

REFLEXIONES EN TORNO A LA CONFIGURACIÓN DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA

Por JULIO JORGE URBINA *

SUMARIO:

I. CONSIDERACIONES GENERALES.—II. EL TRATADO DE AMSTERDAM Y EL ESTABLECIMIENTO DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: A) OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA. B) ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA. C) HACIA UNA COOPERACIÓN MÁS ESTRECHA ENTRE LA UEO Y LA UE: ¿LA ANTESALA DE LA INTEGRACIÓN?—III. LA PROGRESIVA INSTITUCIONALIZACIÓN DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA BAJO EL IMPULSO DEL CONSEJO EUROPEO: A) PERSPECTIVAS DE ARTICULACIÓN DE UNA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL MÁS ESTRECHA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA. B) LAS NUEVAS ESTRUCTURAS POLÍTICO-MILITARES Y SU ENCAJE EN EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA UE. C) NECESIDAD DE INTENSIFICAR LA COOPERACIÓN ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA DOTAR A LA UE DE CAPACIDAD OPERATIVA.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La caída del Muro de Berlín, la guerra del Golfo, la desintegración de la antigua URSS y la explosión de los nacionalismos en la Europa Cen-

* Profesor Titular Interino de Derecho Internacional Público. Universidad de Santiago de Compostela.

tral y Oriental son expresión de los cambios radicales que han acaecido en el contexto geopolítico del continente europeo a lo largo de la última década del siglo XX y que, sin duda, han llevado a los europeos a asumir un mayor protagonismo en el ámbito de la seguridad y la defensa desde el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954. Asimismo, los avances experimentados por el proceso de integración han hecho aparecer intereses comunes en ámbitos cada vez más amplios en la línea de avanzar de cara al futuro hacia una unión política, entre los que comienza a destacar la elaboración de una política de seguridad y defensa en la Unión Europea (UE).

No obstante, el tratamiento de esta cuestión se ha visto mediatizado por la participación de los Estados miembros de la UE en distintas organizaciones europeas de cooperación militar, con capacidad para afrontar situaciones de violencia y, ligado a ello, por las relaciones que se debe mantener con EE.UU. en este ámbito. A partir de estos elementos, se ha producido una disparidad de posiciones, denominada *fractura atlantismo v. europeísmo*¹, entre los partidarios de una defensa atlántica bajo liderazgo norteamericano y los que optaban por una defensa europea más autónoma.

Con todo, reviste una enorme importancia que el Tratado de Maastricht haya abierto la puerta en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) al posible establecimiento de una política europea de seguridad y defensa como una dimensión más del proceso de integración. Así, se estaba reconociendo que no sería posible una verdadera política exterior común de la UE sin el establecimiento de un mecanismo de cooperación en el ámbito de la seguridad y la defensa que proporcionase a la Unión los recursos militares necesarios para, llegado el caso, respaldar las iniciativas diplomáticas adoptadas por ésta, superando la tradicional imagen de debilidad ofrecida en distintas crisis internacionales, como la de la antigua Yugoslavia.

A partir de estas primeras iniciativas, analizaremos la regulación contenida en el Tratado de Amsterdam (1997), destacando las dificultades con las que ha tropezado y que explican la debilidad que sigue aquejando a la UE en este ámbito. Asimismo, prestaremos una especial atención a los problemas que se derivan de las iniciativas adoptadas a partir del Consejo Europeo de Colonia de cara a la articulación de una Política Europea de

¹ Esther BARBÉ IZUEL, *La seguridad en la nueva Europa*, Los libros de la catarata, Madrid, 1995, p. 120.

Seguridad y Defensa (PESD) y que se han visto en una muy pequeña parte reflejadas en las reformas introducidas por la Conferencia Intergubernamental sobre la Reforma Institucional en el Tratado de Niza.

II. EL TRATADO DE AMSTERDAM Y EL ESTABLECIMIENTO DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La celebración de la Conferencia Intergubernamental de 1996 abrió nuevas esperanzas de que se fuera concretando progresivamente una política de seguridad y defensa que permitiera superar las deficiencias y ambigüedades constatadas en la regulación contenida en el Tratado de Maastricht. Así, pese a la línea continuista que caracteriza al Tratado de Amsterdam en este ámbito, es posible percibir que la articulación de una defensa común se ha convertido en un objetivo cuya consecución resulta ahora más próxima, a partir de decisiones políticas y actos jurídicos adoptados en el marco de la PESD, que, llegado el caso, podrían conducir a una reforma del Tratado de la Unión Europea (TUE)².

Ahora bien, las profundas divergencias existentes, en cuanto a la articulación de esta política, entre quienes abogaban por una mayor autonomía europea en este ámbito y los que defendían que las cuestiones de seguridad y defensa debían abordarse únicamente en el ámbito de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), junto con la desconfianza de aquellos Estados de tradición neutralista, se ha reflejado en una falta de claridad de las disposiciones del Tratado de Amsterdam³. Pese a todo, sí podemos constatar la existencia de tímidos avances, que no permiten despejar aún las ambigüedades que rodean la configuración de esta política, como veremos a continuación.

² En este sentido, *vid.* Pierre D'ARGENT, «Le Traité d'Amsterdam et les aspects militaires de la PESD», en LEJEUNE, Y. (ed.), *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 385; Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, «El Tratado de Amsterdam (1997) y la defensa de Europa», en PELÁEZ MARÓN, J. M. (dir.); CASADO RAIGÓN, R.; HINOJO ROJAS, M. (coord.), *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario IV*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1998, p. 170.

³ Al respecto, *vid.* Araceli MANGAS MARTÍN; Diego LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2.ª ed., McGraw-Hill, Madrid, 1999, p. 369; Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA; Javier A. GONZÁLEZ VEGA; Bernardo FERNÁNDEZ PÉREZ, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, 2.ª ed., Eurolex, Madrid, 1999, p. 406.

A) OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DE DEFENSA

A este respecto, el Tratado de Amsterdam no representa ningún avance sustancial, ya que siguen sin definirse unos objetivos específicos. Así, hemos de acudir a los establecidos con carácter general para la PESC en el art. 11, puesto que algunos de ellos se pueden ligar claramente al ámbito de la seguridad y la defensa, como: la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la *independencia e integridad de la UE*, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, según los principios de la Carta de las Naciones Unidas, del Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París⁴, *incluidos los relativos a las fronteras exteriores*; o el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

De entre los objetivos enunciados destacamos la introducción de la mención a la «defensa ... de la independencia e integridad de la Unión» o a las «fronteras exteriores», pues nos suscita la cuestión de si dentro de

⁴ La referencia que se introduce a la Carta de las Naciones Unidas, al Acta Final de Helsinki o a la Carta de París reviste una enorme importancia y debe ser interpretada en el sentido de que la UE, en el desarrollo de su política de seguridad y defensa, actuará sometida a los principios enunciados en tales textos, es decir, que éstos constituirán un límite a su acción y las distintas medidas, militares o no, adoptadas por la UE en este ámbito deberán encaminarse a poner en práctica tales principios (*Vid. D'ARGENT, op. cit.*, p. 386). Así, en la *Declaración de Petersberg*, adoptada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental (UEO), el 19 de junio de 1992, se señaló que toda decisión de recurrir a unidades militares por parte de la UEO será tomada por el Consejo de esta organización, *conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas*. Sin embargo, no deja de plantear dudas la eficacia de estas grandes declaraciones de principios, sobre todo, a la luz de la acción de la OTAN contra Yugoslavia, en la que pese a no contar con la autorización del Consejo de Seguridad —y, por tanto, ser contraria a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas— participaron, de una manera u otra, 9 Estados miembros de la UE (Italia, Francia, Alemania, Holanda, España, Gran Bretaña, Bélgica, Dinamarca y Portugal), que teóricamente aceptaban someterse en su política exterior y de seguridad común a los citados principios. En esta línea, *vid. Alfonso GONZÁLEZ BONDÍA*, «La política de defensa de la Unión Europea», en BARBÉ, E. (coord.), *Política exterior europea*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 148.

este ámbito se puede incluir la legítima defensa colectiva, en el caso de que uno de sus miembros sufra un ataque de un tercer Estado⁵. Esta posibilidad no resulta factible, pues la UE carece de capacidad para decidir el uso de la fuerza en legítima defensa. Para ello, tendríamos que acudir al art. 5 del Tratado de Washington de 1949 o al art. V del Tratado de Bruselas modificado de 1954⁶. En todo caso, esta posibilidad está descartada por el momento, ya que el Consejo Europeo ha reconocido claramente que «la OTAN sigue siendo para sus miembros la piedra angular de la defensa colectiva» y que «el desarrollo de la política europea común de seguridad y defensa no afectará a los compromisos asumidos a tenor del artículo 5 del Tratado de Washington y del artículo V del Tratado de Bruselas»⁷.

A la vista de todo, la prevención de conflictos y la gestión de crisis se perfila como objetivo principal de la política de seguridad y defensa, para lo cual la UE podría adoptar una amplia gama de medidas, que in-

⁵ Ello supondría que la UE asume protagonismo en la salvaguardia de la integridad territorial e independencia política de sus Estados miembros y, ligado a ello, la configuración de una política de defensa territorial, ya que la Unión, en cuanto tal no posee ni territorio ni fronteras, de manera que tanto el uno como las otras serían los de los Estados miembros. Al respecto, *vid.* D'ARGENT, *op. cit.*, p. 387. Sin embargo, como veremos, de ello no podemos deducir aún una garantía jurídica de defensa colectiva de los Estados miembros de la UE. *Vid.* Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, «El letargo de Europa (o la cooperación en asuntos de seguridad y defensa)», en MARIÑO MENÉNDEZ, F. (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional*, Universidad Carlos III de Madrid/B.O.E., Madrid, 1998, p. 126; Antonio REMIRO BROTONS, «Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional», *R.E.D.I.*, vol. LI, 1999, n.º 1, p. 44.

⁶ Ahora bien, pese a la ambigüedad existente en el Tratado de Amsterdam al respecto, parece que nada impediría en un futuro a los Estados miembros incorporar, por unanimidad, al ámbito de competencias de la UE el citado art. V. *Vid.* Fernando MARIÑO MENÉNDEZ, «La política de seguridad y defensa comunes», en OREJA AGUIRRE, M. (dir.); FONSECA MORILLO, F. (coord.), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, vol. I, McGraw-Hill, Madrid, 1998, p. 374. Téngase en cuenta que pese a que parece poco probable que los actuales miembros de la UE sufran un ataque de esta naturaleza, de cara a la ampliación hacia la Europa Central y Oriental, esta cuestión podría adquirir una mayor relevancia por el interés los futuros nuevos miembros en afianzar su seguridad frente a posibles amenazas que podrían derivarse de la inestabilidad que sigue existiendo en esta parte del continente europeo y de los recelos que persisten en estos países hacia Rusia.

⁷ CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia. Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999*. Anexo IV.

cluirían en los casos más graves la organización de operaciones militares dirigidas a mantener o restablecer la paz, así como a preservar los derechos humanos o prestar asistencia humanitaria. Así lo pone de manifiesto la inclusión de las *misiones de Petersberg* dentro del marco de la UE (art. 17, 2)⁸. Con ello, se trataría de dotar a la UE de un instrumento adecuado para garantizar la paz y la estabilidad en el continente europeo frente a la proliferación de situaciones de crisis, que constituyen un riesgo de desestabilización para muchos países adyacentes a las fronteras de la Unión y, en especial, en la Europa Central y Oriental⁹.

En definitiva, nos encontramos ante un aspecto de la política de seguridad y defensa donde ha surgido un interés común, asumido como tal por todos los Estados miembros, que ha permitido la superación de las divergencias que hasta entonces habían impedido cualquier tipo de avance hacia una defensa común. Pese a todo, la solidaridad no alcanza a la financiación de estas operaciones, pues frente a los gastos de la PESC, administrativos y operativos, que se incluyen dentro del presupuesto comunitario, según el art. 28, 3, «los gastos derivados de las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar» correrán a cargo de los Estados miembros, siempre y cuando no se hubieran abstenido y formulado la declaración prevista en el art. 23, 1, en cuyo caso no estarán obligados a contribuir financieramente. Por tanto, por el momento no existe una solidaridad financiera, lo que pone de manifiesto la debilidad de la política de seguridad y defensa, tal como aparece regulada en el Tratado de Amsterdam¹⁰.

⁸ Estas misiones se denominan así por haber sido definidas en la *Declaración de Petersberg*, adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO, el 19 de junio de 1992, en el marco del proceso de reestructuración y de refuerzo de la capacidad operativa de esta organización.

⁹ Este mismo propósito de contribuir a la paz y la estabilidad animaría, entre otros, la futura ampliación de la UE a ciertos Estados de la antigua Europa del Este. A este respecto, *vid.* Carlos TEIJO GARCÍA, «A Unión Europea: o proceso de ampliación como expoñente dos límites actuais das potencialidades do proxecto político da integración europea», *Boletín Galicia-Europa*, n.º 99, decembro 1999, p. 74.

¹⁰ En este sentido, *vid.* GUTIÉRREZ ESPADA, «El letargo ...», *cit.*, p. 134.

B) ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La progresiva institucionalización de esta política implica la resolución de dos cuestiones: la creación de estructuras orgánicas de seguridad y defensa en el seno de la UE y la elaboración de un procedimiento que permita adoptar las decisiones necesarias para el desarrollo de los objetivos fijados con anterioridad. Ambos aspectos quedan, como vamos a ver, en buena medida, inconclusos. Sin embargo, ya se perfila claramente que el desarrollo de esta política se va a realizar en un marco estrictamente intergubernamental, que se manifiesta en el reforzamiento de los poderes del Consejo Europeo y en el débil papel que se atribuye en este ámbito a la Comisión y al Parlamento Europeo¹¹, así como la exclusión de la competencia del TJCE (art. 46). Esta circunstancia resulta chocante, sobre todo, en relación con la Comisión, pues esta Institución goza de importantes competencias en materia de relaciones exteriores y dispone de mecanismos y recursos —como la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO)— que serían de gran utilidad para hacer frente a situaciones de crisis y que contribuirían a hacer más coherente y eficaz la acción de la UE¹².

Se asigna un papel central al Consejo Europeo, pues deberá adoptar, como órgano de impulso político, todas las grandes decisiones en orden a la progresiva institucionalización de la política de seguridad y defensa¹³.

¹¹ Al respecto, *vid.* Jorge PUEYO LOSA, «O Tratado de Amsterdam e o futuro do proceso de integración europea», *Boletín Galicia-Europa*, n.º 99, decembro 1999, p. 19.

¹² Solo en la Declaración sobre la UEO se hace referencia a la posibilidad de elaborar arreglos prácticos encaminados a garantizar la cooperación entre la Comisión y la UEO. No deja de ser curioso que la versión de esta Declaración contenida en el Tratado de Maastricht era mucho más precisa en cuanto a las relaciones con la Comisión.

¹³ Así, se le atribuye un poder de *dirección política general*, consistente en la definición de los principios y las orientaciones de la política de seguridad y defensa, así como de estrategias comunes, que regirán también para la UEO en aquellos asuntos en los que la UE recurra a esta organización; y se le encomienda la adopción de todas las decisiones que impliquen avanzar hacia el establecimiento de una defensa común, sin perjuicio de que ello signifique la reforma del Tratado (art. 17, 1). Sobre esta cuestión *vid.* MARIÑO MENÉNDEZ, «La política ...», *cit.*, pp. 368-369.

Por su parte, el Consejo de la UE es el órgano encargado de poner en práctica esta política, ya que le corresponde la adopción de todas las decisiones que resulten necesarias para aplicar las líneas directrices y, en especial, las estrategias comunes elaboradas por el Consejo Europeo en este ámbito. En esta tarea se halla asistido por el Secretario General, que, en especial, contribuirá «a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas» en el ámbito de la PESC (art. 26)¹⁴.

Asimismo, en el art. 25 se crea un Comité Político (COPO) que hará un seguimiento de la situación internacional en los ámbitos de la PESC y contribuirá a la definición de la política mediante dictámenes dirigidos al Consejo y supervisará la ejecución de las políticas acordadas. Para cumplir con su cometido, el COPO podrá reunirse en cualquier momento en casos de crisis internacionales u otros asuntos urgentes. Constituye, pues, un órgano de análisis de las amenazas potenciales a la seguridad europea y de las posibles respuestas que podrían darse desde la UE. No obstante, se introdujo este nuevo órgano sin deslindar sus competencias de las de otros, como el COREPER, lo que dará lugar a fricciones, como tendremos oportunidad de ver.

Sin embargo, no se han establecido órganos de carácter político-militar encargados de evaluar las distintas situaciones de crisis que podrían exigir de la UE la adopción de medidas, militares o no; de planificar las posibles respuestas, así como los distintos aspectos estratégicos y tácticos que conlleva el despliegue de una operación militar de las previstas en el art. 17, 2. Ello significa que de todas las cuestiones operativas debe encargarse la UEO y en particular del control del desarrollo de la misión, lo que suscita la necesidad de estrechar relaciones con esta organización para evitar posibles disfunciones.

Por otra parte, se produce un cambio en cuanto a la toma de decisiones, pues a diferencia del antiguo art. J.4, 3 del Tratado de Maastricht,

¹⁴ Para cumplir este cometido, en el seno de la Secretaría se ha constituido una Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida (UPPAR), que se configura como un centro de análisis, prevención y programación política, encargado de evaluar los intereses de la UE en el marco de la PESC, verificar el desarrollo de posibles riesgos o amenazas y alertar en caso de crisis. De esta forma, adquiere relevancia en esta materia el Secretario General del Consejo, que además de ser Alto Representante de la PESC ha pasado a convertirse en Secretario General de la UEO. Todo ello supone que esta figura estaría llamada a jugar un importante papel en orden a garantizar la unidad y la coherencia de la política de la UE en este ámbito.

en el art. 13 se permite la aplicación de los procedimientos de adopción de decisiones de la PESC a las cuestiones de seguridad y defensa. Así se posibilita la aprobación de estrategias comunes en aquellos ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común; y, en aplicación de ellas, el Consejo de la UE deberá aprobar acciones y posiciones comunes, con carácter vinculante para los Estados miembros¹⁵. En este ámbito, las acciones comunes constituyen el instrumento más adecuado para la puesta en práctica de las medidas decididas por el Consejo Europeo y, sobre todo, cuando se trate de la creación de una misión de Petersberg.

Ahora bien, según el art. 23, en el ámbito de la seguridad y la defensa, la adopción de acciones comunes será siempre por unanimidad, excluyéndose expresamente la aplicación de la regla de la mayoría cualificada. Aunque no hay cambios sustanciales con respecto al Tratado de Maastricht, sí se destaca que la abstención de alguno de sus miembros no impedirá la adopción de la decisión por unanimidad, pero si la acompaña de una declaración formal al respecto no estará obligado por dicha decisión, pese a que sí lo sea para la UE. Se introduce de esta forma la denominada «abstención constructiva»¹⁶, lo que permitiría la aprobación de una decisión que implicase el establecimiento de una misión de Petersberg, aun con la abstención de los cinco Estados miembros que no pertenecen a la UEO¹⁷. No obstante, basta el rechazo de uno de ellos para que no se pueda tomar dicha decisión, lo que en la práctica podría llegar a bloquear el funcionamiento de la UE en este ámbito. Por ello, creemos que si con carácter general en la PESC se ha suprimido la regla de la unanimidad en la toma de decisiones no habría ninguna razón objetiva que impida hacer lo mismo en el ámbito de la seguridad y la defensa.

En todo caso, las decisiones adoptadas por la UE en este ámbito deberán respetar el carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, las obligaciones asumidas por deter-

¹⁵ En esta línea, *vid.* D'ARGENT, *op. cit.*, p. 388.

¹⁶ Este mecanismo, además, implica que en caso de que el número de miembros del Consejo que a su abstención acompañen una declaración represente más de un tercio de los votos ponderados con arreglo al art. 205, 2 del TCE, la decisión no podrá adoptarse.

¹⁷ Al respecto, *vid.* Fabrizio PAGANI, «A new gear in the CFSP machinery: Integration of the Petersberg tasks in the Treaty on European Union», *E.J.I.L.*, vol. 9, 1998, n.º 4, p. 744.

minados Estados miembros que confían su defensa común a la OTAN, y la política común de seguridad y defensa establecida en el marco de dicha organización, a la cual pertenecen la mayoría de los miembros de la UE. Asimismo, el desarrollo de esta política no impide el establecimiento de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la OTAN, siempre que no contravenga ni obstaculice la decidida en la UE¹⁸.

Todo ello pone en evidencia la ausencia de objetivos compartidos y de una clara voluntad de construir una auténtica defensa común, ya que el desarrollo de esta política sigue mediatizado por los intereses particulares de los Estados miembros en el ámbito de la defensa y por la primacía que se reconoce a la OTAN como principal organización defensiva¹⁹.

C) HACIA UNA COOPERACIÓN MÁS ESTRECHA ENTRE LA UEO Y LA UE: ¿LA ANTESALA DE LA INTEGRACIÓN?

A este respecto, el Tratado de Amsterdam (art. 17, 1) confirma el papel central que sigue desempeñando la UEO como organización encargada de poner en práctica las decisiones adoptadas por la UE en el ámbito de la seguridad y la defensa, lo que resulta lógico a la vista de que ésta carece aún de capacidad operativa. Pese a ello, sigue sin resolverse la cuestión de la integración de la UEO, ya que el TUE se limita a establecer que la UE «fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posible integración de la UEO en la Unión» y que cualquier decisión al respecto debería ser adoptada por el Consejo Europeo. Una medida como esta, en cualquier caso, requeriría la reforma del Tra-

¹⁸ En esta línea, ciertos Estados europeos llegaron a acuerdos de cooperación militar para la coproducción de armamentos o la formación de unidades militares multinacionales. Fruto de ello fue la creación del Cuerpo de Ejército Europeo (Eurocuerpo), de la Eurofuerza Operativa Rápida (Eurofor), de la Fuerza Marítima Europea (Euromafor), del Grupo Aéreo Europeo o de la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana (SIAF). Todas estas iniciativas revisten una enorme importancia porque contribuyen a dotar de capacidad operativa a la UEO, ya que pueden ser puestas al servicio de operaciones desarrolladas por esta organización; y porque han permitido alcanzar en el plano multilateral objetivos en materia de política de defensa que no se pudieron alcanzar en el marco de la UE y que, por tanto, marcarían el camino hacia el que debiera tender ésta a la hora de definir una política de defensa común.

¹⁹ En este sentido, *vid.* GUTIÉRREZ ESPADA, «El letargo ...», *cit.*, p. 135.

tado, siguiendo el procedimiento previsto en el art. 48 del TUE (art. 17, 5). En esta ocasión, no estamos ante una mera declaración, sino que ya se avanza la necesidad de elaborar acuerdos formales entre ambas organizaciones en orden a establecer una cooperación más estrecha, que podrían haber llevado a su eventual integración²⁰.

La necesidad de resolver la cuestión de la posible integración de la UEO en la UE se hace más evidente al incluirse, como un componente de la política europea de seguridad y defensa, la realización de misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de pacificación (art. 17, 2). De esta forma, la UE integra dentro de su estructura y asume protagonismo en la organización de las llamadas *misiones de Petersberg*, lo que permite que el despliegue de estas operaciones pueda ser decidido también por la UE. Este aspecto, uno de los escasos avances significativos del Tratado de Amsterdam en el ámbito de la seguridad y la defensa, debiera ir en la línea de la progresiva integración de la UEO dentro de la UE.

Se ha querido implicar también en la toma de decisiones y en el desarrollo de estas operaciones a aquellos Estados miembros con una tradición de neutralidad o no alineamiento (Irlanda, Austria, Finlandia y Suecia) y que, junto con Dinamarca, no han querido llegar a ser miembros de la UEO, en la medida en que la puesta en práctica de las misiones de Petersberg va a corresponder a esta última organización, la única con capacidad operativa. A este respecto, se establece en el art. 17, 3 que en tales casos todos los Estados miembros tendrán derecho a participar plenamente en dichas misiones, correspondiéndole al Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, la adopción de «las modalidades prácticas necesarias que permitan a todos los Estados miembros que contribuyan a dichas misiones participar plenamente y en pie de igualdad en la planificación y adopción de decisiones en la UEO».

Sin embargo, la integración de la UEO en la UE plantea ciertas dificultades, ligadas al hecho de que no parece probable que el compromiso

²⁰ Esta proclamación general se concreta en el Protocolo sobre el artículo 17, en el que se especifica la necesidad de alcanzar este tipo de acuerdos en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, lo cual se ha cumplido mediante la Decisión del Consejo de 10 de mayo de 1999 sobre los Acuerdos de cooperación más intensa entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental (1999/404/PESC) (D.O.C.E. n.º L 153, de 19 de junio de 1999).

de defensa colectiva contenido en el art. V del Tratado de Bruselas modificado de 1954 se incluya dentro de la política de seguridad y defensa, a diferencia de lo que se ha hecho con las misiones de Petersberg²¹. Por otra parte, la diferente composición de ambas organizaciones podría plantear problemas de coordinación y dificultar una progresiva integración en la UE de la UEO, ya que en la adopción de decisiones podrían participar miembros asociados que no forman parte de la UE. Ligado a ello, también podrían derivarse dificultades del hecho de que la UEO sigue constituyendo un elemento fundamental para el desarrollo de la *Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD)* en el seno de la OTAN²².

III. LA PROGRESIVA INSTITUCIONALIZACIÓN DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA BAJO EL IMPULSO DEL CONSEJO EUROPEO

A) PERSPECTIVAS DE ARTICULACIÓN DE UNA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL MÁS ESTRECHA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Como hemos visto, el Tratado de Amsterdam no introduce innovaciones significativas de cara a la articulación de una política de seguridad y

²¹ Estas dificultades ya fueron apuntadas por el Parlamento Europeo, que pese a proponer la integración gradual de la UEO en la UE —en especial las llamadas misiones de Petersberg—, excluía expresamente el art. V del Tratado de Bruselas. Al respecto, *vid. Dictamen del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 1996, sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental*, en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA; Antonio TIZZANO; Ricardo ALONSO GARCÍA, *Código de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 1996, p. 272.

²² El desarrollo de la IESD tenía por objeto hacer compatible una mayor autonomía europea en materia de seguridad y defensa con el mantenimiento del vínculo euroatlántico, lo que exigía reforzar los lazos entre ambas organizaciones. Esta fórmula, que fue aceptada en el seno de la OTAN por el Consejo de Ministros de Berlín (1996) y respaldada por el Consejo del Atlántico Norte celebrado en Madrid (1997), ha contribuido a reforzar la capacidad operativa de la UEO, ya que en el desarrollo de sus nuevas funciones podrá hacer uso de medios materiales y humanos de la OTAN. Sobre esta cuestión, *vid. Jacques WALCH, «L'euro-péisation de l'OTAN», Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 407, avril 1997, pp. 238-242; Mariano J. AZNAR GÓMEZ, «¿Es posible una *Identidad Europea de Defensa*? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional», *R.D.C.E.*, n.º 4, julio/diciembre 1998, pp. 631-634.

defensa, al quedar en la ambigüedad ciertas cuestiones claves que debieran haber sido resueltas, lo que pone de manifiesto la falta aún de un proyecto compartido en este ámbito, achacable a las diferentes posiciones de los Estados miembros en relación con el modelo defensivo más adecuado para Europa. Pese a ello, tras su entrada en vigor se han adoptado nuevas iniciativas en el ámbito de la seguridad y la defensa encaminadas, *a priori*, a desarrollar las disposiciones del TUE en esta materia, asumiendo el Consejo Europeo un papel protagonista como impulsor de futuros avances hacia el establecimiento de una defensa común, que se han visto en parte reflejados en las reformas introducidas —mínimas, eso sí— por el Tratado de Niza.

Las nuevas circunstancias que propiciaron este renovado impulso hacia la configuración progresiva de una política de seguridad y defensa fueron el cambio experimentado en la posición británica, que hasta ahora había manifestado las mayores reticencias a cualquier tipo de avance hacia la construcción de una defensa común netamente europea²³ y el papel jugado por los Estados europeos en crisis internacionales recientes como la de Kosovo, en donde la OTAN, bajo el liderazgo de los EE.UU., llevó la batuta durante el desarrollo de esta operación militar, lo que puso de manifiesto nuevamente las claras deficiencias de la UE en este ámbito²⁴.

El punto de partida de este nuevo y acelerado proceso de fortalecimiento de una política de seguridad y defensa, en la línea de lo ya preconizado por el Tratado de Amsterdam, ha sido el Consejo Europeo de Colonia (3 y 4 de junio de 1999), cuyas decisiones se han visto desarrolladas y precisadas en los Consejos Europeos de Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999), Feira (19 y 20 de junio de 2000) y Niza (7 a 9 de diciembre de 2000)²⁵. Todas las decisiones adoptadas en ellos se encaminan a dotar

²³ Este cambio en la posición británica es plenamente perceptible a partir de la Declaración franco-británica de Saint-Malo, de 4 de diciembre de 1998. Sobre esta cuestión *vid.* Sven BISCOP, «Le Royaume-Uni et l'Europe de la défense: De l'opposition au pragmatisme», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 435, février 2000, p. 75.

²⁴ En esta línea, *vid.* Luis N. GONZÁLEZ ALONSO, «La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza», *R.D.C.E.*, n.º 9, enero/junio 2001, p. 203.

²⁵ Asimismo, en el Consejo Europeo de Gotemburgo (15 y 16 de junio de 2001) se ha comenzado a realizar el seguimiento de las decisiones adoptadas en los Consejos anteriores en relación con la PESD al objeto de determinar el grado de cumplimiento de las mismas, así como de las deficiencias que puedan ser observadas. A estos efectos, está previsto que el próximo Consejo Europeo de Bruselas-Laeken

a la UE de la capacidad militar necesaria para desarrollar este tipo de operaciones con autonomía, que, en todo caso, no será total, pues a pesar de los cambios preconizados se mantiene inalterable el postulado según el cual «la OTAN sigue siendo para sus miembros la piedra angular de la defensa colectiva», y además se admite que la UE sólo emprenderá operaciones militares en aquellas situaciones en las que no intervenga la OTAN en su conjunto²⁶.

Para ello, el Consejo Europeo de Helsinki estableció como objetivo global para el 2003, la constitución de una fuerza de reacción rápida de unos 50.000 a 60.000 hombres que los Estados miembros tendrían que estar en condiciones de desplegar en el plazo de sesenta días y mantener durante un mínimo de un año con capacidad para llevar a cabo las misiones de Petersberg. Asimismo, en Feira se decidió aumentar y mejorar la capacidad de la UE para la gestión civil de crisis internacionales con la creación antes de 2003 de una fuerza de policía de 5.000 hombres, 1.000 de los cuales deberán poder desplegarse en menos de treinta días²⁷. En definitiva, todas estas decisiones en orden a institucionalizar una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) estaban encaminadas a dotar a la UE de capacidad de decisión autónoma en respuesta a crisis internacionales, ya implicase el empleo de recursos militares o civiles. Ello, en primer lugar, ha supuesto un cambio de concepción radical de la política de seguridad y defensa en relación con la regulación de esta materia establecida en el Tratado de Amsterdam, que, como veremos, ha supuesto un re-

(diciembre de 2001) declare la operatividad de la UE para la gestión de crisis internacionales, lo que significa que la PESD ocupará un lugar destacado dentro del programa de trabajo de la Presidencia belga, como lo demuestra la celebración durante este periodo de las conferencias sobre mejora de la capacidad militar y sobre capacidades de policía.

²⁶ Así lo han dejado reflejado los Estados miembros en todos los Consejos Europeos mencionados anteriormente (Entre otros, *vid.* CONSEJO EUROPEO DE HELSINKI, *Conclusiones ...*, *cit.* Anexo IV).

²⁷ A partir de este objetivo general, el Consejo Europeo de Gotemburgo ha trabajado sobre el desarrollo de la capacidad de planificación y de ejecución de operaciones policiales, así como en otros aspectos de la gestión civil de crisis internacionales, como el fortalecimiento del Estado de Derecho, la administración civil y la protección civil y la cooperación con las organizaciones internacionales y con terceros países. *Cfr.* CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia. Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001*. Anexo III: Documentos presentados al Consejo Europeo de Gotemburgo: *Informe de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa (9526/1/01 REV 1+ REV 2 (de))*.

planteamiento del papel de la UEO en la articulación de la política de seguridad y defensa de la UE.

Para asumir estas nuevas responsabilidades, la UE tenía que dotarse de nuevas estructuras políticas y militares que le permitieran cumplir con las citadas misiones. En este contexto, en Colonia y Helsinki se decidió la creación en el seno del Consejo de «nuevos órganos y estructuras de carácter político y militar que permitan a la Unión garantizar la orientación política y la dirección estratégica necesarias para dichas operaciones, respetando el marco institucional único»²⁸. Además, se contempló el establecimiento de un mecanismo para la gestión no militar de crisis, a los efectos de que la UE pueda desarrollar la capacidad necesaria para reaccionar rápidamente en estas situaciones.

En concreto, se propuso la apertura del Consejo de Asuntos Generales a la participación de los ministros de Defensa, que aconteció a partir del 15 de noviembre de 1999, y la creación de los siguientes órganos políticos y militares con carácter permanente²⁹: un *Comité Político y de Seguridad (CPS)*, integrado por representantes nacionales con categoría de embajadores o altos funcionarios, que se ocupará de todos los aspectos de la PESC, incluida la seguridad y la defensa, de acuerdo con el TUE, y que, en especial, ejercerá, bajo la autoridad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones militares de gestión de crisis emprendidas por la UE; un *Comité Militar (CMUE)*, encargado de asesorar y hacer recomendaciones en temas militares al CPS, y proporcionar orientación militar al Estado Mayor; y un *Estado Mayor (EMUE)*, que aportará los conocimientos técnicos militares y en especial asesoramiento al CMUE, sobre todo, en la conducción de las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE, siendo sus tareas específicas la alerta temprana, la evaluación de la situación y la planificación estratégica de las misiones de Petersberg, incluida la determinación de las fuerzas nacionales

²⁸ Sobre esta cuestión, *vid.* CONSEJO EUROPEO DE HELSINKI, *Conclusiones ...*, *cit.*, Anexo 1 del Anexo IV (Informe de situación de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa).

²⁹ No obstante, con carácter provisional, a partir del 1 de marzo de 2000, se constituyó un *Comité Político y de Seguridad provisional*, un *Órgano Militar provisional* y el núcleo del futuro Estado Mayor en el seno de la Secretaría General por sendas Decisiones del Consejo de 14 de febrero de 2000 (2000/143/PESC; 2000/144/PESC; 2000/145/PESC) (DOCE n.º L 49, de 22 de febrero de 2000).

y multinacionales europeas. Sin embargo, el EMUE no actuará como un cuartel general operativo³⁰.

Es de destacar el acentuado carácter intergubernamental de esta política, sin que *a priori* se atisbe ningún indicio de su posible comunitarización, como lo demuestra el hecho de que todos los nuevos órganos de carácter político y militar se sitúan en el seno del Consejo de la UE y la ausencia de referencias al papel de la Comisión o del Parlamento Europeo, aspecto este último que plantea la cuestión del control político sobre las decisiones adoptadas en este ámbito. Asimismo, trasciende, desafortunadamente, el escaso reflejo de estas reformas en el TUE, a excepción del CPS.

La primera consecuencia de todos estos desarrollos en materia de seguridad y defensa es la transferencia a la UE de las competencias de la UEO para emprender las misiones de Petersberg. Ello supone un cambio fundamental en la concepción de la PESD, pues se ha pasado de la posibilidad de integración de la UEO en la UE, como se deriva del Tratado de Amsterdam, a prescindir de sus servicios, asumiendo la UE todas estas tareas de forma directa. Así ha quedado reflejado en el Tratado de Niza, que ha eliminado del art. 17 del TUE todas las referencias a la UEO como ejecutora de las decisiones de la UE en materia de seguridad y defensa. En esta misma línea, el Consejo de la UEO, en su Declaración de Marsella de 13 de noviembre de 2000 ha decidido, en vista del Consejo Europeo de Niza, el cese de todas las actividades de esta organización relacionadas con el desarrollo de las misiones de Petersberg y la transferencia de estas funciones a la UE³¹. De esta forma, las funciones de la UEO a

³⁰ Estos órganos han sido creados, siguiendo las directrices del Consejo Europeo de Niza, por sendas Decisiones del Consejo de 22 de enero de 2001 (2001/78/PESC; 2001/79/PESC; 2001/80/PESC) (DOCE n.º L 27, de 30 de enero de 2001); y ya se encuentran operativos, como lo demuestra el nombramiento del Presidente del CMUE (PCMUE) (Decisión del Consejo de 9 de abril de 2001 —2001/309/PESC—. DOCE n.º L 109, de 19 de abril de 2001) y la Decisión del Secretario General/Alto Representante para la PESC de 8 de junio de 2001 (2001/442/PESC) (DOCE n.º L 155, de 12 de junio de 2001) por la cual la puesta en funcionamiento del EMUE se producirá a partir del 11 de junio de 2001.

³¹ Así se refleja en la creación en el seno de la UE como agencia de un Centro de Satélites y de un Instituto de Estudios de Seguridad, que en la práctica supone un traspaso a la UE del Centro de Satélites de Torrejón y del Instituto de Estudios de Seguridad pertenecientes ambos a la UEO; el progresivo cese de actividades del Comité Militar y del Estado Mayor de la UEO; y la asunción por parte de la UE de la gestión directa de la misión de asistencia a Albania en materia de policía.

partir del 1 de julio de 2001 quedarán reducidas al citado art. V del Tratado de Bruselas modificado de 1954 —es decir, la defensa colectiva— y a promover la cooperación en materia de armamentos.

Este rápido desmantelamiento de la UEO nos suscita la cuestión de si no ha existido un cierto apresuramiento por parte de los Estados miembros al relegar a esta organización de la articulación de la PESD cuando aún no se han consolidado las nuevas estructuras de seguridad y defensa en el seno de la UE³². Además, se deja a la UEO en una situación un tanto equívoca porque si bien en la actualidad, hasta tanto no entre en vigor el Tratado de Niza, sigue siendo formalmente la encargada de poner en práctica las decisiones en materia de seguridad y defensa, en la realidad ya no podrá desempeñar esas tareas porque *de facto* sus competencias han sido asumidas por la UE tras la creación del CPS y el resto de los órganos político-militares³³.

Además, para evitar duplicidades con la OTAN —cuyos recursos podrá utilizar— se establecerán modalidades de consulta, cooperación y transparencia plenas entre la UE y esta organización, teniendo en cuenta las exigencias de todos los Estados miembros de la Unión Europea. Igualmente, se prevé la necesidad de establecer «disposiciones adecuadas que permitan a los miembros europeos de la OTAN que no son miembros de la UE y a otros Estados interesados contribuir a la gestión militar de las crisis por parte de la Unión, respetando la autonomía de ésta por lo que a la toma de decisiones se refiere».

El ritmo que han impreso los distintos Consejos Europeos a la consolidación de la PESD ha llevado a adoptar una cascada de decisiones en un tiempo relativamente corto, lo que sin duda se ha hecho sobre la base de un acuerdo mínimo entre los Estados miembros, pero no puede evitar

³² Esta opinión es expresada por la Asamblea de la UEO en su *Dictamen n.º 37 sobre la Declaración de Marsella del Consejo de Ministros de la UEO* (Doc. A/1727, 5 de diciembre de 2000), en la que estima que «la décision d'éliminer totalment l'UEO comme facteur politique dans une architecture européenne de sécurité et de défense qui reste inachevée est prématurée et malencontreuse» (Documento disponible en Internet: <URL: <http://www.weu.int/assembly/fra/rapports/1727a.html>>, 10 de marzo de 2001).

³³ Por ello, quizá para evitar disfunciones durante el periodo de transición algunos países como España han hecho coincidir en la misma persona la condición de embajador representante permanente en el Consejo de la Unión Europea Occidental y la de embajador representante en el Comité Político y de Seguridad del Consejo de la Unión Europea.

la existencia de ciertas disfunciones de afectan a la nueva estructura orgánica político-militar y a su encaje dentro del marco institucional único de la UE; al papel de otras Instituciones como la Comisión o el Parlamento Europeo; a la coordinación con otras políticas de la UE que se ubican dentro del pilar comunitario, como la comercial o de cooperación al desarrollo; o al establecimiento de una cooperación más intensa entre los Estados para el desarrollo de los recursos y capacidades operativas necesarias para el cumplimiento de los objetivos generales fijados por los sucesivos Consejos Europeos.

A la hora de abordar estos problemas de carácter jurídico-político hemos de enfatizar que estamos ante un proceso abierto, en la medida en que aún deben ser tomadas nuevas decisiones, de modo que nuestras valoraciones son provisionales y pueden verse modificadas por desarrollos posteriores que pueden aclarar algunos de los puntos oscuros que ahora se nos presentan en relación con la articulación de la PESD y que trataremos de poner en evidencia.

B) LAS NUEVAS ESTRUCTURAS POLÍTICO-MILITARES Y SU ENCAJE EN EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA UE

El nuevo entramado institucional se sitúa, como hemos visto, en el seno del Consejo y gira alrededor del CPS, que es el único de los nuevos órganos que se incorpora al TUE. Según la nueva redacción del art. 25 introducida por el Tratado de Niza ejercerá, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis. Por ello, se puede decir que este órgano constituye la piedra angular de la PESD, pues le corresponde presentar al Consejo todas las propuestas relacionadas con decisiones que éste deba adoptar en el ámbito de la seguridad y la defensa con carácter general para desarrollar la capacidad operativa de la UE o frente a una situación de crisis concreta, para lo cual estará asistido por el CMUE y el EMUE; y al mismo tiempo es el órgano a quien el Consejo encomienda todas las labores ligadas a la articulación de la PESD y a la organización y despliegue de operaciones de gestión de crisis.

La creación de este órgano en virtud de la Decisión del Consejo de 21 de enero de 2001 (2001/78/PESC) nos plantea el problema de su relación con el Comité Político (COPO), previsto en el art. 25 del TUE como

responsable del seguimiento de la PESC, pues si bien es cierto que la nueva redacción del citado precepto introducida por el Tratado de Niza hace desaparecer al COPO y atribuye sus funciones al CPS, además del control político y la dirección estratégica de las operaciones militares emprendidas en el marco de las misiones de Petersberg, esta circunstancia no podría producirse de manera efectiva hasta la entrada en vigor del citado instrumento convencional. No obstante, los Estados miembros, deseosos de avanzar con presteza en el ámbito de la seguridad y la defensa, aprobaron una Declaración en la Conferencia Intergubernamental en virtud de la cual la entrada en vigor del Tratado de Niza no sería una condición previa para la adopción de nuevas decisiones dirigidas a reforzar la operatividad de la UE.

La cuestión es si la creación del CPS significa la supresión *de facto* del COPO anticipándose a la entrada en vigor del Tratado de Niza y pese a lo dispuesto en el TUE en su redacción actual. En este sentido, el establecimiento del CPS provisional no afectó a las competencias del COPO, pues el nuevo órgano se configura como una formación independiente del COPO que desempeñará sus funciones cuando éste no esté reunido. Además, en la Decisión por la que se crea el Órgano militar provisional se dice que éste asesora en el ámbito militar al COPO. Todo ello nos da a entender que la creación de estos nuevos órganos no supuso en la práctica la desaparición del COPO o una merma en sus funciones y que es, por tanto, éste quien desde un punto de vista formal seguía tomando todas las decisiones relacionadas con la PESD, aunque lo hiciera bajo la forma de CPS provisional.

No ocurre lo mismo con la creación del CPS, pues pese a decirse que se establece como formación permanente del COPO —lo que, *a priori*, podría estar en la misma línea que lo señalado en relación con el CPS provisional—, en el anexo a la Decisión de 22 de enero de 2001 se dice claramente: «El CPS se ocupará del conjunto de las funciones definidas en el artículo 25 del Tratado de la Unión Europea». Esto solo será cierto cuando entre en vigor el Tratado de Niza; hasta entonces es el COPO el encargado de las tareas establecidas en el mencionado precepto sin que pueda verse desposeído de ellas o sustituido por otro órgano a través de una Decisión del Consejo —esto es, por un acto de Derecho derivado—, pues significaría la modificación del TUE o adelantar la entrada en vigor del Tratado de Niza antes de que se hayan cumplido los trámites de ratificación en los distintos Estados miembros, lo cual sería jurídicamente

inadmisible. Por ello, creemos que el CPS no podrá ocupar el lugar del COPO y que es este órgano el que seguirá formalmente adoptando todas las decisiones hasta la entrada en vigor del Tratado de Niza, pudiendo actuar el CPS sólo en el marco de las funciones no asumidas por el COPO en la actual redacción del art. 25 del TUE y en todo caso cuando el COPO no se encuentre reunido. Ahora bien, lo que se producirá en la práctica es un progresivo vaciamiento de competencias en beneficio del creciente protagonismo que irá asumiendo el CPS.

Otro aspecto que puede resultar problemático es la relación entre el CPS y el COREPER. En este caso lo que nos planteamos es la posible existencia de un solapamiento de competencias entre ambos órganos, pues el primero actuaría de hecho como órgano de preparación de los trabajos del Consejo en el ámbito de la PESC y de la PESD, como ocurre con el COPO, mientras que el segundo tiene encomendada esta tarea con carácter general en el art. 207 del TCE. Para superar esta situación, en relación con el COPO, se llegaron a ciertos arreglos en la práctica para resolver posibles conflictos entre estos órganos, según la cual en materia PESC el COREPER prepara formalmente los trabajos del Consejo, pero teniendo en cuenta los dictámenes emitidos por el COPO, lo que no impide que en algunas ocasiones, especialmente en situaciones de urgencia, sea este órgano el que tenga la última palabra en la preparación de aquellos textos que deban ser examinados por el Consejo³⁴. Parece, por tanto, que en estos casos el COREPER sería el cauce procedimental a través del cual el COPO hace llegar sus dictámenes y recomendaciones al Consejo, al menos cuando éstos presuponen la adopción de actos jurídicos³⁵.

Esta necesidad de coordinación se acentúa tras la creación del CPS,

³⁴ Al respecto, *vid.* Enrique GONZÁLEZ SÁNCHEZ, «El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común», *R.D.C.E.*, n.º 8, julio/diciembre 2000, pp. 397-398.

³⁵ Así lo muestra la práctica en casos como la adopción de la Decisión del Consejo por la que se establece un Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis, en el que es el CPS provisional el que elabora el proyecto de Decisión, lo transmite al COREPER y es éste el que eleva la propuesta al Consejo (*Cfr.* CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Adopción de una Decisión del Consejo por la que se establece un Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis*, Doc. 8598/00, 17 de mayo de 2000); o la propuesta de creación de un grupo de trabajo político-militar, que es elaborada por el CPS provisional y remitida al COREPER para que éste adopte una decisión al respecto (*Cfr.* CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Creación de un grupo de trabajo político-militar*, Doc. 9953/00, 30 de junio de 2000).

pues este, como sabemos, asume importantes competencias en la PESD, además de las atribuidas al COPO. Así, hay que entender que el CPS ejercerá sus funciones sin perjuicio de las que posee el COREPER, como reconoce el art. 25 reformado por el Tratado de Niza y el anexo de la Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001. Por ello, si bien podrá dirigir dictámenes al Consejo sobre diferentes aspectos de la PESC y la PESD, así como examinar los proyectos del Consejo de Asuntos Generales cuando proceda, tendrá que respetar las competencias del COREPER, lo que significa, en nuestra opinión, que el CPS deberá someterle todas las propuestas y recomendaciones que dirija al Consejo frente a una situación de crisis internacional, especialmente cuando ello suponga la creación de una operación militar, que, como sabemos, debe hacerse en el marco de una acción común³⁶. En esta línea, se prevé que en situaciones de crisis el Presidente del CPS podrá participar en las reuniones del COREPER, lo que refuerza su preponderancia³⁷.

Así, este órgano sigue manteniéndose como encargado de la preparación de todos los asuntos de que trate el Consejo, como reconoce el art. 19, 2 de su Reglamento interno³⁸, sin perjuicio de lo cual, en casos de urgencia podrá decidir por unanimidad deliberar sin que haya tenido lugar el examen previo del COREPER. Este hecho nos permite contemplar la posibilidad de que en tales circunstancias, cuando se requiera una rápida decisión frente a una situación de crisis que corre el peligro de agravarse, el Consejo podría decidir adoptar una decisión sobre la base de los informes y recomendaciones recibidos directamente del CPS, a través, por ejemplo, del Secretario General/Alto Representante de la PESC, sin la previa intervención del COREPER, como ocurre con los informes que el CPS debe presentar al Consejo durante el desarrollo de una operación militar³⁹.

³⁶ Así se pone de manifiesto en la Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001, en la que se señala que «cuando se prevea una operación, el CPS hará una recomendación al Consejo, apoyada en el dictamen del Comité Militar, *según los procedimientos habituales de preparación del Consejo*» (las cursivas son nuestras).

³⁷ Asimismo, el Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis creado por Decisión del Consejo de 22 de mayo de 2000 (2000/354/PESC) (DOCE n.º L 127, de 27 de mayo de 2000) funcionará como un grupo de trabajo del Consejo e informará al COREPER, así como al CPS, al que asesorará en materia de gestión civil de crisis internacionales.

³⁸ Decisión del Consejo de 5 de junio de 2000 (2000/396/CE, CECA, EURATOM) (DOCE n.º L 149, de 23 de junio de 2000).

³⁹ A este respecto, GONZÁLEZ ALONSO sostiene que «cuando se trate de preparar y ejecutar la respuesta de la Unión Europea ante una situación de crisis el CPS

En todo caso, es importante que este órgano continúe manteniendo sus competencias en el ámbito de la PESD, aunque siguiendo los dictámenes y recomendaciones que le presente el CPS, entre otras razones, porque en sus reuniones participa un representante de la Comisión, lo que podría contribuir a que esta Institución tuviera un mejor conocimiento de las decisiones que vaya a adoptar el Consejo en el ámbito de la seguridad y la defensa y que pueda expresar sus opiniones, máxime cuando tiene competencias en ámbitos que de alguna forma inciden en la gestión no militar de crisis internacionales.

Ello nos lleva abordar el papel de la Comisión en la elaboración o en la puesta en práctica de la PESD, destacándose su escasa presencia en el nuevo entramado político-militar. A este respecto, es de lamentar que no se le haya atribuido un papel más activo, sobre todo, en el ámbito de la gestión no militar de crisis internacionales. Así, ningún miembro de la Comisión participará en los trabajos del CPS o del Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis. Solo se ha previsto que la Comisión informará al CPS de las medidas que tome o vaya a tomar en respuesta a una situación de crisis; y el establecimiento de un mecanismo de coordinación entre el Centro de situación y la Célula de crisis —constituidos en el seno de la Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida (UPPAR), dependiente del Secretario General/Alto Representante de la PESC— y la Comisión⁴⁰.

No obstante, los mencionados mecanismos resultan a todas luces insuficientes a la vista de las competencias de la Comisión en ámbitos que tienen una enorme importancia para la prevención y resolución de conflictos, como ocurre con la política comercial, la de cooperación al desarrollo o la ayuda humanitaria⁴¹. Así se pone de manifiesto con la creación

asumirá un protagonismo absoluto ..., relegando a un segundo plano al Coreper y a la Comisión». *Op. cit.*, p. 222.

⁴⁰ Así lo prevé la Declaración sobre el establecimiento de una Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida, anexa al Tratado de Amsterdam. Sobre esta cuestión, *vid.* PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre la elaboración de una política europea en materia de seguridad y defensa después de Colonia y Helsinki (2000/2005 (INI))*, Doc. A5-0339/2000 Parte 2, 21 de noviembre de 2000, párr. 25, p. 34.

⁴¹ Así lo ha puesto de manifiesto la propia Comisión en su *Comunicación sobre la prevención de conflictos*. COM (2001) 211 final, 11 de abril de 2001. Al respecto, con carácter general, *vid.* José Manuel SOBRINO HEREDIA, «La política de cooperación al desarrollo y la necesaria coherencia de la acción exterior de la Unión Europea», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 1, 1997, pp. 550-551.

de un mecanismo de reacción rápida con el que se trata de proporcionar a la Comisión los recursos financieros necesarios para que la CE pueda responder de una manera eficaz y flexible ante situaciones de emergencia⁴². Todo ello nos permite destacar que debiera atribuirse una mayor relevancia a la Comisión al objeto de que la respuesta ante una crisis internacional sea lo más coordinada y coherente posible movilizandolos recursos e instrumentos de que dispone la UE, lo cual es tanto más exigible cuanto que el art. 3 del TUE asigna al Consejo y a la Comisión la responsabilidad de mantener la coherencia del conjunto de la acción exterior de la UE⁴³.

Por las razones aducidas debiera haberse contemplado la participación de representantes de la Comisión en el CPS y en el Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis para institucionalizar esa necesaria relación de coordinación que debe existir entre las distintas Instituciones con competencias en este ámbito. Ahora bien, quizá el deseo de mantener la PESD en un plano estrictamente intergubernamental —expresión sin duda de las discrepancias y la desconfianza que sigue existiendo entre los Estados miembros en torno a la articulación de mecanismos de cooperación más estrechos en esta materia— ha podido contribuir a una medida de este tipo, que hubiera sido extraordinariamente útil para evitar la dispersión de esfuerzos y garantizar la eficacia de la acción de la UE. Así, en nuestra opinión en decisiones futuras se deberá dar un mayor protagonismo a la Comisión, como ha reconocido también el Parlamento Europeo⁴⁴.

Asimismo, no podemos dejar de destacar la falta de un control político efectivo sobre las decisiones adoptadas en el marco de la PESD, pues son prácticamente nulas las referencias hechas al Parlamento Europeo, al

⁴² Reglamento (CE) n.º 381/2001 del Consejo, de 26 de febrero de 2001 (DOCE n.º L 163, de 27 de febrero de 2001).

⁴³ Este papel esencial de la Comisión ha sido reconocido en el *Informe de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa*, anexo a las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo (Cfr. CONSEJO EUROPEO DE GOTEMBURGO, *Conclusiones ...*, cit., Anexo III). Por ello, resulta aún más chocante el escaso papel que se le ha atribuido en el nuevo entramado institucional político-militar de la PESD.

⁴⁴ En esta línea, en su *Resolución de 30 de noviembre de 2000, sobre la elaboración de una política europea común en materia de seguridad y defensa después de Colonia y Helsinki* ha propuesto la fusión de la función de Alto Representante de la PESC y de comisario responsable de Relaciones Exteriores, que serían competencia de un Vicepresidente de la Comisión y que sería responsable tanto ante el Consejo como ante el Parlamento. Cfr. *Boletín de la UE*, n.º 11, 2000, p. 79.

que no se le atribuye ningún papel específico, más allá de las referencias generales contenidas en el TUE en relación con la PESD⁴⁵. Esta carencia es tanto más significativa cuanto que nos encontramos en un ámbito muy delicado, en el que se ponen a disposición de la UE recursos militares y, llegado el caso, se puede decidir bajo la autoridad de las Naciones Unidas incluso el uso de la fuerza armada. Por ello, se plantea el problema de la legitimidad política de las operaciones emprendidas. A este respecto, el Secretario General/Alto Representante de la PESD ha señalado que «[s]ólo una instancia autorizada por el poder político elegido democráticamente en cada Estado miembro puede tomar una decisión de esa importancia»⁴⁶. Pero no basta con esto, sino que es necesario un mecanismo de control para evitar que la PESD pueda llegar a convertirse en un instrumento de los intereses políticos de los Estados miembros o para prevenir cualquier actuación al margen de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. En atención a estas circunstancias, así como en la línea de otorgar una mayor transparencia a las decisiones que se adopten, creemos que deben fortalecerse las posibilidades de control del Parlamento Europeo.

Finalmente, nos referiremos al tema de la financiación de la nueva estructura político-militar creada en el seno del Consejo, pues en el Tratado de Amsterdam, como sabemos, los gastos operativos con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa corren a cargo de los Estados miembros, mientras que los gastos administrativos derivados de la PESD y, con carácter general, los resultantes de la gestión civil de crisis se incluyen dentro del presupuesto comunitario⁴⁷. Estimamos que la financiación de estos nuevos órganos —especialmente el CPS— debe ser concebida dentro de esta última categoría de gastos, lo que tendría una enorme

⁴⁵ En este sentido, hemos de mencionar la consulta por parte de la Presidencia sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la PESD, el deber de ser regularmente informado por la Presidencia y la Comisión en relación con el desarrollo de la PESD, la posibilidad de dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo o la celebración de un debate anual sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESD (art. 21 del TUE).

⁴⁶ Javier SOLANA, «Desafíos de la defensa europea», *Política Exterior*, n.º 79, enero/febrero 2001, p. 79.

⁴⁷ No obstante, se reconoce que el Consejo puede decidir por unanimidad no imputar al presupuesto comunitario los gastos derivados de la gestión civil de crisis internacionales. En relación con esta cuestión, *vid. Gastos relacionados con los aspectos civiles de las operaciones de gestión de crisis*, Doc. 7274/01, 20 de marzo de 2001.

importancia porque permitiría una cierta intervención fiscalizadora del Parlamento Europeo en la aprobación del presupuesto al ser considerados estos gastos como no obligatorios⁴⁸.

C) NECESIDAD DE INTENSIFICAR LA COOPERACIÓN ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA DOTAR A LA UE DE CAPACIDAD OPERATIVA

Una vez examinados algunos aspectos institucionales de la PESD que nos han suscitado dudas, la articulación de esta política ha planteado a la UE la necesidad de disponer de los recursos y capacidades necesarios para cumplir el objetivo global fijado en el Consejo Europeo de Helsinki. A este respecto, la celebración de la Conferencia de compromiso de capacidades el 20 de noviembre de 2000 puso de manifiesto, como reconoció el Consejo Europeo de Niza, «la capacidad de los europeos de atender a nivel cuantitativo mediante sus contribuciones a todas las necesida-

⁴⁸ A este respecto debemos referirnos al Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (DOCE n.º C 172, de 18 de junio de 1999), por el cual, entre otras cosas, se quisieron solventar las fricciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo en relación con la financiación de la PESC. En él se prevén ciertas obligaciones de información del Consejo al Parlamento Europeo en relación con decisiones adoptadas en el ámbito de la PESC: Una vez al año la Presidencia del Consejo consultará al Parlamento Europeo sobre un documento del Consejo que recogerá los principales aspectos y las opciones fundamentales de las PESC; la Presidencia informará regularmente al Parlamento Europeo de la evolución y de la ejecución de las acciones PESC; y cada vez que adopte, en el ámbito de la PESC, una decisión que implique gastos, el Consejo comunicará inmediatamente y en cada caso al Parlamento Europeo una estimación de los costes previstos (Sobre esta cuestión, *vid.* José Javier FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, «El Tratado de Amsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión: Análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo», *R.D.C.E.*, n.º 3, enero/junio 1998, pp. 94-94). No obstante, el propio Parlamento Europeo se ha mostrado disconforme con este mecanismo de consulta anual por considerarlo inadecuado e insuficiente y, por lo que al desarrollo de la PESD se refiere, incompleto. *Vid.* PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la política exterior y de seguridad común (C5-0255/2000 - 2000/2038 (INI))*, Doc. A5-0340/2000 Parte 2, 21 de noviembre de 2000, párr. 23, p. 28.

des definidas para acometer las diferentes clases de misiones de gestión de crisis»⁴⁹.

Ahora bien, si los Estados miembros se han comprometido a aportar los contingentes necesarios para cubrir las necesidades de personal, la operatividad de estas fuerzas depende de la disponibilidad de las capacidades necesarias en materia de mando, control, inteligencia, logística o transporte estratégico naval y aéreo. Es precisamente en estos aspectos donde se han puesto de manifiesto las carencias de los Estados europeos y que exigirán la realización de mayores esfuerzos para incrementar los recursos disponibles. Todo ello va a tener un importante impacto en las políticas de defensa nacionales y en la reestructuración de los ejércitos que se lleva a cabo en algunos Estados miembros⁵⁰, lo que exigirá de manera creciente una coordinación más intensa de las políticas de defensa para hacer frente a los nuevos retos que plantea dotar a la UE de capacidad operativa para conducir autónomamente las misiones de Petersberg⁵¹.

En especial creemos necesario el establecimiento de una cooperación más estrecha en materia presupuestaria y de armamentos, pues una PESD creíble tiene que estar basada en una industria militar europea y en una capacidad tecnológica en materia de defensa que proporcione autonomía a la UE en la adquisición del material y de los recursos económicos necesarios para su desarrollo⁵². Por lo que se refiere a la elaboración de una política de armamentos, ésta se ha dejado fuera de la PESD, no habiéndose adoptado ninguna decisión de carácter institucional más allá de iniciativas multilaterales tendentes a promover una reestructuración de las industrias de defensa de algunos Estados miembros y a desarrollar ciertos

⁴⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Proyecto de informe de la Presidencia sobre la política europea de seguridad y defensa*, Doc. 14056/2/00 REV 2, 4 de diciembre de 2000, p. 4.

⁵⁰ Así lo han reconocido los Estados miembros en la Declaración de Compromiso de capacidades militares que figura en el anexo I del Informe de la Presidencia presentado al Consejo Europeo de Niza.

⁵¹ En este sentido se ha pronunciado la Asamblea de la UEO. *Vid. Mise en oeuvre des décisions du sommet de Nice dans le domaine opérationnel de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*, Document C/1734, 16 mai 2001, párrs. 80-81, p. 20 (Disponible en Internet: <URL: <http://www.weu.int/assembly>>, 26 de junio de 2001).

⁵² En esta línea, *vid.* Roberto GONZÁLEZ IBÁN; Manuel AHUJADO QUINTILLÁN, *Unión política europea. ¿Laberinto, puzzle o mosaico?*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2000, p. 174.

proyectos armamentísticos en común⁵³. Si bien nos encontramos ante iniciativas interesantes, son aisladas y no forman parte de una política concertada, aunque es claro que ponen de manifiesto la toma de conciencia de cooperar de forma más intensa en este ámbito. A este respecto, el Consejo Europeo de Colonia «reconoció que es necesario acometer un esfuerzo sostenido para fortalecer la base industrial y técnica de la defensa» y consecuentemente expresó la necesidad de «impulsar la reestructuración de las industrias europeas de defensa en los Estados afectados»⁵⁴.

Con todo, no se han adoptado medidas concretas para avanzar en esta dirección. En efecto, no se ha aprovechado el Tratado de Niza para modificar el art. 17, 1 *in fine* del TUE, que deja la cooperación en el sector del armamento a la discrecionalidad de los Estados miembros, e introducir un mayor compromiso para progresar en esta línea. Actualmente, la cooperación en este ámbito se desarrolla en buena medida en el marco de la UEO, en la que se han constituido dos órganos, el Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO) y la Organización de Armamentos de Europa Occidental (OAE0); y fuera de ella con la creación de la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR) entre Francia, Alemania, Italia y Reino Unido. Sin embargo, coincidimos con el Parlamento Europeo cuando manifiesta que estos organismos deberán fusionarse en una Agencia Europea de Armamento, bajo la autoridad del Comité Militar de la UE⁵⁵.

En todo caso, parece que la cooperación en materia de armamentos quiere desarrollarse en un plano estrictamente intergubernamental, lo cual

⁵³ A este respecto, hay que destacar la creación de la *Compañía Europea de Aeronáutica, Defensa y Espacio (EADS)*. Entre los proyectos de cooperación podemos mencionar: un avión de transporte pesado a larga distancia (Airbus A400M), un misil aire-aire (el *Météor*) o misiles de crucero (SCALP/Storm Shadow). Asimismo, podría mencionarse la firma el 27 de julio de 2000 de un Acuerdo Marco en Farnborough entre varios países europeos (Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia) destinado a facilitar la reestructuración de las industrias de defensa en Europa; la cooperación entre Alemania, España, Francia e Italia en materia de reconocimiento por satélite; la compra de fragatas antiaéreas de tipo «Horizon» por Francia e Italia; la propuesta de Alemania de crear un mando europeo de transporte aéreo; la iniciativa franco-neerlandesa en el ámbito del transporte marítimo o la belgo-neerlandesa con respecto a los cazas F 16. Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre la elaboración ...*, cit., p. 36.

⁵⁴ CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia. Colonia, 3 y 4 de junio de 1999*, Anexo III.

⁵⁵ PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre la elaboración ...*, cit., p. 36.

podría venir corroborado por la no supresión del art. 296, 1, b) del TCE, que permite mantener en el plano nacional todas las cuestiones relacionadas con la producción y comercio de armas. Sin embargo, en este aspecto no resulta posible eludir la intervención indirecta de la Comisión e incluso del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) en la PESD. Así, todas las medidas que los Estados adopten para el desarrollo de esta política y que afecten al comercio de armas o a la reestructuración de las industrias de defensa caen dentro del pilar comunitario, pues la cláusula de salvaguardia del interés nacional contenida en el citado art. 296, 1, b) ha sido interpretada de forma restrictiva⁵⁶. Esto significa que las medidas que adopten los Estados miembros en el marco del desarrollo de las capacidades operativas en relación con la adquisición de armamento, la reestructuración de sus ejércitos o procesos de concentración empresarial en las industrias de defensa deben ser respetuosas con las normas del mercado interior y, con ello, están sometidas al eventual control de la Comisión y del TJCE. Por tanto, parece claro que la mera existencia del art. 296, 1, b) del TCE no impide el desarrollo de una política europea de armamentos.

Asimismo, es necesaria la concertación de las políticas de defensa nacionales desde un punto de vista presupuestario al objeto de disponer de los recursos económicos precisos para hacer frente al desarrollo de la capacidad operativa de la UE, sobre todo, a la vista de que el total de los presupuestos de defensa de los Estados miembros representa el 60 % del presupuesto de defensa de EE.UU. La cuestión es si estarán dispuestos a asumir los costes económicos de la PESD, que no se limitan a financiar las operaciones militares que se decidan crear, sino a hacerse cargo de los gastos que se deriven de reforzar la capacidad operativa de la UE, lo cual resulta esencial para garantizar una respuesta rápida, coherente y eficaz ante una situación de crisis. Para que ello sea posible, y a la vista de las disparidades que existen entre los Estados miembros en este ámbito, tendría que llegarse a una cierta convergencia en los presupuestos de defen-

⁵⁶ Así se ha pronunciado el TJCE en su sentencia de 16 de septiembre de 1999 en el asunto *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España* (C-414/97), *Rec.* 1999, p. 5606. Sobre esta cuestión, entre la doctrina, *vid.* Dominique VINCENTELLI-MERIA, «Vers une normalisation de l'application de l'article 296 du TCE dans le secteur des industries d'armement. Les interprétations de la Comisión Européenne et de la Cour de Justice», *Revue de Marché Común et de l'Union Européenne*, n.º 445, février 2001, pp. 97-99.

sa, pudiéndose llegar incluso a recomendar que se destine a esta cuestión un determinado porcentaje del PIB de cada Estado miembro, incluyendo un compromiso para reforzar igualmente las inversiones en investigación y desarrollo tecnológicos⁵⁷. Por su parte, el Parlamento Europeo ha propuesto que a largo plazo estos gastos tendrían que integrarse dentro del presupuesto comunitario.

Finalmente, nos planteamos la cuestión de la obligatoriedad de los compromisos asumidos por los Estados miembros a la hora de proporcionar los recursos militares necesarios para el desarrollo de las misiones de Petersberg. Es importante esta referencia porque pese a que hablamos de PESD esta expresión no tiene el mismo sentido ni las mismas consecuencias jurídicas que cuando nos referimos a las políticas comunes en el pilar comunitario. En efecto, no se aspira a crear un ejército europeo, sino a poner en común medios militares y económicos para hacer frente a eventuales situaciones de emergencia. Por ello, en el Informe de la Presidencia presentado al Consejo Europeo de Niza se destaca esta cuestión y se enfatiza el hecho de que «[l]a utilización de recursos nacionales de los diferentes Estados miembros en operaciones de este tipo se basará en sus decisiones soberanas»⁵⁸. De esta forma, pese a todas las estructuras político-militares que se están desarrollando en el seno de la UE, en la práctica, queda en manos de la voluntad de los Estados decidir llegado el caso el empleo o no de los contingentes militares que hayan puesto inicialmente a disposición de la PESD.

En consecuencia, es preciso atribuir carácter obligatorio a los ofrecimientos hechos por los Estados en la Conferencia de compromiso de capacidades, al objeto de que éstos no puedan retractarse y negarse a aportar las fuerzas y recursos militares necesarios para hacer frente a una situación de crisis, pues de ser así la PESD no dejaría de ser un mero artificio, costoso eso sí por el entramado institucional que se ha creado para su desarrollo⁵⁹.

Para evitar esta situación creemos que debe celebrarse algún tipo de Acuerdo especial, como, por ejemplo, el contemplado en el art. 43 de la

⁵⁷ Al respecto, *vid.* Félix ARTEAGA, «La Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD)», en CUETO, C.; JORDÁN, J. (coord.), *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, Comares, Granada, 2001, pp. 208-209.

⁵⁸ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Proyecto de informe ...*, *cit.*, p. 2.

⁵⁹ Esta cierta precariedad de la PESD, a falta de una base jurídica sólida en el TUE, es destacada por GONZÁLEZ ALONSO. *Vid. Op. cit.*, pp. 226-227.

Carta de las Naciones Unidas para las fuerzas militares puestas a disposición de la ONU para la ejecución de las medidas coercitivas adoptadas por el Consejo de Seguridad al amparo del art. 42⁶⁰. En él tendría que estipularse el compromiso de los Estados miembros de contribuir con una serie de recursos militares para hacer frente a las misiones de Petersberg, las condiciones en las que estas fuerzas podrían ser empleadas, así como el estatuto de las mismas y algunas cuestiones de importancia, como son, entre otras, la obligación de respeto del Derecho Internacional Humanitario por parte de estas fuerzas o determinar a quién corresponde la responsabilidad internacional por posibles actos ilícitos cometidos en el desempeño de su misión. Este último problema nos parece especialmente relevante, pues la UE carece de personalidad jurídica, de modo que no puede ser responsable internacionalmente; otro tanto se puede decir de la CE al no situarse la PESD dentro del pilar comunitario, sino como un mecanismo de cooperación intergubernamental; finalmente, sólo podrían ser los Estados miembros, pero habría que determinar si esta responsabilidad será solidaria o dependerá de los Estados que hayan votado a favor de la creación de la operación o de la nacionalidad de las fuerzas que hayan cometido los actos ilícitos. A este respecto, el Tratado sobre el Estatuto Jurídico de Eurofor —firmado en Roma, el 5 de julio de 2000, entre España, Francia, Italia y Portugal— podría servir como modelo a seguir, máxime cuando estas fuerzas militares van a contribuir al desarrollo de la PESD, como se reconoce en el Preámbulo de dicho Convenio⁶¹.

Además, habría que determinar la naturaleza de este acuerdo especial sobre el estatuto de las fuerzas puestas a disposición de la UE para el desarrollo de las misiones de Petersberg. Como en la regulación de la PESC contenida en el TUE no se contempla la posibilidad de celebración de ningún tipo de acuerdo entre los Estados miembros, la única posibilidad es recurrir por analogía a la posibilidad de celebrar convenios internacio-

⁶⁰ A este respecto, pese a que no se llegó a firmar ningún convenio en virtud del art. 43, el Comité de Estado Mayor elaboró en su informe de 30 de abril de 1947 un proyecto de *Principios generales que han de regir la organización de las fuerzas armadas puestas a la disposición del Consejo de Seguridad por los Estados miembros de las Naciones Unidas*. Vid. NACIONES UNIDAS, *Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas*, vol. II, Nueva York, 1956, pp. 409-423.

⁶¹ Texto del Tratado recogido en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Cortes Generales, Serie A: Actividades Parlamentarias, n.º 108, 23 de febrero de 2001.

nales prevista en el art. 34, 2, d) del TUE dentro del ámbito de la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal, aunque puede que esta solución no sea satisfactoria, así como tampoco lo sería la elaboración de un convenio fuera del marco de la UE. Todo ello vuelve a suscitar la cuestión de la oportunidad de prescindir de la UEO cuando la PESD está aún en un estado muy embrionario, pues se van a dismantelar unas instituciones ya consolidadas y en funcionamiento, que poseen una cierta experiencia, para construir no se sabe muy bien qué y sin que se hayan resuelto muchos problemas prácticos que plantea la puesta en práctica de las misiones de Petersberg.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Frente a la insuficiencia de las disposiciones contenidas en Tratado de Amsterdam en materia de seguridad y defensa, los Estados miembros se han embarcado en un ambicioso proyecto de articulación de una Política Europea de Seguridad y Defensa. Con las iniciativas adoptadas en los últimos Consejos Europeos se pretende dotar a la UE de nuevos instrumentos para afrontar los retos que plantea el actual entorno geoestratégico mundial para su seguridad, fortaleciendo su peso en el contexto internacional, no sólo en el ámbito de las relaciones económicas y comerciales, como expresión de los pasos que se quieren dar hacia una mayor integración en el plano político; expresión de ello sería la relativa facilidad con la que se han introducido los cambios, frente a las arduas discusiones que rodearon a otras cuestiones durante el Consejo Europeo de Niza, como la reforma institucional. Por tanto, *a priori*, parece que existe un cierto acuerdo entre los Estados miembros en relación con la necesidad de incorporar las cuestiones de seguridad y defensa al proceso de integración europea.

Ahora bien, estos avances no nos impiden reconocer que siguen existiendo recelos y desconfianzas entre los Estados miembros, como pone de manifiesto, por ejemplo, que Dinamarca siga estando al margen y que se mantenga esta política en un plano estrictamente intergubernamental para evitar posibles desarrollos futuros no deseados, de ahí que se hayan excluido de las cooperaciones reforzadas las «cuestiones que tengan repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa», como se recoge en el nuevo art. 27 B introducido por el Tratado de Niza. En la misma línea, debemos interpretar las continuas referencias al papel rele-

vante de la OTAN en esta materia, lo que ha llevado a reiterar con insistencia en que el desarrollo de la PESD no pretende debilitar el vínculo transatlántico y, en todo caso, que la acción de la UE tendrá siempre un carácter subsidiario en relación con la de la Alianza Atlántica. Todo ello continúa arrojando una sombra de incertidumbre sobre el funcionamiento en la práctica de los nuevos mecanismos que ahora se crean y sobre el verdadero compromiso de los Estados miembros.

Además, creemos que ha existido un cierto apresuramiento en la adopción de todos los cambios, que se han hecho de forma rápida sin atender a la progresividad que ha caracterizado todos los avances que se han producido en el proceso de integración europea, como pone de manifiesto el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria, aunque bien es cierto que las implicaciones de la PESD son muchísimo menores. Estas prisas han llevado un poco imprudentemente a prescindir de la UEO y a articular un complicado entramado político-militar que se ha encajado un poco forzosamente en el marco institucional de la UE y sin definir claramente las funciones de los nuevos órganos⁶². Así, en estos momentos se aprecia un cierto galimatías con claros solapamientos de competencias entre los nuevos órganos y los ya existentes, fuente de continuas fricciones institucionales, que pueden llegar dificultar una rápida y coherente toma de decisiones.

Por ello, no podemos dejar de contemplar los futuros avances en este ámbito con una mezcla de escepticismo y una cierta esperanza, pues pese a la aparente voluntad de los Estados miembros de adoptar las decisiones necesarias para que el objetivo fijado en Helsinki llegue a hacerse realidad, seguimos sin ver muy claro cual es el resultado final a alcanzar y mucho nos tememos que el camino sea aún muy largo, pues se necesita todavía una mayor coordinación de las políticas nacionales de defensa, para dotar a la UE de una capacidad operativa autónoma; y de las distintas Instituciones al objeto de que la respuesta de la UE ante situaciones de crisis sea lo más coherente y eficaz posible.

⁶² Así lo hemos tratado de reflejar en el esquema general que hemos elaborado de la nueva estructura político-militar en el ámbito de la PESD y que figura como anexo.

NUEVA ESTRUCTURA POLÍTICO-MILITAR EN EL ÁMBITO DE LA PESD



