsión, reforzada mediante un comité⁹¹. En ese sentido, la política europea de España no sufrió grandes cambios en un periodo donde se vivió el fin de la etapa socialista de González y la llegada al poder el 4 de mayo de 1996 de José María Aznar, presidente del Partido Popular que asumiría, como principal objetivo, la liberalización y la desregularización de la economía española.

Por otro lado, se asumía que una muy amplia mayoría estaba dispuesta a valorar el alcance de la unanimidad, a la hora de votar en estos temas, mediante un sistema de mayoría cualificada de abstención constructiva. Asimismo, se destacó una falta total de consenso en torno a la figura de un señor o señora PESC y lo que sí se confirmó fue la preferencia en cuanto a la financiación de PESC por una financiación común.

La primera sesión plenaria del Parlamento Europeo en 1997, ya bajo la presidencia de José María Gil Robles, afirmaría, en su primera intervención desde la tribuna presidencial⁹², que la naturaleza del proyecto europeo se sustenta sobre el firme objetivo de «preservar la paz; para lograrlo debe seguir mejorando y reforzándose [...]. La guerra y la violencia no han desaparecido de la escena internacional». A pesar de ello, «los europeos aceptan cada vez menos que la Unión sea incapaz de intervenir en esos conflictos para evitarlos o para restablecer la paz». José María Gil Robles señalaría que el culpable es el sistema de Maastricht, porque ha supuesto un fracaso estrepitoso en el ámbito de la política exterior y, en un claro mensaje a los miembros de la conferencia intergubernamental, debería sustituirse lo antes posible por un sistema de naturaleza comunitaria. «La vía comunitaria [...] es sinónimo de eficacia, mientras que la gubernamental rima con retraso, lentitud y fracaso».

En ese sentido, el Parlamento Europeo, en dicha sesión plenaria, se congratularía por los avances de la política exterior con la inserción de una cláusula de solidaridad política, que debería incluir también una cláusula de solidaridad financiera y precisiones relativas a la salvaguardia de la integridad de Unión Europea⁹³, abogando por una personalidad política que tuviese encomendada la representación de la PESC. Asimismo, en el ámbito de la seguridad y la defensa, se congratularía por la propuesta de la presidencia irlandesa de incorporar las misiones de Petersberg al tratado establecidas en 1992 por la Declaración de Petersberg tras la reunión del Consejo de Ministros de UEO. También pediría a los negociadores que profundizasen en el tema de la autoridad de la UEO sobre la Unión Europea, y que fijasen fechas-objetivos para las etapas que impliquen, en un plazo determinado, la integración de la UEO en Unión Europea⁹⁴, en línea con

⁹¹ «CIG 96/PESC: Una mayoría desea superar los límites de la unanimidad - Varios representantes personales admiten la utilidad de un señor o señora PESC - Reunión con el PE». *Europe* (8 de mayo de 1996), (3740), p. 2.

⁹² «UE/Presidente: Gil Robles defiende el método comunitario y aboga por la integración y el modelo social europeo». *Europe* (16 de enero de 1997), (3884), p. 3.

⁹³ «PE/CIG: El PE subraya el trabajo pendiente en cuanto a las instituciones, pide que se estudie el tema del número mínimo de países que podrá iniciar una cooperación reforzada, insiste en su propia función y la de la Comisión y deseo una personalidad política para PESC». *Europe* (18 de enero de 1997), (3886), pp. 3 y 4.

⁹⁴ *Ibid.*

la propuesta germano-francesa. Sin embargo, lamentaría que en 1995 y 1996 se hubiese efectuado un retroceso en la implementación de la política exterior⁹⁵, tanto más evidente cuanto que la actividad exterior de la Unión había sido particularmente intensa⁹⁶, ya que a lo largo de aquel año, tanto las posiciones como las acciones comunes fueron inferiores en cantidad y en calidad, en comparación con las efectuadas en 1994.

El nuevo impulso a los trabajos de la conferencia intergubernamental se produciría con ocasión del 40.º aniversario del Tratado de Roma, por el cual los negociadores de la conferencia intergubernamental aprovecharían el aniversario para proseguir en la vía del Comité Spaak II, cuyos trabajos, en el castillo de Val Duchesse en Bruselas, permitieron la elaboración de los textos de los tratados de Roma⁹⁷. Este desiderátum lo expresaría el presidente del Parlamento Europeo, José María Gil Robles, como vaso comunicante del sentimiento de la opinión pública europea.

En relación con la política exterior, Gil Robles aceptaría los progresos que contemplaba el documento neerlandés, pero se opondría a la idea de permitir a un Estado miembro negarse a la toma de una decisión por razones de política nacional cuando el Consejo Europeo hubiese definido tal estrategia previamente⁹⁸, y constataría el papel residual que había adoptado el Parlamento Europeo a lo largo del proceso de discusión del nuevo tratado. Paralelamente, recordemos la petición de apoyo al Parlamento Europeo que elevaría el comisario europeo Marcelino Oreja, que se encontraba inmerso en una campaña informativa titulada «Construyamos juntos Europa»⁹⁹, con el objetivo de divulgar, entre los ciudadanos europeos, los esfuerzos que se estaban realizando desde las instituciones europeas en la conferencia intergubernamental.

Hemos de destacar un acontecimiento político que cambiaría el rumbo de la propia negociación del Tratado de Ámsterdam y posibilitaría un avance en la integración, tras la aplastante victoria laborista¹⁰⁰ de Tony Blair en las elecciones celebradas el 1 de mayo de 1997 en el Reino Unido. Los resultados que tuvieron los laboristas serían históricos: 419 diputados, frente a los 165 de los conservadores, 46 de los liberales demócratas, 10 de los unionistas del Ulster, 6 de los nacionalistas escoceses, 4 de los galeses, 2 del Sinn Fein, 2 de los unionistas democráticos, 1 independiente y otro del UKU.

⁹⁵ «PE/PESC: Balance decepcionante 1996, según Tom Spencer». *Europe* (29 de mayo de 1997), (3972), p. 5.

⁹⁶ «PE/Progresos de UE: El PE observa un retroceso en la aplicación de PESC en 1995 y critica el "catálogo formal" del Consejo». *Europe* (1 de febrero de 1997), (3896), p. 5.

⁹⁷ «PE/Aniversario: Con motivo del 40.º aniversario del Tratado de Roma, los parlamentarios subrayan la magnitud de las tareas a las que se enfrentará la Unión en el futuro - Santer afirma que debe adaptarse el método Monnet». *Euro-pe* (13 de marzo de 1997), (3924), p. 2.

⁹⁸ «CIG/PE: Gil-Robles constata, al iniciarse la sesión ministerial, que el PE es "el gran ausente" en el proceso de decisión». *Europe* (30 de abril de 1997), (3954), p. 6.

⁹⁹ «Información: El comisario Oreja pide el apoyo del PE a la campaña "construyamos juntos Europa"». *Europe* (30 de abril de 1997), (3954), p. 7.

¹⁰⁰ «UE/Reino Unido: Aplastante victoria laborista - Reacciones positivas de los miembros de UE». *Europe* (3 de mayo de 1997), (3956), p. 3.

La formulación que el presidente del Parlamento Europeo, José María Gil Robles, presentaría a los jefes de Estado y de Gobierno el 23 de mayo de 1997, sumándose a la posición marcada por el plenario¹⁰¹, perseguiría reforzar la identidad de exterior de la Unión por medio del reconocimiento de una personalidad jurídica única. En el sector específico de la PESC, la organización de la representación exterior debía situar a la Comisión en pie de igualdad; siendo necesaria la creación de un órgano de planificación y de análisis bajo la responsabilidad común del Consejo y de la Comisión, suprimir la unanimidad como norma general, prever la consulta del Parlamento Europeo previamente a la adopción de decisiones y el dictamen conforme del Parlamento Europeo para los acuerdos internacionales importantes¹⁰².

El éxito del Tratado de Ámsterdam hubiera estado asegurado, de haberse seguido plenamente las propuestas del Parlamento Europeo, pero los representantes de los Estados miembros, en la conferencia intergubernamental, no estaban dispuestos a ello, y así lo haría saber el ministro de Asuntos Exteriores francés: «Existen pocas probabilidades de que se sigan las propuestas del Parlamento Europeo, yo me opondré personalmente»¹⁰³.

Sin el texto del tratado aún publicado, y coincidiendo con la condena por la ejecución de Miguel Ángel Blanco a manos de la banda terrorista ETA¹⁰⁴, la Comisión Europea ya comenzaba a manifestar un primigenio deseo por volver a convocar una nueva conferencia intergubernamental a principios del año 2000¹⁰⁵, con el propósito de reformar las instituciones, que en el Tratado de Ámsterdam no se habían modificado, en perspectiva de la gran ampliación que se avecinaba.

Posteriormente, «la declaración común de Bélgica, Francia e Italia tendente al nuevo fortalecimiento institucional de Unión Europea»¹⁰⁶ también reforzaría la pretensión de la Comisión y el Parlamento Europeo que precisarían la necesidad de una nueva reforma institucional¹⁰⁷, tras votar 300 enmiendas y adoptar la propuesta de resolución de sus ponentes para el Tratado de Ámster-

¹⁰¹ «PE/CIG: El PE indica las reformas que considera esenciales para pronunciarse de forma positiva acerca de los resultados de CIG». *Europe* (30 de mayo de 1997), (3973), pp. 2 y ss.

¹⁰² »PE/CIG: Lista de las diez prioridades del PE presentada por el presidente Gil Robles». *Europe* (28 de mayo de 1997), (3971), p. 3.

¹⁰³ «Guigou: Podrían obtenerse buenos resultados en Ámsterdam si se siguieran las propuestas del Parlamento Europeo». *Europe* (30 de mayo de 1997), (3973), p. 5.

¹⁰⁴ «UE/España: La Comisión condena la ejecución de Miguel Ángel Blanco por ETA». *Europe* (12 de julio de 1997), (4004), p. 3.

¹⁰⁵ «UE/Ampliación: La Comisión reclama una nueva CIG a principios del año 2000 al fin de decidir la reforma institucional antes de cualquier adhesión». *Europe* (12 de julio de 1997), (4004), p. 2.

¹⁰⁶ «UE/Tratado de Ámsterdam: La declaración institucional de Bélgica, Francia e Italia se orienta en el sentido de las preocupaciones de la Comisión, subraya el presidente Santer». *Europe* (18 de septiembre de 1997), (4026), p. 5.

¹⁰⁷ «PE/Tratado de Ámsterdam: La Comisión institucional a favor de la ratificación, pero espera una reforma institucional en la perspectiva de la ampliación (que no desea retrasar) y unas propuestas de la Comisión Europea en 1998». *Europe* (5 de noviembre de 1997), (4059), p. 4.

dam, elaborada por los eurodiputados Íñigo Méndez de Vigo y Dimitris Tsatsos, que no se manifestarían suficientemente críticos¹⁰⁸. Por su parte, Marcelino Oreja afirmaría que el Tratado de Ámsterdam suponía un paso hacia delante en el proceso de integración europea, porque la Unión Europea dispondría de un instrumento más eficaz, más abierto al diálogo con los ciudadanos, más democrático y con una mayor proyección hacia el exterior¹⁰⁹, a partir del 1 de mayo de 1999¹¹⁰.

En enero de 1997 la UEO comenzaría la reflexión acerca del eventual contenido de una política europea de seguridad y defensa¹¹¹. Estas reflexiones no manifestarían una gran utilidad, por ejemplo, tras la petición de ayuda de Albania a la UEO, una vez que estalló la rebelión, en marzo de 1997, y en perspectiva de restablecer el orden constitucional y preservar la integridad del país¹¹², se hizo un llamamiento a la institución que desde fuera de la Unión Europea creían que era el cuerpo de defensa de la Unión Europea.

3. EL RELANZAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL TRATADO DE NIZA (1999-2001)

Es necesario recordar, antes de avanzar en el tiempo, la guerra de Kosovo como conflicto bélico abierto, que fue uno de los momentos de mayor tensión a finales del siglo XX en el escenario europeo. Este choque armado se enmarcaba dentro de la serie de guerras abiertas en el seno de la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia que, a la muerte de Josip Broz, el «mariscal Tito», comenzaría a experimentar profundos cambios y fuertes tensiones nacionalistas que desembocaron en la década de los 90 en abiertas guerras fratricidas.

Al caer el bloque soviético, derrumbarse el telón de acero y abrirse el contacto entre los pueblos de Europa, la Unión Europea observaría ese escenario con optimismo, con la perspectiva de adherir a su organización las nuevas repúblicas de la antigua URSS y evitar enfrentamientos entre ellas. Sin embargo, la región balcánica no derivó en el mismo proceso que los Estados europeos, sino que experimentó un proceso acelerado de descomposición social e institucional de

¹⁰⁸ «PE/Tratado de Ámsterdam: Amplio apoyo a la iniciativa de Méndez de Vigo y Tsatsos, aunque numerosos diputados estiman que los ponentes no se muestran lo suficientemente críticos - El PE admite que una reforma institucional interior es una condición previa la ampliación». *Europe* (20 de noviembre de 1997), (4069), p. 3.

¹⁰⁹ «UE/Tratado de Ámsterdam: Principales efectos de la entrada en vigor del Tratado de los procedimientos legislativos en curso». *Europe* (30 de abril de 1999), (4385), p. 3.

¹¹⁰ «UE/Tratado de Ámsterdam: El Tratado que entra hoy en vigor inserta en el marco de la Unión objetivos que interesan a los ciudadanos, como los derechos fundamentales, la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, el empleo - El Acervo de Schengen se integra en el tratado». *Europe* (1 de mayo de 1999), (4386), p. 5.

¹¹¹ «UE/UEO: Comienza una reflexión común para una política europea de seguridad y defensa y la aplicación de decisiones de UE por UEO». *Europe* (31 de enero de 1997), (3895), p. 2.

¹¹² «UE/Albania: Berisha solicita la intervención militar de UEO». *Europe* (14 de marzo de 1997), (3925), p. 9.

las estructuras de la federación y se vio envuelta en numerosas guerras identitarias, de tintes nacionalistas. Tras los conflictos, surgieron siete nuevas repúblicas soberanas: Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Macedonia, Serbia y Kosovo.

En aquel contexto, Kosovo supuso uno de los mayores desencuentros en el ámbito de la política exterior común, bajo la vigencia todavía de las reformas instituidas por el Tratado de Maastricht, y puesto que la guerra sucedió durante los años 1998 a 1999, la Unión Europea todavía no disponía de una política europea de seguridad y defensa, que se había instituido con el Tratado de Ámsterdam. La Unión Europea solicitaría diálogo, y aunque la situación exigía medidas rápidas a fin de detener el conflicto¹¹³, existían reales temores de que la Unión Europea pudiese dejar otra vez en manos de los Estados Unidos el control del espacio de seguridad europeo¹¹⁴. Como la presidencia semestral correspondía al Reino Unido, este convocó una reunión para abordar con urgencia la situación y propuso el nombramiento de Felipe González como enviado especial¹¹⁵.

La represión de Milosevic sobre Kosovo continuaría y su actuación llevaría a que los ministros de Asuntos Exteriores de los Quince manifestaran su acuerdo en una serie de medidas tendentes a aumentar la presión¹¹⁶ sobre Yugoslavia, mostrándose comprometidos en favor de Kosovo, pero sin apoyar su independencia de forma explícita. Además, adoptarían el nombramiento como mediador de Felipe González, que ya era representante especial para Kosovo, enviado por el ministro polaco de Asuntos Exteriores, Bronislaw Geremek, que entonces era presidente del Consejo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Aquel nombramiento apoyaba nítidamente la figura política de Felipe González como perfil europeísta relevante en el contexto político del continente.

La figura de Felipe González, como mediadora, sería rechazada por Milosevic, afirmando que, siendo Kosovo asunto interno de Serbia, no podría ser competencia de un enviado especial extranjero¹¹⁷. Mientras que, el líder albanés de Kosovo, Rugova, manifestaría que la figura de González resultaba indispensable para mantener abierto el diálogo con Belgrado.

Posteriormente, el ministro de Asuntos Exteriores yugoslavo, Zivadin Jovanovic, suavizaría la postura nacional que buscaba dilatar la aceptación de González¹¹⁸, y rectificaría su oposición

¹¹³ «Kosovo/UEO: El Instituto de Estudios de Seguridad de UEO examina las posibilidades de prevención de un conflicto en Kosovo». *Europe* (5 de marzo de 1998), (4135), p. 3.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ «UE/Kosovo: Reino Unido convoca el próximo lunes, en Londres, una reunión ministerial del grupo de contacto - Según Derycke, UE podría nombrar a Felipe González enviado especial». *Europe* (6 de marzo de 1998), (4136), p. 4.

¹¹⁶ «UE/Kosovo: UE prepara esta semana las sanciones contra Belgrado - Conferencia en París con los países de la región - González representante especial de UE y de OSCE para Kosovo». *Europe* (17 de marzo de 1998), (4143), p. 3.

¹¹⁷ «Kosovo: Vedrine y Kinkel indican que se revisarán las sanciones en función de las concesiones de Milosevic». *Europe* (21 de marzo de 1998), (4147), p. 2.

¹¹⁸ «Kosovo/OTAN». *Europe* (4 de abril de 1998), (4157), p. 2.

manifestando lo siguiente: «Hemos observado que en el comunicado del grupo de contacto para la ex-Yugoslavia, Felipe González ha sido designado como el representante de la Unión Europea y de la OSCE para Yugoslavia. Eso es algo totalmente diferente. Como representante de la Unión Europea y de la OSCE, un político como Felipe González puede realmente desempeñar una función positiva y contribuir a las relaciones entre nuestro país y esas dos organizaciones»¹¹⁹. Un mes más tarde, Felipe González se reuniría con el comisario europeo Van den Broek y le comunicaría que no era nada optimista en la solución del conflicto¹²⁰, y a comienzos de junio, Milosevic le denegaba cualquier tipo de autorización para ejercer su misión en plenitud¹²¹.

Los Estados Unidos y el Reino Unido trabajarían estrechamente en un proyecto de resolución del Consejo de Seguridad tendente a permitir una eventual intervención de la OTAN¹²² en Kosovo, pero fuera del marco de la Unión Europea, mientras que la UEO quedaba relegada a un segundo puesto en este conflicto, y obviando las palabras del presidente de su Asamblea, el historiador español Lluís María de Puig, que solicitaba al Consejo de la UEO actuar inmediatamente para poner fin a los combates en Kosovo, conforme al mandato que le otorga el artículo VIII del Tratado de Bruselas modificado¹²³.

En el Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998 el presidente del Parlamento Europeo, José María Gil Robles, evocaría la función de la UEO en el conflicto de Kosovo. En su opinión, resultaba indispensable proceder con acciones militares preventivas¹²⁴, donde el papel de la UEO quedara enfatizado. Sin embargo, las declaraciones no se convertirían en acciones militares automáticas, porque el Consejo de Asuntos Generales de finales de junio no asumiría la necesidad de dinamizar más la UEO y prepararla para la expectación de intervenir *in extremis* en Kosovo¹²⁵.

En aquellos momentos, el presidente de la Asamblea de la OEO, Lluís Maria de Puig, señalaría la falta de colaboración de la Unión Europea con la organización y criticaría la ausencia de acción de Europa en la crisis de Kosovo, al recordar que la UEO, aunque sus medios fuesen

¹¹⁹ «UE/Kosovo: Belgrado acepta a González como representante de UE». *Europe* (27 de marzo de 1998), (4151), p. 2.

¹²⁰ «Kosovo: Nuevas canciones del grupo de contacto contra Belgrado». *Europe* (12 de mayo de 1998), (4176), p. 5.

¹²¹ «UE/Kosovo: El Consejo prohíbe nuevas inversiones en Serbia». *Europe* (9 de junio de 1998), (4194), p. 6.

¹²² «Kosovo/UE/OTAN/UEO: Consultas entre Blair, Yeltsin y Clinton - Trabajos en ONU - Kinkel solicita un plan para los refugiados e interpela a OTAN acerca de una eventual opción militar - UEO debe actuar, afirma De Puig». *Europe* (9 de junio de 1998), (4194), p. 7.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ «UE/Cumbre de Cardiff/PE: Gil Robles confía en que el PE poder efectuar una última lectura global de la Agenda 2000, en marzo de 1999, y desea que los europeos puedan, en las elecciones de 1999, pronunciarse acerca de las grandes líneas de la reforma institucional». *Europe* (16 de junio de 1998), (4199), pp. 2 y 3.

¹²⁵ «UE/Consejo Asuntos Generales: Milosevic debe actuar si desea evitar una reacción "cualitativamente diferente" de la comunidad internacional - Conclusiones sobre RFY, Croacia, Bosnia y Albania». *Europe* (1 de julio de 1998), (4210), p. 4.

limitados, podría contribuir a los esfuerzos para solucionar la crisis¹²⁶, a sabiendas, en palabras de Benita Ferrero-Waldner, de que la explosión de Kosovo es una explosión anunciada desde hacía siete años¹²⁷, donde las acciones militares serbias habían superado cualquier medida y toda posible justificación¹²⁸.

El secretario general de la OTAN, el español Javier Solana, junto al presidente de la Unión Europea suscribirían que la única vía factible para solucionar el conflicto kosovar necesariamente requería tomar el camino de Rambouillet¹²⁹ y sentarse las partes a negociar, tanto los representantes de la República Federal de Yugoslavia como del Ejército de Liberación de Kosovo.

Aquella referencia a Rambouillet recuerda la serie de conferencias que se celebraron en febrero de 1999, en el castillo de Rambouillet (Francia), con propósito de propiciar un diálogo en búsqueda de la paz, sobre la base de un proyecto que incluía propuestas relativas al marco general del acuerdo y tres anejos en torno a una constitución de Kosovo, la celebración de elecciones en la provincia y la designación de un defensor del pueblo¹³⁰, para ser discutidas entre representantes de la República Federal de Yugoslavia y la delegación kosovar, en representación de la población mayoritaria de etnia albanesa.

La Conferencia de Rambouillet no tuvo el éxito esperado y el 18 de febrero de 1999, en Macedonia, el secretario general de la OTAN, Javier Solana, declararía que si no se llegaba a un acuerdo y fracasaban las negociaciones, la OTAN sabría qué hacer: «Y puedo decir que será muy pronto»¹³¹. Ese mismo día las embajadas en Belgrado comenzaban a preparar las evacuaciones de sus sedes diplomáticas y el asunto adquiriría un cariz dramático¹³².

El último llamamiento, tras el inicio de los bombardeos de la OTAN al territorio de Yugoslavia, sería efectuado por la Unión Europea, en el Consejo Europeo de marzo de 1999, para que las partes abandonasen la vía de las armas y cerraran un acuerdo en aras de recuperar la paz perdida. El Gobierno español de José María Aznar, junto al resto de los líderes europeos, responsabilizaría entonces al régimen yugoslavo por la deriva de la situación, formulándose severas

¹²⁶ «UEO/UE: De Puig reprocha a la UE no querer cooperar con UEO». *Europe* (12 de septiembre de 1998), (4238), p. 3.

¹²⁷ «PE/Kosovo: Ferrero Waldner atribuye claramente la responsabilidad de la situación a las autoridades serbias - Varios diputados se pronuncian a favor de una intervención militar». *Europe* (18 de septiembre de 1998), (4242), p. 5.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ «UE/Kosovo: Los emisarios de UE y de Washington intentan convencer a las partes de que participen en las negociaciones de Rambouillet». *Europe* (3 de febrero de 1999), (4329), p. 4.

¹³⁰ «Kosovo: Serbios y albaneses estudian el proyecto de acuerdo remitido a Petritsch por la UE, Hill por los EE. UU. y Maiorski por Rusia». *Europe* (9 de febrero de 1999), (4333), p. 5.

¹³¹ «Solana advierte de que la OTAN atacará "muy pronto" si fracasan las negociaciones sobre Kosovo». (19 de febrero de 1999). *El País*.

¹³² *Ibid.*

acusaciones, precisando que el umbral de tolerancia se había rebasado desde el punto de vista de la Unión Europea¹³³ porque, hasta la fecha más de 250.000 kosovares se encontraban sin hogar ante la represión ejercida por las fuerzas de seguridad de Belgrado.

La actuación de la Unión Europea en dicho conflicto no fue militar, porque no disponía de ejército. Fueron los Estados los que bajo el paraguas de la Alianza pusieron medios militares para bombardear el territorio yugoslavo y detener las masacres que se cometían desde Serbia sobre la población albanokosovar de Kosovo. Muchos pueden preguntarse por qué la OTAN actuó y bombardeó, precisamente, Yugoslavia. Eso mismo le preguntaron al presidente del Consejo en sede parlamentaria: ¿Por qué Kosovo y no otra región? Y Joschka Fischer respondería: «Porque Kosovo está en Europa y Milosevic lleva a cabo una guerra étnica y, si logra sus propósitos, esto amenazará la obra de unificación europea en su conjunto»¹³⁴. La propia guerra podría, en palabras del presidente del Parlamento Europeo, José María Gil Robles, servir para reforzar la determinación de realizar la misión histórica que consiste en completar la unificación de una Europa de libertad, democracia y bienestar¹³⁵.

En una de sus últimas intervenciones como presidente del Parlamento Europeo, José María Gil Robles recordaría en el Instituto Sueco de Relaciones Internacionales, el 27 de mayo de 1999, que la guerra de Kosovo demostraba a la Unión Europea la necesidad de asumir una auténtica política exterior que exigiese una estructura militar única o común apoyada por todos los Estados miembros, los cuales debían comprometerse a organizar la defensa¹³⁶, y dicha cuestión debería ser decidida como muy tarde en la próxima reforma del Derecho originario de la Unión Europea, otorgando sin dilación a las instituciones de la Unión Europea un mandato político fuerte y muy claro que permitiese intervenir políticamente y aplicar medidas no militares para prevenir las crisis¹³⁷.

El presidente de la Asamblea de la UEO, Lluís Maria de Puig, reconocería que, entonces, el tema de la defensa resultaba tan ambiguo y dubitativo que no se podía decir que orientase realmente hacia la defensa europea¹³⁸, porque en el Consejo Europeo de Colonia se había evocado

¹³³ «UE/Kosovo: El Consejo Europeo fórmula a Belgrado un último llamamiento para evitar los bombardeos». *Europe* (25 de marzo de 1999), (4364), p. 5.

¹³⁴ «PE/Kosovo: Fischer confía que Rusia renunciará a su bloqueo en ONU, para poder desempeñar plenamente su rol en una solución de paz - La crisis refuerza en muchos países la aspiración a desarrollar la cooperación regional - Importancia de las estrategias comunes para Rusia y Ucrania - Posible reanudación del diálogo con Turquía al margen de la Cumbre de OTAN en Washington». *Europe* (21 de abril de 1999), (4378), p. 3.

¹³⁵ «PE/Kosovo/Europa del Este: Según Gil Robles, el conflicto de Kosovo reforzará la determinación de UE de "completar la unificación de Europa"». *Europe* (29 de abril de 1999), (4384), p. 4.

¹³⁶ «PE/Suecia: Gil Robles favorable a un calendario para la integración de UEO en UE - Invitación a Suecia a acercarse a la mayoría de los Estados miembros respecto al Estatuto del diputado europeo». *Europe* (28 de mayo de 1999), (4401), p. 3.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ «UE/UEO: Según la Asamblea de UEO, el Sr. PESC y el secretario general de UEO deberían ser la misma persona, declara De Puig, quien se pronuncia por una participación permanente del PE en los trabajos de la Asamblea». *Europe* (28 de septiembre de 1999), (4463), p. 4.

esencialmente la gestión de crisis, pero no se dijo prácticamente nada del artículo 5 del Tratado de Bruselas modificado¹³⁹, y así lo reiteró en la apertura especial de la Asamblea en Luxemburgo, en octubre de 1999¹⁴⁰. Poco tiempo después, la Asamblea de la UEO –algunos abogaban por su desaparición–¹⁴¹ votaría favorablemente la concreción de la Secretaría General de la organización en la figura del Alto Representante¹⁴², y menos de un mes más tarde Javier Solana, que ya ostentaba desde el 19 de octubre de 1999 el cargo de alto representante de la PESC en la Unión Europea, se convertía al mismo tiempo en el secretario general de la UEO¹⁴³.

La toma de posesión de Javier Solana como alto representante para la PESC supondría un paso decisivo de la Unión en su interlocución con terceros Estados. En el primer momento, Solana se mostró muy satisfecho por recibir el encargo de contribuir a forjar una PESC de la Unión Europea, que fuese eficaz y creíble¹⁴⁴, después de haber servido a la Alianza Atlántica durante los cuatro años anteriores. El propio Solana recuerda que «a la Unión Europea llegué para realizar unas funciones que no existían, lo que obligó a forzar la máquina. Había una presión política clara a favor de la PESC, pero había que partir si no de cero, casi. Los primeros años se produce un avance espectacular [...]. Además pedí un consenso en la Unión Europea para el nombramiento y un acuerdo en la OTAN, incluyendo a los Estados Unidos, para poderme ir. Clinton dio su aprobación, pensando que sería un buen interlocutor para la PESC, pero pidió que propusiera un sustituto. El británico Robertson o el nuevo secretario general de la OTAN»¹⁴⁵.

Conveniente destacar el poderoso mensaje integrador, pragmático y realista que Solana lanzó en su primera declaración como alto representante: «Ya es hora de que Europa se convierta en una potencia mundial más activa y más influyente [...]. Para ello, tendremos que progresar al menos en tres ámbitos decisivos: 1) tenemos que instaurar un proceso decisorio más eficaz para la política exterior común. Con este fin acabamos de crear una unidad de planificación y de alerta rápida; 2) tenemos que evolucionar, en materia de política exterior, hacia menos declaraciones y más acciones. Se trata ahora de sumar el gesto a la palabra; 3) debemos elabo-

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ «UEO/UE: Los países de la Unión Europea deben preguntarse si quieren entrar "en la vía de la Defensa Europea" o limitarse a la gestión de crisis, afirma De Puig en la sesión especial de la Asamblea de la UEO». *Europe* (19 de octubre de 1999), (4477), p. 8.

¹⁴¹ «Défense Européenne/Dimension Parlementaire: L'assemblée de l'UEO devrait disparaître, affirme M. Ruiperez». *Europe* (1 de junio de 2000), (7729), p. 6.

¹⁴² «UEO: La Asamblea se pronuncia a favor de la designación de Solana como nuevo secretario UEO y por una cooperación apropiada con el Parlamento Europeo». *Europe* (26 de octubre de 1999), (4482), p. 5.

¹⁴³ «UE/Consejo: La Auditoría ha terminado y se presentará a los ministros - Deficiencias europeas - Solana nombrado oficialmente por UEO secretario general». *Europe* (20 de noviembre de 1999), (4499), p. 2.

¹⁴⁴ «UE/PESC: Toma de posesión de Javier Solana como Sr. PESC y secretario general del Consejo». *Europe* (19 de octubre de 1999), (4477), p. 7.

¹⁴⁵ Solana, J. (2010). *Reivindicación de la Política, veinte años de Relaciones Internacionales* (p. 53). Barcelona.

rar una política eficaz en materia de seguridad y de defensa [...], nada de todo esto ocurrirá de un día para otro»¹⁴⁶.

El discurso continuaría con las siguientes palabras: «Cuento con la entrega de los funcionarios de nuestras instituciones para llevar a cabo esta tarea [...]. Para todos los gobiernos de la Unión Europea es primordial colaborar estrechamente en las tareas que se me han encomendado, según lo afirmado por el Consejo Europeo de Tampere. Recurriré a sus instancias diplomáticas, a sus infraestructuras logísticas y a sus competencias en ámbitos específicos [...], asimismo, tengo la firme intención de instaurar una relación de colaboración eficaz con la Comisión [...]. No debería existir la menor duda en cuanto a la total coherencia de nuestra acción, a la que aspira cada uno. El Parlamento Europeo será también un interlocutor político importante en el marco de mi misión. Estoy determinado a mantener relaciones estrechas y sostenidas con el Parlamento Europeo. Haré todo lo posible para informar al Pleno y a la Comisión de Asuntos Exteriores lo más a menudo posible, o cada vez que sea necesario»¹⁴⁷.

La fuerza y el tesón manifestado por Solana en sus palabras sería una nota característica de su acción a lo largo de los años que ostentó el cargo como alto representante para la PESC. Su acción contagió optimismo, mantuvo la perseverancia hasta en los momentos más difíciles e intentó sumar voluntades en la diversidad de opiniones e intereses que se entrecruzan en la propia pirámide decisoria de la Unión. En sus primeros momentos al frente de tan alta responsabilidad se pudo observar su voluntad por conciliar las diferentes posturas nacionales¹⁴⁸ y acercar a los Estados a un objetivo ambicioso, a una mayor integración.

En la nueva etapa que comenzaba se abría un tiempo de oportunidad, con el alto representante, pero también con objetivos ambiciosos en los que España podría ser un núcleo motor¹⁴⁹ y la propia UEO podría jugar un papel diferente al tradicional¹⁵⁰, porque la Unión Europea había

¹⁴⁶ «UE/PESC: Toma de posesión de Javier Solana como Sr. PESC y secretario general del Consejo». *Europe* (19 de octubre de 1999), (4477), p. 7.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ «PE/PESC: La Cumbre de Helsinki debería establecer un objetivo concreto para las capacidades militares asignar a las misiones de Petersberg, estima Solana - Patten: La Comisión tiene que desempeñar su cometido incluso en la gestión de crisis con un componente militar - Importancia de la gestión no militar de las crisis». *Europe* (18 de noviembre de 1999), (4497), pp. 2 y ss.

¹⁴⁹ «PE/PPE/Reforma Institucional: Varios miembros del PPE piden a Aznar que defienda reformas ambiciosas en CIG, pero el presidente español no se compromete y se limita a precisar que el PPE deberá proporcionar impulsos importantes - España está dispuesta a formar parte del "núcleo motor" de una política europea de seguridad y de defensa». *Europe* (26 de noviembre de 1999), (4502), p. 2.

¹⁵⁰ «UEO/UE: El Consejo de UEO confirma su disponibilidad a conceder a la UE el acceso a una capacidad militar operativa y adopta recomendaciones a fin de fortalecer las capacidades europeas para las operaciones de gestión de crisis - Comienza el proceso que creará el capítulo "Defensa" de la Unión Europea». *Europe* (25 de noviembre de 1999), (4502), pp. 2 y ss.

indicado directamente su deseo de asumir operaciones militares independientes, en palabras del secretario general de UEO, utilizando todos los instrumentos de gestión y de prevención de crisis de los que ya dispone, así como en asociación y sinergia con la OTAN¹⁵¹, cuestión que esperaba resolverse en la presidencia portuguesa¹⁵² del primer semestre del 2000.

Javier Solana a finales de octubre de 1999 ya se encontraba en plena actividad, con una intensa agenda que le llevaría a visitar Kosovo¹⁵³, mantener encuentros con los eurodiputados en Estrasburgo¹⁵⁴ o reuniones con el comandante en jefe del Eurocuerpo¹⁵⁵ y a auspiciar las reuniones ministeriales conjuntas con la OTAN¹⁵⁶, en Bruselas¹⁵⁷. Asimismo, participaría en debates del Instituto francés de Relaciones Internacionales¹⁵⁸, visitaría el centro de seguimiento de satélites en Torrejón de Ardoz, el 14 de enero de 2000¹⁵⁹, efectuaría nombramientos, como el de Graham Messervy-Whiting¹⁶⁰, cabeza del grupo de expertos militares nacionales adscritos al Consejo. Además, realizaría viajes a diversas localizaciones, como Filipinas¹⁶¹, Suecia¹⁶², los Estados Unidos¹⁶³, varios a Kosovo¹⁶⁴ con el comisario Patten¹⁶⁵, otros a Albania¹⁶⁶, varios¹⁶⁷ a Orien-

¹⁵¹ «UEO: El Consejo de Luxemburgo examina el inventario de las capacidades europeas para misiones de gestión de crisis y marca otra etapa en el desarrollo de una política de defensa». *Europe* (24 de noviembre de 1999), (4501), p. 4 y ss.

¹⁵² «UE/Defensa/OTAN: Durante la presidencia portuguesa, confiamos en un desarrollo de los vínculos entre la alianza y UE, afirma Talbot». *Europe* (17 de diciembre de 1999), (4518), p. 4.

¹⁵³ «UE/Kosovo: Patten y Solana viajan hoy a Kosovo». *Europe* (28 de octubre de 1999), (4484), p. 7.

¹⁵⁴ «UE/PESC: En sus respuestas al cuestionario del PE, Solana subraya la "legitimidad democrática" PESC y precisa cómo contempla su propio cometido». *Europe* (3 de noviembre de 1999), (4487), p. 5.

¹⁵⁵ «UE/Defensa: Javier Solana se reúne con el comandante en Jefe del Eurocuerpo». *Europe* (15 de diciembre de 1999), (4516), p. 6.

¹⁵⁶ «UE/OTAN: Première réunion conjointe au niveau ministériel, les groupes de travail poursuivront leurs efforts». *Europe* (19 de diciembre de 2000), (7866), p. 3.

¹⁵⁷ «Sommet de l'OTAN: Les alliés européennes et américaines ont discuté à Bruxelles les nouvelles idées de Washington en matière de Défense - Appui la PESD». *Europe* (14 de junio de 2001), (7983), p. 3.

¹⁵⁸ «UE/PESC: Solana afirma en París que la UE debería poder fijar objetivos en materia de proyección de fuerzas en la Cumbre de Helsinki». *Europe* (5 de noviembre de 1999), (4489), p. 4.

¹⁵⁹ «WEU: Solana visite satellite centre». *Europe* (18 de enero de 2000), (7635), p. 6.

¹⁶⁰ «UE/PESD: Graham Messervy - Whiting a la tête des experts militaires». *Europe* (10 de marzo de 2000), (7673), p. 4.

¹⁶¹ «UE/Philippines: M. Solana reçoit des assurances sur une solution négociée». *Europe* (11 de mayo de 2000), (7714), p. 3.

¹⁶² «UE/Suède: M. Solana en Suède pour préparer la prochaine Présidence». *Europe* (27 de octubre de 2000), (7830), p. 3.

¹⁶³ «UE/Sécurité: Rencontres de M. Solana a Washington et New York». *Europe* (6 de febrero de 2001), (7896), p. 5.

¹⁶⁴ «UE/Kosovo: Visite de M. Solana, qui rencontre M. Haekkerup». *Europe* (26 de enero de 2001), (7889), p. 3.

¹⁶⁵ «UE/ARYM/Kosovo: M. Solana et Patten a Skopje et au Kosovo». *Europe* (3 de octubre de 2001), (8061), p. 5.

¹⁶⁶ «UE/Albanie: Visite de M. Solana». *Europe* (9 de febrero de 2001), (7899), p. 4.

¹⁶⁷ «UE/Proche-Orient: M. Solana débutera la semaine prochaine au Proche-Orient». *Europe* (31 de agosto de 2001), (8037), p. 2.

te Próximo¹⁶⁸, o contribuiría en las reuniones del comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis¹⁶⁹. Fue un actor determinante a la hora de enlazar el COPSI con la OTAN¹⁷⁰, facilitaría las reflexiones sobre aspectos que entroncaban directamente con sus competencias, por ejemplo, en temas de equipamientos de defensa¹⁷¹, armamento, mientras que se producían las primeras reuniones de coordinación OTAN/UE¹⁷². En una ocasión, al recibir el Premio al Liderazgo Transatlántico, Javier Solana afirmó ante la secretaria de estado de los Estados Unidos que «en unos pocos años, estarían hablando con una Unión Europea diferente», señalando que había «un compromiso de los Estados miembros, incluso de aquellos que tradicionalmente han sido reticentes a integrar áreas que tocan el corazón de la soberanía nacional»¹⁷³.

Javier Solana destacaría en numerosas ocasiones que una política exterior común europea eficaz, y creíble a nivel global, precisaría de un importante aparato militar, que podría ser utilizado para las acciones humanitarias y la prevención de conflictos, especialmente al servicio de las Naciones Unidas¹⁷⁴. En la reforma de los tratados en Niza no se conseguiría mejorar la eficacia de la PESC en exceso. De hecho, las declaraciones posteriores al Consejo Europeo de Niza en 2000 certificaron la mediocridad de la propia reforma. Jean Claude Juncker referiría que Europa es en realidad solidaria pero frágil, y complicada porque de conferencia intergubernamental en conferencia intergubernamental, de tratado en tratado, han existido progresos que, sin ser impresionantes, son medibles. Por su parte, el Gobierno español estaba eufórico, José María Aznar había conseguido sus objetivos, tanto en votos como en fondos.

El Parlamento Europeo preferiría seguir el criterio de los eurodiputados Méndez de Vigo y José Seguro, apostando por el proceso de reflexión abierto, y otorgar un tibio apoyo a Niza hasta la conclusión de la Cumbre de Laeken, donde se enfatizarían las reformas de calado que precisaba la Europa¹⁷⁵, reflejadas en la Declaración de Laeken, un documento elaborado por un grupo

¹⁶⁸ «UE/Proche Orient: Visite de Javier Solana à partir de dimanche». *Europe* (5 de enero de 2002), (8122), p. 5.

¹⁶⁹ «UE/PESC: Première réunion du Comité pour les aspects civils de la gestion des crises». *Europe* (17 de junio de 2000), (7739), p. 6.

¹⁷⁰ «UE/PESD/OTAN: Première réunion du COPSI et du conseil de l'OTAN, avec Mm. Duclos, Solana et Robertson». *Europe* (21 de septiembre de 2000), (7803), p. 3.

¹⁷¹ «UE/Défense: Les quinze devront, le monde venu, réfléchir sur les besoins d'équipements, a affirmé M. Solana». *Europe* (7 de julio de 2000), (7753), p. 6.

¹⁷² «UE/Défense: Première réunion de consultation et coopération UE/OTAN lundi à Bruxelles». *Europe* (6 de febrero de 2001), (7896), p. 5.

¹⁷³ «EU/CFSP: Solana explains fifteen's political will to Americans regarding Security and Defence». *Europe* (3 de febrero de 2000), (7647), p. 7.

¹⁷⁴ «UE/PESC: M. Solana souligne le caractère indispensable de l'instrument militaire pour une politique étrangère efficace et crédible». *Europe* (23 de junio de 2000), (7743), p. 4.

¹⁷⁵ «PE/Traité de Nice: Le Parlement fait dépendre sa position sur le Traite de Nice des résultats du Sommet de Laeken et se prononce pour un processus aboutissant à l'adoption d'une Constitution». *Europe* (1 de junio de 2001), (7975), p. 3.

de reflexión¹⁷⁶, formado de numerosas personalidades (Jean Luc de Dehaene, Giuliano Amato, Jacques Delors, Bronislaw Geremek y David Miliband)¹⁷⁷, y que trabajaría durante el año 2001 discutiendo sobre los grandes interrogantes a los que se enfrentaba Europa.

El Tratado de Niza no supondría un avance tan sustancial como el Tratado de Ámsterdam había supuesto para la PESC y la PESD (política europea de seguridad y defensa). El tratado solo reformaría cuatro artículos: 17, 23, 24 y 25, y crearía *ex novo* cinco artículos, pero divididos en 27a, 27b, 27c, 27d y 27e.

Los cambios discutidos en todos ellos son asuntos menores, por ejemplo, en el artículo 17 desaparece toda mención a la Unión Europea Occidental, que pervivía porque no había sido denunciada por sus miembros, pero se encontraba en ciernes de ser fagocitada por la propia Unión Europea. El artículo 23, que reflejaba el conjunto de materias votadas por el procedimiento de la unanimidad, agregaba, con el Tratado de Niza, la elección de los Representantes Especiales. El artículo 24 introducía dos importantes novedades en la extensión del voto por mayoría cualificada, por un lado, en la aplicación de una acción común o una posición común y, por otro lado, en la adopción de decisiones o de medidas internas.

Asimismo, el artículo 25 rebautizaría al Comité Político como Comité Político y de Seguridad, y le cedería una importante tarea: el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis. Estableciendo que, bajo supervisión directa del Consejo, llevaría a cabo la ejecución operativa y el control político de las misiones que se aprobasen y fuesen ejecutadas, durante el tiempo establecido. Estas aportaciones reformarían el contenido de otros artículos que ya se encontraban en el tratado, pero la conferencia intergubernamental también alumbró un articulado inédito.

En este caso, las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC que se establecerían en las cinco nuevas letras del artículo 27. No optaron por crear un artículo 27, con cinco epígrafes distintos, sino cinco artículos diferentes, con sus respectivas letras, asegurando que su contenido fuese interpretado de forma coherente, sin ofrecerse a ningún tipo de malinterpretación. Las cooperaciones reforzadas se restringieron a la aplicación de acciones comunes o de posiciones comunes, donde los Estados mantuvieran fricciones y no fuese posible llegar a posiciones unánimes sobre asuntos concretos.

En síntesis, la presencia de españoles en la construcción inicial de la política exterior y la política de defensa de la Unión Europea ha sido leal, firme y constante a lo largo del tiempo. En una primera época, desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas hasta el Tratado de Niza, han sido muchos los personajes relevantes que contribuyeron a consolidar estas dos

¹⁷⁶ «UE/Présidence belge: M. Verhofstadt reçoit le 26 de juin les personnalités qui contribueront par leur réflexion au débat sur l'avenir de l'Europe». *Europe* (21 de junio de 2001), (7989), p. 5.

¹⁷⁷ «UE/Avenir de l'Europe: M. Verhofstadt a reçu "le Groupe de Laeken"». *Europe* (27 de junio de 2001), (7993), p. 3.

importantes políticas. El más notable, evidentemente, es Javier Solana, que llegó a ostentar el cargo de alto representante de la PESD por un periodo de 10 años. No obstante, hasta que Europa decidió instituir una figura que representara los intereses de la Unión en el exterior, tuvieron que pasar décadas de evolución en una línea fuertemente marcada por el carácter intergubernamental, e indisolublemente unida a los intereses de los propios jefes de Gobierno de entonces, como José María Aznar o Felipe González. Otros muchos personajes de gran talla política e intelectual, como Marcelino Oreja, Manuel Marín, Enrique Barón, Carlos Westendorp, José María Gil Robles, Lluís María de Puig o Íñigo Méndez de Vigo también coadyuvaron con fructíferas discusiones que dejaron una impronta fundamental para el avance de la integración de la política exterior y la política de defensa en la Unión Europea.