

LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DESPUÉS DE NIZA

Por LUIS N. GONZÁLEZ ALONSO *

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. DE MAASTRICHT A NIZA, PASANDO POR KOSOVO Y SAINT-MALO...—III. LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: CONCEPTO Y CAPACIDADES: 1. LA NOCIÓN DE POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA. 2. EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES AL SERVICIO DE LA PESD.—IV. ASPECTOS JURÍDICO-INSTITUCIONALES DE LA PESD: 1. LA CREACIÓN DE ESTRUCTURAS POLÍTICAS Y MILITARES PERMANENTES. 2. LA ADOPCIÓN DE DECISIONES EN EL ÁMBITO DE LA PESD.—V. LA INCIDENCIA DE LA PESD SOBRE LA ARQUITECTURA OCCIDENTAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA.—VI. VALORACIÓN FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

El Consejo Europeo de Niza (7-11 de diciembre de 2000) pasará sin duda a la historia de la Unión Europea, entre otros muchos motivos, como uno de los hitos fundamentales en el proceso de construcción de la política europea de seguridad y defensa (PESD). Paradójicamente no ocurrirá lo mismo con el Tratado que también lleva el nombre de aquella ciudad de la Costa Azul francesa¹, y en el que los Gobiernos de los Estados

* Profesor Titular de Derecho Internacional Público (Universidad de Salamanca). Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación más amplio financiado por la CICYT (SEC. 98-0597).

¹ El Tratado de Niza, en virtud del cual se modifican el Tratado de la Unión Europea y los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, se firmó solem-

miembros parecen haberse visto forzados a introducir una tímida reforma de las disposiciones del título V del TUE relativas a esta incipiente política de la Unión. Una reforma que en modo alguno refleja la magnitud y el profundo calado de las transformaciones que se han producido en este ámbito a lo largo de los dos últimos años.

Es cierto que la seguridad y la defensa nunca estuvieron formalmente en la agenda de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 2000. Pero no lo es menos el hecho de que de modo paralelo a la misma se intensificaron notablemente los trabajos tendentes a dotar de contenido a esta faceta de la política exterior y de seguridad común (PESC) con el objetivo de alcanzar resultados tangibles, tanto desde el punto de vista institucional como operativo, coincidiendo con la aprobación de la gran reforma de los tratados previa a la ampliación². El Consejo Europeo de Niza ha cumplido a plena satisfacción con este objetivo al aprobar el *Informe sobre la política europea de seguridad y defensa* sometido a su consideración por la Presidencia francesa³. En este documento y, sobre todo, en sus innumerables anexos aparece por primera vez sistemáticamente perfilado el diseño de esta política, incluidas cuestiones tan sensibles como el compromiso de capacidades militares asumido por cada uno de los Estados miembros para hacerla operativa; aspectos que, sin embargo, a duras penas pueden intuirse en la nueva redacción de los artículos 17 y 25 UE, únicas disposiciones que se han visto afectadas por la reforma operada por el Tratado de Niza en este campo⁴. Tal vez por considerar que el proyec-

namente el 26 de febrero de 2001. El texto del mismo, resultante de la CIG 2000, quedó definitivamente fijado tras la pertinente revisión jurídico-lingüística el 30 de enero y ha sido publicado en el *DO C* 80 de 10.3.2001.

² Vid., en este sentido, las Conclusiones del Consejo Europeo de Santa María da Feira (19 y 20 de junio de 2000), puntos 6-12. Como veremos a continuación, la aceleración del proceso ya se había iniciado en dos de los Consejos Europeos inmediatamente anteriores en el tiempo: Colonia (3 y 4 de junio de 1999) y Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999). Estos fueron también los Consejos Europeos en los que se perfiló la agenda de la CIG 2000.

³ A diferencia de lo que venía siendo habitual desde el Consejo Europeo de Colonia, este documento no se ha hecho público como anexo a las Conclusiones del Consejo Europeo de Niza. Su versión en castellano puede obtenerse a través del Registro público de documentos del Consejo (<http://register.consilium.eu.int>) con la siguiente numeración: 14056/2/00 REV 2.

⁴ Junto a la nueva versión de estos dos artículos, los Gobiernos de los Estados miembros han aprobado también una Declaración relativa a la Política Europea de Seguridad y de Defensa (Declaración n.º 1, aneja al Tratado de Niza), cuyo contenido será objeto de análisis más adelante.

to no está aún suficientemente maduro, tal vez por miedo a quebrar el frágil consenso político que ha impulsado su espectacular desarrollo en los últimos años, los Estados miembros han optado por limitar la reforma a un mínimo inexcusable, que desde distintos puntos de vista resulta también más que discutible.

Partiendo de esta premisa, y asumiendo el riesgo de que algunas de las observaciones que siguen puedan quedar parcialmente desfasadas en un breve lapso de tiempo como consecuencia de la celeridad con la que se están sucediendo los acontecimientos en este ámbito, el presente estudio tiene por objeto analizar el grado de desarrollo alcanzado por la política europea de seguridad y defensa tras el Consejo Europeo de Niza. Para ello convendrá, en primer término, recordar brevemente el camino recorrido en los últimos años, sobre todo desde el momento en el que los Gobiernos de los Estados miembros decidieron dotar de contenido a una política que teóricamente ya figuraba en el arsenal de instrumentos de acción exterior de la UE. Estaremos, de este modo, en condiciones de valorar la magnitud de las decisiones adoptadas en Niza, tanto por lo que atañe a la definición misma del concepto de política europea de seguridad y defensa, como a su configuración jurídico-institucional y a la repercusión que su puesta en funcionamiento está ejerciendo sobre la denominada arquitectura europea de seguridad y defensa.

II. DE MAASTRICHT A NIZA, PASANDO POR KOSOVO Y SAINT-MALO...

En una primera aproximación general, los resultados del Consejo Europeo de Niza en materia de seguridad y defensa admiten una doble lectura o valoración. Puede verse en ellos, desde luego, la culminación de la etapa inicial de definición e instrumentación de esta política, cuyo espectacular balance se vería realizado además por la celeridad con la que se ha desarrollado en el tiempo; pero, por otro lado, cabe también contemplarlos como el inicio de la hora de la verdad, el punto a partir del cual el proyecto tendrá que concitar realmente la voluntad política de los Estados miembros para afrontar los auténticos problemas que suscita la articulación de una PESD plenamente operativa y autónoma⁵.

⁵ En este sentido resulta sumamente revelador el enfoque de la ponencia presentada por el Prof. J. HOWORTH en el marco del *V Congreso mundial de la ECSA*

Sin perjuicio de la magnitud e importancia de estos problemas, a los que me referiré más adelante, lo cierto es que con las decisiones adoptadas en Niza se cierra un breve pero intenso período de dos años, en el que el proceso de construcción de la PESD ha recibido un tratamiento prioritario por parte de las sucesivas presidencias de la Unión Europea⁶. Un tratamiento que contrasta con la casi absoluta inactividad que caracterizó a la época inmediatamente anterior. Porque, si bien desde la entrada en vigor del TUE todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la eventual definición de una política de defensa común, podrían haber sido abordadas en el seno de la PESC⁷, en la práctica apenas figuraron en la agenda del Consejo; y cuando lo hicieron, el debate se centró más en las formas y en los procedimientos que en lo realmente sustantivo. Como apunta A. BAILES, la explicación del notable avance experimentado en los últimos años por la PESD radica fundamentalmente en que «los líderes europeos, quizás por primera vez en toda la historia del debate sobre la defensa europea, pusieron el énfasis principal en el *contenido* de los resultados que pretendían obtener»⁸.

(Bruselas, 14-15 de diciembre de 2000): «The Common European Security and Defence Policy: Nice was the easy bit; now for the real problems...» (pendiente de publicación).

⁶ Esto es lo que permite afirmar, por ejemplo, a V. KRONENBERGER que, «en l'espace d'une année, de la déclaration commune du sommet franco-britannique de Saint-Malo au mois de décembre 1998..., au Conseil européen d'Helsinki des 10-11 décembre 1999, en passant par le Conseil européen de Cologne au mois de juin 1999, plus des progrès ont été réalisés sur la voie d'une politique européenne commune en matière de sécurité et défense (PECSO) que durant les quarante dernières années» («La dimension institutionnelle de la politique européenne commune de sécurité et de défense (PECSO) de l'Union européenne», *Europe*, octubre 2000, p. 3).

⁷ Al margen de las menciones genéricas de los antiguos artículos B y J.1, el artículo J.4 del TUE en su versión original reconocía explícitamente que, «[l]a política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común». Esta redacción, enormemente vaga y confusa, fue clarificada en cierta medida por el Tratado de Amsterdam. De tal modo que el actual artículo 17 UE no alude ya a la «definición, en el futuro», sino a la «progresiva definición de una política de defensa común», de conformidad con las precisiones que a este respecto aporta el párrafo segundo de aquella misma disposición; y establece, además, un procedimiento concreto para articular el tránsito de ese estadio intermedio de la «política de defensa común» al definitivo de una auténtica «defensa común».

⁸ BAILES, A. J. K.: «¿Una política de defensa y seguridad para Europa?, *Anuario CIDOB*, 1999, p. 180.

Este cambio de actitud vendría motivado, no tanto por las modificaciones que introdujo en este ámbito el Tratado de Amsterdam, como por los acontecimientos que tuvieron lugar poco después de su aprobación. Es preciso reconocer, no obstante, que aquella reforma clarificó notablemente los perfiles, entonces todavía muy difusos, de lo que después habría de ser la PESD⁹. Destaca, en este sentido, la delimitación de su ámbito de aplicación material con la inclusión de una referencia explícita en el artículo 17.2 a las denominadas *misiones de Petersberg*¹⁰; o la nueva articulación de las relaciones con la Unión Europea Occidental (UEO), que pasa a quedar directamente subordinada a las orientaciones políticas del Consejo Europeo siempre que se recurra a ella para poner en práctica las decisiones de la UE con repercusiones en el campo de la defensa¹¹. En todo

⁹ Para un análisis sistemático de las reformas operadas en este ámbito por el Tratado de Amsterdam y de las negociaciones que condujeron a su aprobación pueden consultarse, entre otros, los trabajos de AZNAR GÓMEZ, M.: «¿Es posible una identidad europea de defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 4, 1998, pp. 619-638; D'ARGENT, P.: «Le Traité d'Amsterdam et les aspects militaires de la PESD», en LEJEUNE, Y. (coord.): *Le traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruxelles, 1998, pp. 383-404; GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «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*, Madrid, 1998, pp. 113-144; MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «La política de seguridad y defensa comunes», en OREJA AGUIRRE, M. (dir.): *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, Madrid, 1998, pp. 359-378; REMIRO BROTONS, A.: «¿Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESD?», *Gaceta Jurídica de la UE*, D-29, 1998, pp. 71 ss.

¹⁰ Se trata, como es bien sabido, de las «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 restablecimiento de la paz». Reciben la denominación de *misiones de Petersberg* porque fue en el castillo del mismo nombre, en las proximidades de Bonn, donde se celebró la reunión del Consejo de la UEO (junio de 1992) en la que se acordó asignar a esta Organización la realización en el futuro de este tipo de tareas.

Por otro lado, y en este mismo sentido, el artículo 17.1 aporta otra precisión en cuanto al ámbito material de la futura política de defensa europea, al afirmar que su definición «estará respaldada, según consideren adecuado los Estados miembros, por la cooperación entre sí en el sector del armamento».

¹¹ En este sentido, comentando la reforma operada por el Tratado de Amsterdam en el artículo 17.3 UE y la Declaración del Consejo de la UEO de 22 de julio de 1997, que también incorporó al TUE, A. GONZÁLEZ BONDÍA apunta: «De esta manera se pasa de una simple relación de colaboración entre iguales», la establecida por el antiguo artículo J.4 del TUE, «a una relación jerarquizada en la que las deci-

caso, durante la CIG de 1996 el debate volvió a girar más en torno a las formas que al fondo. Sólo así se explica la preocupación de los Estados miembros por establecer procedimientos específicos para encauzar la eventual incorporación de la UEO a la Unión Europea, o la transformación de su futura *política de defensa común* en un hipotético sistema de *defensa común*¹², cuestiones ambas de escasa relevancia a la luz de los desarrollos más recientes.

Donde sí se produjeron movimientos muy significativos durante este período de tiempo que media entre la entrada en vigor del TUE y su modificación por el Tratado de Amsterdam fue en el seno de la UEO. Una vez reformulado su papel en el nuevo contexto de la seguridad occidental y establecida su vinculación formal con el proceso de construcción de la Unión Europea, esta Organización experimentó profundas mutaciones que después se han revelado de capital importancia para poner en marcha definitivamente la PESD¹³. En efecto, a partir de 1992 asistimos al fortalecimiento progresivo de la UEO en tres vertientes distintas: desde el punto de vista orgánico, mediante el desarrollo de una estructura militar, que aunque no puede compararse con la de la OTAN ha ido adquiriendo poco a poco una notable consistencia; en términos operativos, a través de la acuñación del concepto de «unidades militares asignables o a disposición de la UEO»¹⁴, posteriormente enriquecido por la posibilidad de recurrir a los medios OTAN para la realización de operaciones concretas conforme

siones de un órgano de la Unión Europea se aplican directamente en la UEO» («La política de defensa de la Unión Europea», en BARBÉ, E. (coord.): *Política exterior europea*, Barcelona, 2000, p. 144).

¹² Para ambos supuestos el apartado 1 del artículo 17 UE, en su versión actualmente en vigor, establece un procedimiento simplificado de revisión, consistente en la adopción de la decisión pertinente por parte del Consejo Europeo y su posterior aprobación por los Estados miembros conforme a sus respectivas normas constitucionales.

¹³ A propósito de las transformaciones experimentadas por la UEO durante la década de los noventa pueden consultarse, entre otros muchos trabajos, las excelentes monografías de DUMOULIN, A.; REMACLE, E.: *L'Union de l'Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruxelles, 1998; ROBLES CARRILLO, M. A.: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, Madrid, 1997.

¹⁴ Para un análisis más detallado del desarrollo tanto de la estructura militar de la UEO como de su capacidad operativa, vid., además de los dos trabajos generales mencionados en la nota anterior, ARTEAGA, F.: *La identidad europea de seguridad y defensa. El pilar estratégico de la Unión*, Madrid, 1999, pp. 124 ss.

a la doctrina de las «capacidades separables, pero no separadas»¹⁵; y, por último, abriéndose a la participación, bajo distintos estatutos jurídicos, de un total de 28 Estados europeos¹⁶. Todas estas transformaciones tendrán, como veremos después, su reflejo en la actual configuración de la PESD.

Sea como fuere, el factor determinante de la aceleración de este proceso no se encuentra directamente en el marco jurídico, sin duda indispensable, creado por los Tratados de Maastricht y Amsterdam, sino en el efecto que el agravamiento de la crisis de Kosovo en 1998 produjo en los Gobiernos de los Estados miembros, movilizándolo una voluntad política que hasta entonces no había existido y que a la postre ha resultado definitiva para impulsar el despegue de la PESD¹⁷. Este nuevo consenso se manifestó de un modo espectacular en la *Declaración sobre la Defensa Europea*, que hicieron pública los Gobiernos de Francia y el Reino Unido al término de la cumbre bilateral celebrada en Saint-Malo el 4 de diciembre

¹⁵ Doctrina que se concreta en el concepto de *Combined Joint Task Forces* (CJTF) o «Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas», al que dieron luz verde los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre Atlántica de Bruselas (10-11 de enero de 1994), y que posteriormente fue desarrollado en la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Berlín el 3 de junio de 1996. (Los textos resultantes de ambas reuniones pueden consultarse en *Revista de la OTAN*, n.º 1-1994, pp. 30-33; y n.º 4-1996, pp. 30-35). Para un análisis de este concepto desde la perspectiva de la OTAN vid., entre otros, CARACUEL RAYA, M. A.: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, Madrid, 1997, pp. 213 ss.

¹⁶ Mediante una Declaración aneja al Tratado de Maastricht (*Declaración relativa a la UEO*), los Estados miembros de la UE que en aquel momento también eran miembros de la UEO invitaron al resto de Estados miembros a que se incorporaran a esta Organización. En respuesta a aquella invitación, tan sólo Grecia pasó a convertirse en 1995 en miembro de pleno derecho de la UEO. No obstante, el resto de Estados miembros adquirió el estatuto de *observador* (Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia). Por otro lado, a los miembros europeos de la OTAN que no son miembros de la UE se les dispensó la posibilidad de convertirse en *miembros asociados* de la UEO; a este estatuto se encuentran acogidos en la actualidad: Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, la República Checa y Turquía. En último término, y desde 1994, los Estados del centro y este de Europa candidatos a la adhesión a la UE y que todavía no son miembros de la OTAN, gozan en el seno de la UEO del estatuto de socios asociados (Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania).

¹⁷ Para un análisis detallado de la influencia que la crisis de Kosovo ha ejercido sobre el desarrollo de la PESD, vid. VIÑAS, A.: «La Unión Europea y los Balcanes: problemas y perspectivas», *Anuario CIDOB* 1999, pp. 187-196 (en especial, 191 ss.).

de 1998¹⁸. En ella abogan sin ambages por el desarrollo progresivo de una política de defensa común en los términos establecidos por el Tratado de Amsterdam, que todavía no había entrado en vigor, y aluden explícitamente a la necesidad de dotar a la Unión de una capacidad de acción autónoma para responder a las crisis internacionales, respaldada por recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo¹⁹.

Tanto la letra como el espíritu de este documento fueron plenamente asumidos por el resto de Estados miembros en el Consejo Europeo de Colonia, cuando aún la OTAN no había dado por finalizada su operación *Allied Force* sobre Yugoslavia, a través de una *Declaración sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa*. Simultáneamente, los Jefes de Estado o de Gobierno aprobaron un primer informe sobre el desarrollo de esta política elaborado por la Presidencia alemana, en el que se esbozan ya los elementos fundamentales y las líneas directrices básicas de la futura PESD²⁰. Ésta será, a partir de entonces, la técnica empleada para ir dando forma a ese ingente caudal de voluntad política que ha impulsado este ambicioso proyecto: la adopción por parte del Consejo Europeo de sucesivos informes, cada vez más completos y sistemáticos, elaborados bajo la responsabilidad directa de la Presidencia de turno, y que sólo en la medida de lo estrictamente indispensable se han traducido en la aprobación de actos jurídicamente vinculantes en el seno del Consejo.

¹⁸ El texto de esta Declaración puede consultarse en *Documents d'Actualité Internationale*, n.º 2, 1999, p. 94.

¹⁹ Una explicación del cambio de actitud del Gobierno británico respecto de las posiciones mantenidas tradicionalmente a propósito del desarrollo de una capacidad europea de defensa autónoma puede encontrarse, por ejemplo, en BISCOP, S.: «Le Royaume-Uni et l'Europe de la défense: de l'opposition au pragmatisme», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 2000, pp. 73-77.

²⁰ Aunque todavía con bastante prudencia e insistiendo más en los aspectos institucionales que materiales de la futura PESD (vid., a este respecto, los comentarios de DEHOUSSE, F.; GALER, B.: «De Saint-Malo à Feira: les enjeux de la renaissance du projet de défense européenne», *Studia Diplomatica*, vol. LII, n.º 4 (monográfico), 1999, pp. 89 ss.). Tanto la Declaración como el Informe de la Presidencia alemana aparecen recogidos en el Anexo III de las Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (3-4 de junio de 1999). Un interesante comentario de estos documentos puede encontrarse igualmente en REMIRO BROTONS, A.: «Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LI (1999), n.º 1, pp. 41 ss.

Esta circunstancia se dio, por ejemplo, a raíz de la adopción por el Consejo Europeo de Helsinki de los dos informes de situación presentados por la Presidencia finlandesa a propósito, respectivamente, del refuerzo de la vertiente militar de la PESD y de la gestión no militar de crisis²¹. Además de fijar el «objetivo general» (*headline goal*)²² de capacidades militares necesarias para afrontar con plenas garantías la realización de cualquiera de las operaciones de *Petersberg*, estos informes perfilaron con mayor detalle la estructura orgánica sobre la que debería descansar el funcionamiento de esta política, recomendando su establecimiento inmediato con carácter provisional. Para ello, fue precisa la adopción de una serie de Decisiones por parte del Consejo²³.

El desarrollo progresivo de la PESD experimentó un nuevo impulso con la aprobación por el Consejo Europeo de Feira del informe general, bastante más complejo y voluminoso que los anteriores, elaborado por la Presidencia portuguesa²⁴. En este caso los avances más significativos se pro-

²¹ Estos Informes figuran como Anexo IV a las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki (10-11 de diciembre de 1999). Sobre el alcance de las decisiones adoptadas en esta reunión del Consejo Europeo a propósito de la PESD, vid. PLIAKOS, A.: «The Common European Policy on Security and Defense: Some Considerations relating to its Constitutional Identity», *The Columbia Journal of European Law*, n.º 3, vol. 6, otoño 2000, pp. 275-287.

²² El denominado «objetivo general» o «gran objetivo» consiste en dotar a la UE antes del año 2003 de una capacidad operativa para estar en condiciones de desplegar en sesenta días fuerzas equivalentes a un cuerpo de ejército (60.000 personas) y de mantenerlas sobre el terreno durante al menos un año, con todos los medios necesarios para ser autosuficientes desde el punto de vista militar. Junto a este «objetivo general», el Consejo Europeo de Helsinki también anunció la fijación inmediata de «objetivos colectivos» en aquellas áreas concretas en las que los recursos europeos nacionales o multinacionales existentes presentaban mayores deficiencias: capacidades de mando y control, inteligencia y transporte estratégico.

²³ Decisiones del Consejo 2000/143/PESC, 2000/144/PESC y 2000/145/PESC, todas ellas de 14 de febrero de 2000, por las que, respectivamente, se crea el Comité político y de seguridad provisional, el Órgano militar provisional y se regula el estatuto de los expertos nacionales en el ámbito militar, en comisión de servicio en la Secretaría General del Consejo durante el período provisional (DO L 49 de 22.2.2000). Posteriormente el Consejo adoptó también la Decisión 2000/354/PESC, de 22 de mayo de 2000, por la que se crea el Comité para la gestión de los aspectos civiles de las crisis (DO L 127 de 27.5.2000). La iniciativa política para el establecimiento de este órgano, que funciona como un grupo de trabajo en el seno del Consejo, surgió en el Consejo Europeo de Lisboa (23-24 de marzo de 2000).

²⁴ Anexo I, con sus correspondientes apéndices, de las Conclusiones del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira (19-20 de junio de 2000).

dujeron en dos ámbitos concretos: por un lado, en cuanto a la definición de los principios que habrán de regir las relaciones de la UE con la OTAN y de los dispositivos tendentes a facilitar la participación de terceros países en operaciones de gestión militar de crisis dirigidas por aquélla; y por otro, en el campo de los aspectos civiles de la gestión de crisis mediante el establecimiento de objetivos más concretos, sobre todo en materia de capacidades policiales. Además, en Feira se abrió el debate acerca de la conveniencia de reformar las disposiciones del Tratado relativas a la PESD²⁵, y se fijó la fecha del 20 de noviembre de 2000 para la celebración de la Conferencia sobre el compromiso de capacidades militares por parte de los Estados miembros. Es decir, comienza a atisbarse en el horizonte la culminación de esta primera etapa en el proceso de construcción de la PESD.

No debe extrañar pues, a la luz de este breve repaso del trecho recorrido en los dos últimos años y del método empleado para ello, que el Tratado de Niza no refleje sino parcialmente el grado de desarrollo alcanzado por la PESD²⁶. En este sentido, la nueva redacción de los artículos 17 y 25 UE certifica implícitamente el nacimiento de una capacidad militar operativa propia de la Unión Europea, ya que desaparece la actual re-

²⁵ En este sentido, la Presidencia tomó nota del dictamen elaborado por el Servicio Jurídico del Consejo y conforme al cual, «...las conclusiones del Consejo Europeo reunido en Colonia y Helsinki relativas a la Política Europea de Seguridad y Defensa se pueden ejecutar sin que sea jurídicamente necesario introducir modificaciones en el Tratado de la Unión Europea. No obstante, dichas modificaciones sí serían necesarias si se pretendiera transferir el poder de decisión del Consejo a un órgano compuesto por funcionarios, o modificar las disposiciones del Tratado relativas a la UEO. Por otra parte, compete a la apreciación de los Estados miembros determinar si sería políticamente conveniente u operativamente oportuno modificar el Tratado». (El texto de este dictamen aparece recogido en el punto II. E) del Informe de la Presidencia aprobado por el Consejo Europeo de Feira).

²⁶ Vid., a este respecto, la propuesta presentada en el marco de la CIG por los Gobiernos de Bélgica, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, el 23 de octubre de 2000, y en la que abogaban por una reforma más significativa de los artículos 17 y 25 UE, que dejase al menos constancia explícita tanto de las nuevas capacidades e instrumentos militares propios de la UE, como de la creación de nuevos órganos en este ámbito, al margen del Comité político y de seguridad (CONFER 4788/00). Ésta es una de las pocas, por no decir la única, propuesta concreta en materia de seguridad y defensa que ha trascendido en el marco de los trabajos de la CIG. De hecho, en el Proyecto de Tratado inmediatamente anterior a la celebración del Consejo Europeo de Niza (CONFER 4816/00, de 6.12.2000) todavía no aparecía ninguna referencia a la reforma de los artículos 17 y 25 UE.

ferencia a la UEO²⁷, y de un modo más claro, aunque también insuficiente, la creación de la estructura orgánica encargada de gestionar esta política, cuya clave de bóveda es el Comité político y de seguridad²⁸. Pero el resto hay que buscarlo fuera del Tratado, fundamentalmente en el Informe de la Presidencia aprobado en Niza, al que curiosamente en este caso no se ha dado una publicidad adecuada...

III. LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: CONCEPTO Y CAPACIDADES

1. LA NOCIÓN DE POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Frente al desarrollo hasta ahora fragmentario del proceso de construcción de la PESD, una de las virtudes incuestionables del *Informe de Niza* radica en su carácter global. Por primera vez encontramos en un único documento²⁹ una visión de conjunto del proyecto, la exposición sistemática de su contenido y alcance, al menos en su actual estadio de evolución.

Ciertamente, los límites materiales de la política de defensa común ya habían sido fijados por el Tratado de Amsterdam, al restringir la actuación de la Unión Europea en este ámbito a la realización de las misiones de *Petersberg* y al eventual establecimiento de mecanismos de cooperación entre los Estados miembros en el sector del armamento³⁰. Ahora bien,

²⁷ En efecto, en la nueva redacción de los apartados 1 y 3 del artículo 17 UE se elimina cualquier referencia a la Unión Europea Occidental, incluida la alusión a su posible incorporación a la Unión Europea, pese a que, como veremos después, la UEO no ha desaparecido en tanto que organización internacional, ni está previsto que lo haga tras la entrada en vigor del Tratado de Niza.

²⁸ En realidad, el nuevo artículo 25 UE tan sólo menciona la existencia del Comité político y de seguridad y sus funciones reforzadas en el marco de la gestión de crisis. Se omite cualquier referencia al resto de órganos, como el Comité militar y el Estado mayor de la EU, que como veremos después han sido creados por el Consejo.

²⁹ Se trata, en todo caso, de un documento muy voluminoso (60 páginas), con siete Anexos, alguno de los cuales cuenta a su vez con distintos apéndices.

³⁰ Tajante, a este respecto, resulta el propio artículo 17.1 UE. Conforme a su párrafo tercero, «[l]a política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se

cabían distintos enfoques a la hora de abordar su desarrollo efectivo y, en este sentido, los Estados miembros se mostraron desde un principio enormemente ambiciosos, decantándose por una concepción integral de las crisis que pueden constituir una amenaza para la seguridad y los valores de la UE y, por lo tanto, de las capacidades, no sólo militares sino también civiles, de las que ésta debe disponer para hacerles frente con solvencia³¹.

Quiere ello decir que la PESD no es un proyecto de naturaleza exclusivamente militar, ya que de haber sido así no habría concitado el apoyo de un grupo significativo de Estados miembros³². Su objetivo consiste en dotar a la Unión Europea de los recursos necesarios para que pueda desempeñar plenamente el papel que le corresponde en la escena internacional y asumir todas sus responsabilidades ante situaciones de crisis. En unos casos, ello exigirá completar el arsenal de instrumentos existentes; en otros, simplemente, mejorar su eficacia mediante una aplicación coherente y coordinada de los mismos. Porque, en definitiva, la especificidad de la UE en este ámbito «reside en su capacidad de movilizar una amplia gama de

realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco». Quiere ello decir, entre otras cosas, que la defensa territorial en sentido clásico queda excluida del ámbito de aplicación de la PESD y continúa descansando esencialmente en el vínculo transatlántico garantizado por la OTAN. Por otro lado, y como veremos más adelante, el mantenimiento de una estructura residual en el seno de la UEO tras la transferencia de la mayor parte de sus medios y organismos a la UE, se debe fundamentalmente a la pervivencia del compromiso de asistencia mutua en caso de ataque armado entre sus Estados miembros, recogido en el artículo V del Tratado de Bruselas modificado.

³¹ Este enfoque aparece ya de modo explícito en las Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (punto n.º 56), pese a que el Informe de la Presidencia alemana aprobado entonces todavía no preste excesiva atención a los aspectos no militares de la gestión de crisis.

³² Al margen, claro está, de no adecuarse a la compleja naturaleza de lo que actualmente puede ser percibido como una amenaza para la seguridad de un Estado o un grupo de Estados. Me refiero, como es obvio, a los Estados miembros neutrales o no aliados en el seno de la OTAN, a cuyas políticas de seguridad específicas alude, sin nombrarlos explícitamente, el artículo 17.1 UE. Aun así, Dinamarca se ha desmarcado del desarrollo de la PESD invocando el Protocolo n.º 5 anejo al Tratado de Amsterdam y, en particular, las prerrogativas que le reconoce su artículo 6 a efectos de no participar «en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa». Así se ha hecho constar en el último párrafo introductorio del Informe de la Presidencia aprobado en Niza.

recursos e instrumentos tanto civiles como militares, que le otorga una capacidad global de gestión de crisis y de prevención de conflictos»³³.

Contemplado desde esta óptica, el propio concepto de PESD suscita ya un primer interrogante acerca del impacto que su desarrollo puede ejercer sobre la actual configuración jurídica de la vertiente externa del proceso de integración europea. Supone, desde luego, un reforzamiento espectacular del componente intergubernamental de esta última, frente al predominio, en otro tiempo indiscutible, del elemento comunitario. Pero es que, además, su vocación integradora le confiere un enorme atractivo para convertirse rápidamente en el nuevo eje vertebrador del conjunto de la acción exterior de la Unión Europea. En esta dirección parece orientarse, sin ir más lejos, la revitalización del debate sobre la prevención de conflictos en el marco de la PESD, que se ha producido a raíz del informe presentado al respecto por la Comisión y el Secretario General del Consejo/Alto Representante de la PESC en el Consejo Europeo de Niza. No en vano el desafío fundamental para la UE en este campo es, como se apunta en este informe, el de «la coherencia en desplegar la combinación y la secuencia adecuadas de instrumentos de forma oportuna e integrada. Esto exige una mayor coherencia y complementariedad a varios niveles: entre los instrumentos y las capacidades disponibles en cada pilar, entre los pilares mismos, entre el Estado miembro y las actividades comunitarias y entre la Unión y sus socios internacionales...»³⁴.

A este enfoque omnicompreensivo se debe también el carácter un tanto ambiguo de la expresión escogida para designar la nueva política. En efecto, tras el Consejo Europeo de Niza parece haberse generalizado ya definitivamente la denominación *Política Europea de Seguridad y Defensa* (PESD), frente a la más habitual hasta entonces *Política Europea Común de Segu-*

³³ *Informe de la Presidencia*, Niza (Introducción).

³⁴ «Mejorar la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión Europea en el ámbito de la prevención de conflictos», Informe del Secretario General y Alto Representante y de la Comisión presentado al Consejo Europeo de Niza (doc. 14088/00 de 30 de noviembre de 2000). Este informe ya ha dado lugar a una primera toma de posición por parte de los Estados miembros en el marco del debate abierto sobre el programa de la Presidencia sueca (sesión del Consejo de Asuntos Generales de 22 y 23 de enero de 2001). La Comisión, a su vez, se ha comprometido en su Programa de trabajo para el año 2001 a presentar lo antes posible una contribución específica sobre la gestión de las crisis y la prevención de conflictos. Contribución que se ha hecho pública el 11 de abril, bajo la forma de una «Comunicación sobre la prevención de conflictos», *COM (2001) 211 final*.

ridad y Defensa (PECSO)³⁵. Nada que objetar en relación con este cambio que, además de simplificar el enunciado, no contribuirá a levantar falsas expectativas a propósito del contenido y alcance de esta política³⁶. Obsérvese, sin embargo, que los términos PESD no figuran en el texto del artículo 17 UE, ni en su versión actual, ni en la modificada por el Tratado de Niza. Aunque caben distintas interpretaciones al respecto, no creo que la *política de defensa común* a la que alude este precepto diste mucho de lo hasta ahora conseguido bajo la advocación genérica de PESD, una vez que ésta sea plenamente operativa³⁷. Quizá el desarrollo de una auténtica cooperación entre los Estados miembros en el sector del armamento sea lo único que, conforme al actual marco jurídico previsto por el TUE, separe a ambos conceptos. Cualquier avance más significativo, como un compromiso formal de asistencia mutua para la defensa del «territorio de la UE» o la definición de una estructura de mando integrada, pertenecería al ámbito de la *defensa común*³⁸, y llegado el momento exigiría, no sólo la pertinente decisión del Consejo Europeo, sino también su ratificación conforme a las normas constitucionales de cada uno de los Estados miembros.

³⁵ Ésta es la denominación empleada hasta ahora con carácter general en los sucesivos informes elaborados por las presidencias alemana, finlandesa y portuguesa.

³⁶ Vid., a este respecto, los comentarios de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo en su excelente *Informe sobre el establecimiento de una política europea común en materia de seguridad y defensa después de Colonia y Helsinki*, de 21 de noviembre de 2000 (A5-0339/2000; ponente: Catherine Lalumière), p. 28.

³⁷ La Comisión de asuntos exteriores del PE, en el Informe mencionado en la nota anterior (p. 27), aboga por una noción muy amplia de *política de defensa común*, que podría llegar a englobar incluso la defensa territorial, mientras que el concepto de *defensa común* comportaría la integración de las fuerzas armadas de los Estados miembros en un auténtico ejército común. En este caso, lógicamente, la actual PESD sería un paso más en la «definición progresiva de una política de defensa común» en el sentido del art. 17.1 UE, cuyo estadio definitivo constituiría un horizonte aún bastante más lejano. Para una interpretación más modesta del concepto de *política de defensa común* vid., por ejemplo, MARIÑO MENÉNDEZ, F., *loc. cit.*, p. 360.

³⁸ Esta interpretación parece avalada por el propio tenor literal del artículo 17.1 UE, que cuando alude a la no afectación de las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte recuerda explícitamente que determinados Estados miembros consideran que su *defensa común* se realiza en el seno de la OTAN.

2. EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES AL SERVICIO DE LA PESD

Descendiendo al terreno de las realizaciones concretas, esta concepción de la PESD se ha traducido en el desarrollo o el fortalecimiento por parte de la Unión Europea de una serie de capacidades, tanto militares como civiles, que son objeto de una presentación sistemática en el Informe de Niza. Y contemplado desde esta otra perspectiva el rasgo que, a mi modo de ver, mejor define el estadio de evolución actual del proceso es el de su asimetría. Asimetría resultante, en primer lugar, del punto de partida radicalmente distinto del que ha arrancado el desarrollo de ambas vertientes de la PESD: mientras que la capacidad de la UE para disponer de recursos militares ha debido ser creada *ex novo*, eso sí sobre la base de la experiencia acumulada en el seno de la UEO, en el ámbito de la gestión civil de las crisis muchos de los instrumentos de actuación ya existían y los esfuerzos se están centrando principalmente en la coordinación o en la mejora de su eficacia. Pero, asimetría derivada también de la distinta naturaleza de las prioridades que los Estados miembros se han fijado en estos dos campos; así, frente a la urgencia del compromiso de capacidades militares concretas por parte de los respectivos Gobiernos nacionales para dar contenido a la fuerza europea de reacción rápida, en el ámbito civil se ha impuesto un enfoque más metódico consistente en la definición previa de los posibles escenarios o modelos de actuación, sobre todo por lo que se refiere al despliegue de fuerzas de policía.

Se comprenderá pues, a la luz de estas premisas, que el reto fundamental durante este período haya consistido en el desarrollo de capacidades militares de las que pueda disponer la UE para gestionar una crisis³⁹. Aunque en último término estas capacidades deberían permitirle asumir con plena autonomía el conjunto de responsabilidades inherentes a la realización de cualquiera de las misiones de *Petersberg*, los Estados miembros, conscientes de sus carencias en algunos sectores clave, prefirieron contemplar desde un principio la posibilidad de recurrir a determinados medios complementarios de la OTAN⁴⁰, conforme a la lógica de las «capacidades

³⁹ Informe de Niza, apartado I.1.

⁴⁰ Esta posibilidad, que aparece contemplada ya en el apartado 4 del Informe de la Presidencia aprobado por el Consejo Europeo de Colonia, había sido directamente avalada por la propia Alianza Atlántica en la Cumbre celebrada en Washing-

separables, pero no separadas» previamente acuñada en el marco de las relaciones de esta última con la UEO.

En este sentido, el Consejo Europeo de Niza ha certificado el nacimiento de un «Catálogo de Fuerzas» puestas a disposición de la UE por sus Estados miembros con vistas a alcanzar los objetivos fijados en Helsinki⁴¹. Estas contribuciones nacionales voluntarias habían sido formalmente anunciadas el 20 de noviembre de 2000 en el marco de la denominada *Conferencia sobre compromiso de capacidades*⁴², y en términos cuantitativos parecen satisfacer plenamente el objetivo general («headline goal») que la UE se propuso conseguir para el año 2003⁴³. De hecho, los compromisos asumidos por los Estados miembros constituyen una reserva de más de 100.000 personas, unos 400 aviones de combate y aproximadamente 100 buques⁴⁴, que se nutre fundamentalmente a partir de las unidades multinacionales o binacionales ya existentes⁴⁵. Se trata, en todo caso, de

ton a finales de abril de 1999 (vid. infra, en particular nota n.º 133). En el Informe de Colonia también se definieron los rasgos fundamentales que deberían caracterizar a los recursos militares de la UE: «capacidad de despliegue, sostenibilidad, interoperatividad, flexibilidad y movilidad».

⁴¹ A través del Informe de la Presidencia, el Consejo Europeo de Niza ha aprobado la *Declaración de compromiso de capacidades militares* (Anexo I). Estos compromisos realizados por los Estados miembros se han recogido en un catálogo denominado «Catálogo de Fuerzas».

⁴² Esta Conferencia se celebró bajo la forma de una reunión del Consejo de la UE con la presencia conjunta de los ministros de asuntos exteriores y de defensa de los Estados miembros.

⁴³ Es decir, estar en condiciones de desplegar en sesenta días fuerzas equivalentes hasta a un cuerpo de ejército (60.000 personas) y de mantenerlas sobre el terreno durante al menos un año; fuerzas, que deberían ser autosuficientes desde el punto de vista militar y tener las capacidades necesarias en materia de mando, control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a operaciones de combate, además de contar, cuando sea necesario, con elementos aéreos y navales

⁴⁴ Recursos a los que habría que sumar las contribuciones anunciadas por otros países europeos miembros de la OTAN así como por el resto de candidatos a la adhesión, en el marco de la reunión ministerial conjunta que tuvo lugar el 21 de noviembre de 2000. No obstante, uno de los Estados miembros (Dinamarca) ha decidido no contribuir por el momento a este Catálogo de Fuerzas, acogiéndose a la prerrogativa que a este respecto le reconoce el Protocolo n.º 5 anejo al Tratado de Amsterdam. Por lo que se refiere a España, la contribución anunciada supone en términos cuantitativos en torno a un 10 % del total.

⁴⁵ En efecto, se trata esencialmente de las denominadas *Eurofuerzas* o «Fuerzas asignables o a disposición de la UEO», que se han ido desarrollando a lo largo de la última década en el marco del fortalecimiento operativo de esta Organización. Así,

fuerzas que continúan estando bajo mando nacional y cuya participación en una operación concreta dirigida por la UE habrá de ser aprobada de modo explícito por el Gobierno del Estado miembro afectado.

Por lo que se refiere a los objetivos de capacidades estratégicas, también identificados en el Consejo Europeo de Helsinki, aunque sin fecha concreta para su consecución efectiva, los resultados han sido mucho menos espectaculares. Junto al ofrecimiento de ciertas capacidades en materia de mando, control y comunicación⁴⁶ así como de un apoyo genérico a los modestos medios existentes en el campo de la inteligencia militar⁴⁷, y a un compromiso formulado en términos muy vagos para mejorar sus deficientes capacidades aéreas y navales de transporte estratégico, los Estados miembros constatan sin ambages en este apartado de la *Declaración* la urgente necesidad de concluir los trabajos en curso con la Alianza Atlántica para tener acceso a sus medios y capacidades en estos ámbitos⁴⁸. Quiere ello decir que, al menos durante algún tiempo, la autonomía de la UE para la realización de las misiones de Petersberg más complejas y exigentes será más retórica que real, puesto que dependerá del acceso que la OTAN le dispense a sus recursos en estos sectores clave.

Así pues, tanto en materia de capacidades estratégicas como de capacidad de reacción rápida las decisiones adoptadas en Niza no representan más que el punto de partida de un proceso de largo alcance que debería

el núcleo de la Fuerza Europea de Reacción Rápida estará integrado por el *Eurocuerpo* o *Cuerpo de Ejército Europeo*, creado en 1992 por Francia y Alemania, y al que desde entonces se han sumado unidades militares de Bélgica, España y Luxemburgo. Junto a él, las unidades asignadas a *EUROFOR* (Eurofuerza Operativa Rápida), *EUROMARFOR* (Eurofuerza Naval de Reacción), la División Multinacional Centro, la Fuerza anfibia anglo-holandesa, la Fuerza anfibia hispano-italiana y el Grupo Aéreo Europeo. Para un análisis sistemático de la composición y funcionamiento de estas fuerzas, vid. ARTEAGA, F.: *La identidad europea de seguridad y defensa...*, op. cit., pp. 172 ss.

⁴⁶ Se trata de algunos estados mayores nacionales o multinacionales; estos últimos de los desarrollados en el marco de las fuerzas multinacionales antes mencionadas.

⁴⁷ Una contribución reforzada de los Estados miembros a este respecto resulta de capital importancia, habida cuenta de las limitadas capacidades del Centro de Satélites de Torrejón, que hasta ahora ha venido funcionando en el marco de la UEO y que, como veremos más adelante, ha de ser transferido a la UE.

⁴⁸ Punto 4, apartado B) de la Declaración de compromiso de capacidades militares, que figura como Anexo I del Informe de la Presidencia aprobado por el Consejo Europeo de Niza.

traducirse en los próximos años en un notable fortalecimiento de las mismas. A ello se han comprometido los Gobiernos de los Estados miembros, sin cuantificar, bien es cierto, sus objetivos en términos de gasto público y sin anunciar nuevos proyectos concretos que se sumen a los ya existentes⁴⁹, pero sometiéndose a un detallado mecanismo de evaluación de los progresos que vayan realizando. Este mecanismo, cuyas líneas directrices han sido explícitamente aprobadas por el Consejo Europeo de Niza⁵⁰, operará en la práctica conforme al método empleado para la elaboración del objetivo general y del catálogo de fuerzas; es decir, mediante consultas entre expertos nacionales en el seno de un grupo de trabajo *ad hoc*, que contará ahora ya con el apoyo del Estado Mayor de la UE⁵¹, y en estrecha colaboración con la OTAN. No en vano, los Estados miembros de la UE que también lo son de la Alianza han asumido un compromiso similar en el marco de la *Iniciativa de Capacidades de Defensa* (ICD), lanzada por la Cumbre Atlántica que tuvo lugar en Washington los días 23 y 24 de abril de 1999 con motivo del cincuenta aniversario de la Organización⁵². En este sentido, los esfuerzos que los Estados miembros realicen para fortalecer las capacidades militares al servicio de la PESD, que supondrán sin duda un coste económico significativo, podrán servir para racionalizar e incluso amortiguar el impacto financiero derivado de la ICD⁵³.

⁴⁹ En este sentido, la *Declaración sobre compromiso de capacidades* se limita a recordar los proyectos europeos en curso (p. ej., el futuro avión europeo de transporte estratégico *Airbus A 400M*) y a saludar con satisfacción las iniciativas adoptadas en los últimos años en relación con el fortalecimiento de la base industrial europea en materia de defensa. Destaca, a este respecto, la decisión anunciada el 27 de julio de 2000 en Farnborough (Reino Unido) por los seis Estados miembros de la UE productores de armamento (Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia) de firmar un acuerdo marco que facilite la progresiva reestructuración de la industria europea de la defensa.

⁵⁰ Informe de Niza, apéndice del Anexo I (*Alcance del objetivo militar. Mecanismo de evaluación de las capacidades militares*).

⁵¹ Creado, como veremos después, mediante Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 (*DO L 27/7* de 30.1.2001).

⁵² El texto aprobado a este respecto por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo del Atlántico Norte puede consultarse en *Revista de la OTAN*, n.º 2, 1999, D-16; en este mismo número puede encontrarse, igualmente, un comentario en relación con el significado de la ICD a cargo de BOLAND, F.: «La Iniciativa sobre Capacidades de Defensa de la OTAN prepara a la Alianza para afrontar futuros desafíos», pp. 26-28.

⁵³ Vid. al respecto los comentarios de DEHOUSSE, F.; GALER, B.: «De Saint-Malo à Feira: les enjeux de la renaissance...», *loc. cit.*, pp. 93 ss.

En todo caso, y pese a las carencias detectadas, la UE pretende ser plenamente operativa en el campo de la gestión militar de crisis, como muy tarde, a finales del año 2001⁵⁴. Y ello, sin que sea preciso aguardar a la entrada en vigor de la reforma operada por el Tratado de Niza, lo cual suscita ciertos interrogantes habida cuenta del papel fundamental que el Comité político y de seguridad, órgano al que sólo el nuevo artículo 25 UE atribuye poderes concretos a este respecto, está llamado a desempeñar en el control y la dirección estratégica de este tipo de misiones⁵⁵.

Con todo, no creo que sea éste el principal motivo de preocupación, sino más bien la ausencia de una doctrina propia acerca de la utilización de estos nuevos recursos por parte de la Unión Europea. Porque, llegado el momento, habrá que adoptar decisiones de enorme trascendencia en un brevísimo lapso de tiempo, algo difícilmente concebible si no se ha dado respuesta antes a determinadas cuestiones fundamentales que no resuelve el enunciado genérico del artículo 11 UE⁵⁶. Cuestiones como la delimitación del ámbito geográfico en el que la Unión se muestra dispuesta a ac-

⁵⁴ Así se señala en el apartado VIII (*Mandato para la Presidencia siguiente*) del Informe aprobado por el Consejo Europeo de Niza, y de modo más solemne en la *Declaración relativa a la Política Europea de Seguridad y de Defensa*, aneja al propio Tratado de Niza. En esta última se afirma que, «[c]on arreglo a los textos aprobados por el Consejo Europeo de Niza en relación con la Política Europea de Seguridad y de Defensa (informe de la Presidencia y sus anexos), el objetivo de la Unión Europea en su rápida operatividad. El Consejo Europeo deberá adoptar una decisión al respecto lo antes posible en el transcurso de 2001, y a más tardar en el Consejo Europeo de Laeken/Bruselas, basándose en las disposiciones vigentes del Tratado de la Unión Europea. Por consiguiente, la entrada en vigor del Tratado de Niza no constituirá un requisito previo». En relación con el alcance y contenido de esta Declaración, vid., por ejemplo, las apreciaciones críticas de BERROD, F.; PIETRI, M.: «Nice ou la victoire des États membres...», *Europe*, enero 2001, p. 5.

⁵⁵ En caso de producirse una crisis que requiera la intervención operativa de la UE antes de la entrada en vigor del Tratado de Niza, el Comité Político y de Seguridad no podría asumir el poder de decisión que el nuevo artículo 25 UE le reconoce por delegación del Consejo. Así parece entenderlo el propio J. SOLANA («Desafíos de la defensa europea», *Política Exterior*, n.º 79, enero/febrero 2001, pp. 78-79).

⁵⁶ Como es bien sabido, en esta disposición se formulan los objetivos generales de la PESC, que lógicamente son también los de la PESD, en la medida en que ésta es un componente fundamental de aquélla. Entre esos objetivos figuran explícitamente la defensa de los valores comunes, de la independencia e integridad de la Unión, el fortalecimiento de su seguridad bajo todas sus formas, y el compromiso con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas.

tuar, o los términos en los que concibe su relación con Naciones Unidas y, en particular, con el Consejo de Seguridad cuando se trate de ejecutar operaciones de restablecimiento de la paz en las que intervengan fuerzas de combate. Todos los informes aprobados hasta ahora por el Consejo Europeo reconocen a este respecto, conforme a lo que parece haberse convertido en una cláusula de estilo, «la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional»; pero no van más allá, ni descartan explícitamente la realización de este tipo de operaciones sin su autorización formal...⁵⁷

Por lo que se refiere al desarrollo de las capacidades civiles para la gestión de crisis, el balance que arroja el Informe de Niza es, desde luego, menos espectacular, aunque no por ello menos significativo, ya que, como apuntamos al inicio del presente epígrafe, el enfoque que ha presidido estos trabajos ha sido distinto. Conviene recordar que en este ámbito el objetivo no consiste sólo en mejorar y coordinar de un modo más adecuado los recursos nacionales existentes sino también los instrumentos de los que ya dispone la Unión Europea, haciendo especial hincapié en

⁵⁷ No deja de ser curiosa y preocupante la similitud de esos términos con los empleados por la OTAN en su nuevo *Concepto Estratégico* (punto 15), aprobado por la Cumbre de Washington en abril de 1999 (el texto completo de ese documento puede consultarse en *Revista de la OTAN*, n.º 2, 1999, pp. D7 ss.). Para una crítica de su significado y alcance, vid, REMIRO BROTONS, A.: «Universalismo, multilateralismo...», *loc. cit.*, pp. 46 ss.

En este sentido, el Parlamento Europeo en su *Resolución sobre la elaboración de una Política Europea Común de Seguridad y de Defensa después de Colonia y Helsinki*, de 30 de noviembre de 2000, señala «que, de conformidad con el Derecho internacional, la utilización de la fuerza armada exige un mandato específico del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; consciente, no obstante, de los riesgos de bloqueo en el seno de dicho órgano, insiste en la necesidad de reformar las instituciones de las Naciones Unidas; a la espera de dichas reformas y en ausencia de un mandato como consecuencia de un bloqueo en el Consejo de Seguridad, considera que, en caso de urgencia, la comunidad internacional, incluida la Unión Europea, sólo puede intervenir con medios militares previa solicitud expresa del Secretario General de las Naciones Unidas» (punto 7; aunque todavía no ha sido publicada oficialmente, el texto de esta Resolución puede consultarse en <http://www3.europarl.eu.int>). Un análisis más amplio de los interrogantes que suscita la ausencia de una doctrina propia de la Unión Europea en relación con estas cuestiones puede encontrarse en el Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores que dio lugar a la adopción de esta Resolución, mencionado *supra* (en concreto, en pp. 27 ss.).

ambos casos en el fortalecimiento de su capacidad de reacción rápida frente a crisis políticas complejas, que pueden requerir intervenciones tanto en la fase previa al estallido de un conflicto, como en la posterior de consolidación de la paz.

De los cuatro sectores prioritarios en el campo de la gestión civil de crisis identificados por el Consejo Europeo de Feira (policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, fortalecimiento de la administración civil y protección civil)⁵⁸, los esfuerzos se han centrado durante este período en el primero y en determinados aspectos del segundo. De tal modo que, una vez establecida en el seno del mecanismo de coordinación de la Secretaría General del Consejo⁵⁹ la base de datos sobre las capacidades de policía civil de cada uno de los Estados miembros, el Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis⁶⁰ ha podido elaborar los principios rectores y los modelos de empleo de fuerzas a los que se ajustará la actuación de la UE en este ámbito⁶¹. Resta tan sólo, pues, que los Estados miembros procedan al anuncio de sus contribuciones voluntarias para alcanzar el objetivo concreto en materia de policía fijado en Feira: es decir, que la Unión Europea disponga antes del año 2003 de un contingente de 5.000 policías para la realización de misiones internacionales, 1.000 de los cuales deberán poder desplegarse en menos de 30 días⁶².

⁵⁸ Vid., en este sentido, el *Estudio sobre objetivos concretos relativos a los aspectos civiles de la gestión de crisis*, aprobado por el Consejo Europeo de Feira como Apéndice 3 al Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa.

⁵⁹ El mecanismo de coordinación para la gestión no militar de crisis forma parte de la Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida creada, conforme a las previsiones del Tratado de Amsterdam, en la Secretaría General del Consejo en octubre de 1999, tras la toma de posesión de Javier Solana como primer Alto Representante de la PESC.

⁶⁰ Creado por el Consejo en virtud de una Decisión de 22 de mayo de 2000 (DO L 127/1 de 27.5.2000).

⁶¹ Ambos aparecen recogidos en el Anexo II del Informe de Niza, titulado *Refuerzo de las capacidades de la Unión Europea en el ámbito de los aspectos civiles de la gestión de crisis*. A este respecto, y a fin de determinar las capacidades requeridas, se han definido dos conceptos genéricos o dos tipos de operaciones en las que la UE puede verse llamada a participar: refuerzo o apoyo a las fuerzas de policía del lugar y sustitución de éstas.

⁶² En el marco de la reunión del Consejo de Asuntos Generales de 19 de marzo de 2001, la Presidencia sueca ha requerido a los Estados miembros para que anuncien sus respectivas contribuciones a esta fuerza de policía. Está previsto que la Conferencia de compromiso de capacidades en este ámbito tenga lugar durante el segundo semestre de 2001, bajo Presidencia belga.

En cuanto al fortalecimiento del Estado de Derecho, los trabajos se encuentran en una fase menos avanzada, ya que el Informe de Niza se limita a constatar la creación de la base de datos correspondiente a los recursos nacionales disponibles para tareas de restablecimiento de los sistemas judicial y penitenciario, aspectos ambos íntimamente ligados al buen fin de las operaciones de policía.

No obstante, la primera medida operativa concreta que refuerza las capacidades civiles de la UE para la gestión de crisis ha sido adoptada en la esfera estrictamente comunitaria, aunque bajo el impulso, eso sí, de pronunciamientos previos del Consejo Europeo sobre el desarrollo de la PESD⁶³. Se trata del Reglamento aprobado por el Consejo el 26 de febrero de 2001, en virtud del cual se crea un mecanismo de reacción rápida bajo la responsabilidad directa de la Comisión⁶⁴. Su objetivo consiste en dotar a la Comunidad de una capacidad de respuesta rápida, eficaz y flexible ante situaciones de emergencia, de crisis o de amenaza de crisis. Para ello, este nuevo instrumento permite financiar actuaciones urgentes y de una duración limitada en cualquiera de los ámbitos de intervención habituales de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, conforme a procedimientos similares a los aplicados por ECHO en la gestión de la ayuda humanitaria⁶⁵. Pese a la modestia de los recursos que le han sido asignados en un principio⁶⁶, este mecanismo denota la voluntad inequívoca de la UE de fortalecer paralelamente las capacidades civiles y militares al servicio de la PESD. Esperemos que esa voluntad no desaparezca a medida que vaya avanzando el proceso de construcción de esta política.

IV. ASPECTOS JURÍDICO-INSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Además de capacidades civiles y militares suficientes, el pleno desarrollo de la PESD requiere la creación de una estructura orgánica adecua-

⁶³ La adopción de esta iniciativa ya aparecía contemplada en el Informe sobre la gestión no militar de crisis, aprobado por el Consejo Europeo de Helsinki.

⁶⁴ Reglamento (CE) n.º 381/2001 del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por el que se crea un mecanismo de reacción rápida (DO L 57/5 de 27.2.2001).

⁶⁵ Precisamente, éste es el único ámbito en el que no puede operar el nuevo mecanismo de reacción rápida (art. 1.3 del Reglamento).

⁶⁶ 20 millones de euros para el año 2001 y 25 para 2002.

da para su gestión y la definición de procedimientos que se ajusten a la especificidad del ámbito material concreto en el que ésta ha de operar. También a este respecto el Consejo Europeo de Niza ha adoptado decisiones de trascendental importancia, que sin embargo no han tenido un reflejo correlativo en la reforma del Tratado.

1. LA CREACIÓN DE ESTRUCTURAS POLÍTICAS Y MILITARES PERMANENTES

Tras apenas un año de funcionamiento con carácter provisional⁶⁷, el Consejo Europeo de Niza ha decidido dotar a la UE de una estructura política y militar permanente para la gestión de crisis. Esta decisión se ha traducido de modo inmediato en la adopción por parte del Consejo de los actos jurídicos concretos en los que se regula la composición, estatuto y funciones de los nuevos órganos⁶⁸. Todos ellos se limitan, no obstante, a reproducir literalmente en sus respectivos anexos el contenido del Informe de la Presidencia aprobado en Niza⁶⁹. Se trata, conforme al diseño esbozado por el Consejo Europeo de Colonia y perfilado con mayor detalle por el de Helsinki, del Comité Político y de Seguridad (CPS), el Comité Militar de la UE (CMUE) y el Estado Mayor de la UE (EMUE). De los tres, tan sólo el primero aparece expresamente mencionado en la nueva redacción que el Tratado de Niza ha dado al artículo 25 UE.

Aunque jurídicamente existan argumentos que avalen esta decisión⁷⁰, me parece absolutamente injustificable que los Gobiernos de los Estados

⁶⁷ Recuérdese (vid. supra nota n.º 23) que en virtud de tres decisiones de 14 de febrero de 2000 el Consejo, a instancias del Consejo Europeo de Helsinki, ya había creado el Comité Político y de Seguridad provisional, el Órgano militar provisional, y había regulado el estatuto de los expertos militares nacionales que con carácter también provisional comenzaron a trabajar en el seno de su Secretaría General como núcleo del futuro Estado Mayor de la UE.

⁶⁸ Decisiones del Consejo 2001/78, 79 y 80/PESC de 22 de enero de 2001, por las que se crean, respectivamente, el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la Unión Europea y el Estado Mayor de la Unión Europea (DO L 27 de 30.1.2001).

⁶⁹ En concreto, los Anexos III, IV y V del Informe de la Presidencia aprobado en Niza y relativos, respectivamente, al Comité Político y de Seguridad, al Comité Militar de la UE y a la organización del Estado Mayor de la UE.

⁷⁰ Argumentos expuestos por el Servicio Jurídico del Consejo en su dictamen sobre la conveniencia de reformar el TUE como consecuencia del desarrollo de la PESD, cuyo texto aparece reproducido *supra* en nota n.º 25.

miembros no hayan considerado oportuno dejar constancia en el texto del Tratado de la creación, por primera vez en la historia de un proceso de integración que precisamente se inició con un fracaso en este campo, de estructuras militares permanentes en su seno⁷¹; máxime cuando esta operación ha coincidido en el tiempo con una nueva reforma de los Tratados. Con ello se está sustrayendo al debate en la opinión pública e, incluso, en los propios parlamentos nacionales un elemento esencial en el actual estadio de evolución del proyecto de construcción de la Unión Europea⁷²; un elemento, cuyo desarrollo va a exigir además importantes esfuerzos económicos en los próximos años, que desde luego no serán bien entendidos ni acogidos si persisten este tipo de actitudes.

Pero, al margen de la aparición de estos órganos específicos, la puesta en marcha efectiva de la PESD está provocando otro tipo de consecuencias de carácter institucional. Unas derivadas de la propia naturaleza de esta política, que constituye un componente de la PESC y sobre la que, por lo tanto, también están llamados a ejercer sus responsabilidades respectivas las instituciones generales de la Unión y los órganos privativos de esta última. Otras resultantes de la transferencia a la UE de ciertos organismos existentes hasta ahora en el seno de UEO, así como de las nuevas relaciones permanentes que habrán de establecerse en este ámbito con la OTAN y con determinados países terceros, y a las que me referiré en los próximos epígrafes.

Dentro de esta nueva estructura político-militar permanente la pieza clave es, sin duda, el Comité Político y de Seguridad. Heredero del Comité Político (COPO) que comenzó a operar en el marco de la Cooperación Política Europea, este órgano se ve notablemente reforzado en el contexto de la PESD tanto por lo que se refiere a su composición como al contenido de sus funciones.

⁷¹ Vid., en este sentido, la propuesta presentada por los Gobiernos de Bélgica, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos en el marco de la CIG (CONFER 4788/00 de 23.10.2000), y en la que se recogía la inclusión en el artículo 25 UE de un nuevo apartado 4 redactado en los siguientes términos: «Dans l'accomplissement de ses missions, le comité est assisté par un Comité militaire, composé des chefs d'état-major des armées des États membres ou de leurs représentants, et par un Comité chargé des aspects civils de la gestion de crises».

⁷² A propósito de la actitud restrictiva que el Gobierno español suele adoptar en relación con el control parlamentario sobre las decisiones de participación en fuerzas militares multinacionales, vid. por ejemplo las críticas de PONS RAFOLS, X.: «La participación de España en el sistema de acuerdos de fuerzas de reserva para las operaciones de mantenimiento de la paz», *Agenda ONU*, n.º 2, 1999, pp. 150-151.

En efecto, el CPS pasa a convertirse en un órgano permanente con sede en Bruselas e integrado por representantes nacionales con rango «de altos funcionarios o de embajadores destinados en las Representaciones permanentes de los Estados miembros»⁷³. Durante el período provisional el CPS ha funcionado, no obstante, como formación específica del COPO cuando éste no se encontraba reunido en su composición habitual, es decir la de directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros⁷⁴. Esta situación se mantendrá en cierto modo hasta que se produzca la entrada en vigor del Tratado de Niza, y explica que la Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 defina al CPS «como la formación permanente del Comité contemplado en el artículo 25 del Tratado de la Unión Europea»⁷⁵. A partir de entonces, el CPS tendrá una formación permanente única, si bien podrá reunirse ocasionalmente y cuando las circunstancias lo requieran en su composición de directores políticos⁷⁶. Este cambio constituye un magnífico reflejo de lo que algún autor ha denominado «proceso de bruselización» de la PESC⁷⁷.

Es, sin embargo, en lo tocante a las atribuciones del CPS donde se produce el cambio fundamental, que ha exigido la reforma del artículo 25 UE y que convierte a este órgano en el «gozne»⁷⁸ no sólo de la PESD, sino también de la PESC e, incluso, en determinadas situaciones del conjunto de la acción exterior de la Unión Europea. No en vano, a las tradicionales funciones del COPO en relación con el seguimiento de la situación internacional, el impulso de los trabajos del Consejo y la supervisión de sus decisiones en estos ámbitos, que lógicamente retoma el CPS, se suman ahora «el control político y la dirección estratégica de las opera-

⁷³ A su composición se refiere el artículo 1 de la Decisión del Consejo de 14 de febrero de 2000, por la que se crea el Comité político y de seguridad provisional (DO L 49/1 de 22.2.2000).

⁷⁴ De hecho, el Tratado de Amsterdam ya había eliminado la referencia específica a la composición del COPO que figuraba en el apartado 5 del antiguo artículo J.8 del TUE.

⁷⁵ Artículo 1 de la Decisión 2000/78/PESC antes mencionada.

⁷⁶ A esta posibilidad se alude explícitamente en el Anexo de la Decisión mencionada en la nota anterior.

⁷⁷ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: «El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 8, julio-diciembre 2000, p. 398.

⁷⁸ Término empleado por el Informe de la Presidencia aprobado en Niza (Anexo III) para describir el papel del CPS.

ciones de gestión de crisis», en el marco de las cuales podrá disponer además, previa autorización del Consejo, de una capacidad de decisión propia⁷⁹.

Al margen de reforzar significativamente la figura del Alto Representante de la PESC, que sobre todo en este tipo de situaciones está llamado a presidir el CPS⁸⁰ y, por lo tanto, a convertirse en la cabeza visible de la dirección de las operaciones de crisis, las nuevas funciones del CPS alteran de un modo muy claro las ya de por sí delicadas relaciones de este órgano con el Coreper⁸¹ y, ahora también, con la Comisión. Parece evidente en este sentido, y pese a las precauciones que se han adoptado al respecto, que cuando se trate de preparar y ejecutar la respuesta de la Unión Europea ante una situación de crisis el CPS asumirá un protagonismo absoluto por lo que se refiere a la utilización tanto de medios civiles como militares, relegando forzosamente a un segundo plano al Coreper y a la Comisión, cada uno en el ámbito de sus competencias respectivas⁸². Sólo así podrá garantizarse la coherencia y eficacia de una actuación que se basa en el recurso a medios y capacidades tan heterogéneos como los de la UE.

⁷⁹ Nuevos párrafos segundo y tercero del artículo 25 UE en su versión modificada por el Tratado de Niza. El contenido y alcance de estas funciones se explica con mayor detalle en el Anexo de la Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001.

⁸⁰ Conforme al Anexo de la Decisión de 22 de enero de 2001, «[e]l Secretario General, Alto Representante de la PESC, tras consultar con la Presidencia y sin perjuicio del artículo 18 del Tratado UE, podrá presidir el CPS, particularmente en caso de crisis».

⁸¹ A propósito de estas relaciones, E. GONZÁLEZ SÁNCHEZ describe la situación actual en los siguientes términos: «Desde la creación de la PESC los solapamientos de competencias entre el COPO y el Coreper han sido frecuentes y sólo a través de la práctica se han ido concretando los métodos de trabajo para, sobre la base del respeto de las competencias mutuas, asegurar los procedimientos decisorios más idóneos. En este sentido, los grupos de trabajo someten sus informes a uno u otro órgano, o a ambos, dependiendo de la naturaleza prioritaria PESC o comunitaria de los temas tratados. En lo que respecta al Consejo, el Coreper prepara formalmente los trabajos del Consejo, pero lo hace teniendo en cuenta, en materias PESC, el contenido de los eventuales dictámenes sometidos por el COPO/COPSp a dicha institución. Ello no impide que en algunas ocasiones sea el COPO/COPSp, especialmente cuando se reúne al margen del Consejo, quien tenga la última palabra en la preparación de aquellos textos que deben ser reexaminados o preparados en el último minuto para tener en cuenta la evolución más reciente de los acontecimientos internacionales» («El proceso de toma de decisiones...», *loc. cit.*, pp. 397-398).

⁸² Estas cuestiones aparecen reguladas con detalle en el apartado 2 del Anexo de la Decisión del Consejo sobre el CPS.

Tampoco quedan perfiladas con absoluta claridad en el seno de la nueva estructura permanente las relaciones del CPS con el Comité Militar de la UE. Este órgano, integrado por los Jefes del Estado Mayor de la Defensa de cada uno de los Estados miembros, normalmente representados por sus delegados militares, pasa a convertirse en el foro de consulta y cooperación militar de la Unión Europea en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis, y a diferencia de lo que suele ser habitual en otro tipo de comités y en los grupos de trabajo del Consejo no está presidido por el representante del Estado miembro que en cada momento ejerza la Presidencia, sino por un general de cuatro estrellas nombrado específicamente para desempeñar este cargo⁸³. En efecto, aunque entre sus funciones figuran las de asesorar al CPS en temas militares y hacerle las recomendaciones pertinentes, al CMUE también se le reconoce una capacidad de relación y, por lo tanto, de influencia directa sobre el Consejo, del que constituye la máxima autoridad militar⁸⁴. No en vano su Presidente asistirá a las sesiones de este último cuando en ellas hayan de tomarse decisiones con incidencia en el campo de la defensa⁸⁵.

Por otro lado, el CMUE es el encargado de orientar militarmente los trabajos del Estado Mayor de la UE, también creado en el seno de la Secretaría General del Consejo a partir de personal militar destacado en comisión de servicios por cada uno de los Estados miembros⁸⁶. En este caso

⁸³ Conforme a lo previsto en el apartado 4 del Anexo de la Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 relativa al CMUE, el Presidente de este órgano será un general o almirante de cuatro estrellas «que ocupará el cargo por nombramiento y que, de preferencia, habrá sido anteriormente Jefe de Estado Mayor de un Estado miembro de la Unión Europea». Su nombramiento, en principio por un período de tres años, es competencia del Consejo previa recomendación del CMUE reunido en su composición de Jefes de Estado Mayor de la Defensa. El CMUE desempeñará, entre otras, la función de asesor militar del Secretario General/Alto Representante en todos los temas militares.

⁸⁴ Contrasta, en este sentido, su estatuto con el del Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis, creado en virtud de una Decisión del Consejo de 22 de mayo de 2000, a la que ya me he referido en varias ocasiones. Este órgano funciona, en realidad, como un grupo de trabajo interpillar cuya misión consiste en contribuir al establecimiento de objetivos en materia de recursos destinados a apoyar las acciones de gestión de crisis. El CMUE no tiene, por tanto, equivalente en la vertiente civil del dispositivo de gestión de crisis.

⁸⁵ Decisión del Consejo sobre el CMUE (Anexo, apartado 1).

⁸⁶ Artículo 1 de la Decisión del Consejo, de 22 de enero de 2001, relativa a la creación del EMUE.

sí, las relaciones entre ambos órganos se articulan en términos de estricta subordinación⁸⁷, ya que el EMUE actúa como vínculo entre el Comité Militar y el conjunto de recursos militares nacionales o multinacionales puestos a disposición de la Unión Europea, tanto en período de actividad normal como durante el desarrollo de una operación concreta de gestión de crisis. Junto a este cometido genérico, el EMUE se ocupará «de la alerta temprana, la evaluación de la situación y la planificación estratégica de las misiones de Petersberg»⁸⁸. Convendrá, por tanto, que mantenga una estrecha relación con la Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida (UPPAR) y, en particular, con su Centro de Situación, que ya viene funcionando, aunque con recursos muy modestos, en el seno de la Secretaría General del Consejo desde octubre de 1999⁸⁹.

Al margen de las funciones a las que someramente acabo de referirme, es preciso mencionar también que cada uno de estos órganos, de acuerdo con sus respectivas responsabilidades, está llamado a desempeñar un papel específico dentro del complejo entramado de relaciones permanentes que la Unión Europea aspira a establecer en este campo con la OTAN en cuanto tal, con sus Estados miembros y con el resto de países terceros candidatos a la adhesión, y que constituye, como veremos a continuación, uno de los aspectos esenciales del desarrollo de la PESD.

En fin, este proceso de inflación orgánica al que estamos asistiendo en la Secretaría General del Consejo convierte a esta instancia en el soporte administrativo básico de la acción de la UE en el ámbito de la prevención y gestión de crisis, lo cual se traduce, a su vez, en un notable fortalecimiento de la figura del Alto Representante de la PESC y en el

⁸⁷ En este sentido, el apartado 5 del Anexo de la Decisión mencionada en la nota anterior deja absolutamente claro que el EMUE se sitúa bajo la dirección militar del CMUE, el que rinde cuentas. Del mismo modo, el Director General del EMUE, que será un general o almirante de tres estrellas, también estará supeditado al CMUE.

⁸⁸ *Ibíd.*, apartado 2.

⁸⁹ La UPPAR fue creada, conforme a lo previsto en la pertinente Declaración aneja al TUE en virtud del Tratado de Amsterdam, en el momento de la toma de posesión de su cargo como Secretario General del Consejo y Alto Representante de la PESC por Javier Solana (18 de octubre de 1999). La UPPAR comprende en su seno, además del mecanismo de coordinación para la gestión no militar de las crisis, al que ya me referí con anterioridad, el *Centro de situación*, habitualmente encargado de labores de vigilancia, difusión de información y redacción de notas de síntesis sobre la evolución de la situación internacional, y que cuando se produce una crisis se transforma en la denominada *Célula de crisis*.

consiguiente desplazamiento hacia la esfera de lo intergubernamental del centro de gravedad institucional del conjunto de la proyección exterior de la Unión. Suscita, por otro lado, no pocos interrogantes, que sólo encontrarán respuesta cuando el modelo sea plenamente operativo, en cuanto a la dispersión de responsabilidades que parece verificarse en su seno⁹⁰ y a los problemas de coordinación que ello podría generar en el futuro.

Por lo demás, el desarrollo de la PESD no ha dado lugar hasta la fecha al nacimiento de una nueva formación del Consejo exclusivamente especializada en el tratamiento de los asuntos relacionados con la defensa⁹¹, ni tampoco ha supuesto alteración alguna en la ya de por sí débil capacidad de control que al Parlamento Europeo se le reconoce en el ámbito general de la PESC. La primera de estas circunstancias debería cambiar cuando los Estados miembros decidan trasladar al marco de la UE las experiencias de cooperación en el sector del armamento⁹² y de reestructuración de sus industrias de defensa que han puesto en marcha al margen de ella. En cuanto a la segunda, y pese a la presión que pueda ejercer el propio PE⁹³, el horizonte parece mucho más oscuro y los Gobiernos de los Estados miembros mucho menos proclives a aceptar ningún tipo de refuerzo del control parlamentario sobre su actuación en este campo⁹⁴.

⁹⁰ V. KRONENBERGER califica incluso de peligrosa esta multiplicación de órganos («La dimension institutionnelle...», *loc. cit.*, p. 5).

⁹¹ Simplemente ha dado lugar a la participación de los Ministros de Defensa en determinadas reuniones del Consejo en su formación «Asuntos Generales», cuando en ellas se abordan ciertos temas relacionados con el desarrollo de la PESD. Se ha descartado pues, al menos por el momento, la aparición de un Consejo de Defensa, como también se descartó en su día la eventual convocatoria de un Consejo específico de política exterior (vid., a este respecto, los comentarios de GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: «El proceso de toma de decisiones...», *loc. cit.*, pp. 402-403; y de REMIRO BROTONS, A.: «Universalismo, multilateralismo...», *loc. cit.*, p. 43 —en especial, nota n.º 75—).

⁹² Conforme a la previsión del artículo 17.1 UE.

⁹³ Vid., en este sentido, el apartado IV de su Resolución de 30 de noviembre de 2000, antes mencionada, en el que recuerda y sistematiza sus propuestas relativas a la dimensión parlamentaria de la PESD. Entre ellas destaca el establecimiento, inspirándose en la experiencia de la COSAC, de un nuevo órgano interparlamentario europeo en materia de seguridad y defensa. El PE reivindica igualmente en esta Resolución la reforma del artículo 21 UE para incluir una alusión explícita a su capacidad de supervisión sobre el desarrollo de la PESD.

⁹⁴ No en vano las posibilidades de control, aunque fuera indirecto a través de la vía presupuestaria, fueron recortadas ya por el propio Tratado de Amsterdam, que

2. LA ADOPCIÓN DE DECISIONES EN EL ÁMBITO DE LA PESD

La eficacia de cualquier política de gestión de crisis depende sobremanera de la capacidad de sus órganos directores para adoptar ágilmente las decisiones de principio y de la de los gestores para ponerlas en práctica con la misma celeridad. Pues bien, si los documentos aprobados en Niza aportan ciertas precisiones en relación con el procedimiento que habrán de seguir estos últimos en el marco de su actuación operativa, el nuevo Tratado no altera en absoluto la especificidad del régimen jurídico general previsto por el título V del TUE para la adopción de decisiones en materia de seguridad y defensa. Más bien al contrario, acentúa esa singularidad al excluir del ámbito de aplicación de las nuevas disposiciones que regulan el funcionamiento de las cooperaciones reforzadas en el seno de la PESD, precisamente, las «cuestiones que tengan repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa»⁹⁵.

La PESD se perfila, de este modo, como el último reducto del *intergubernamentalismo* rampante que dentro de la UE se mantiene completamente ajeno al influjo del método comunitario. Un espacio en el que los Estados miembros ni siquiera aceptan las precarias limitaciones de su autonomía que se han ido abriendo paso en el resto de sectores cubiertos por la PESD, y en el que, por lo tanto, todo dependerá de la voluntad política del momento. Quiere ello decir que, llegado el caso, de nada habrá servido el frágil consenso que hasta ahora ha sustentado el desarrollo general del proyecto si una actuación concreta no suscita el mismo grado de acuerdo entre los Estados miembros; porque esa voluntad política inicial, ciertamente significativa, no ha encontrado un anclaje jurídico sólido en el texto del Tratado.

Conviene recordar, a este respecto, que la regla de la unanimidad no admite excepciones cuando se trata de adoptar decisiones que repercuten

excluyó de raíz el recurso al presupuesto comunitario para financiar las operaciones de Petersberg, sin permitir ni siquiera que el Consejo pueda decidir otra cosa por unanimidad (art. 28.3 UE).

⁹⁵ Nuevo artículo 27 B del Tratado de la UE. Conforme a esta misma disposición, las cooperaciones reforzadas que se pongan en marcha en el marco del título V del TUE tan sólo podrán referirse «a la aplicación de una acción común o de una posición común».

en el ámbito militar o de la defensa⁹⁶. Y que, además, los Gobiernos de los Estados miembros no han cedido en modo alguno el control sobre los recursos militares puestos a disposición de la Unión Europea para la gestión de crisis: cada vez que se produzca una misión concreta la participación de unidades nacionales dependerá de la decisión soberana del Estado miembro al que pertenezcan⁹⁷. Podría darse el caso entonces de que, aun existiendo acuerdo de principio acerca de la realización de una operación determinada, algo ya de por sí difícil, no se consiguiese reunir los recursos necesarios para llevarla a cabo.

Este tipo de situaciones, por esperpénticas que parezcan en el contexto de la nueva PESD, podría verse incluso favorecido por el juego del mecanismo de la denominada «abstención constructiva», que permite a uno o varios Estados miembros desvincularse fácilmente de una decisión del Consejo sin que ello impida que ésta se impute a la Unión en su conjunto⁹⁸; con el aliciente añadido en este campo de que, si así lo hacen, no tendrán que soportar carga financiera alguna derivada de la operación⁹⁹.

⁹⁶ Conforme al último párrafo del apartado 2 del art. 23 UE, el singular procedimiento de adopción de decisiones por mayoría cualificada que contempla no será aplicable a «las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa». Quiere ello decir que un único Estado miembro, incluso uno de los que tradicionalmente ha mantenido posiciones de no alineamiento en este campo, puede bloquear la acción de la Unión Europea.

⁹⁷ En estos términos se expresa la Presidencia en la introducción del Informe aprobado por el Consejo Europeo de Niza.

⁹⁸ En concreto, según el artículo 23.1 UE, «[e]n caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión. En aras de la solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión y los demás Estados miembros respetarán su posición. En caso de que el número de miembros del Consejo que acompañara su abstención de tal declaración representara más de un tercio de los votos ponderados con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, no se adoptará la decisión». Para una crítica del significado y alcance de este mecanismo, vid. LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «Flexibilité et politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne», en *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, vol. II, Bruxelles, 1999, pp. 1139-1159.

⁹⁹ Artículo 28.3 UE. El PE ha propuesto en su Resolución de 30 de noviembre de 2000 sobre el desarrollo de la PESD (mencionada *supra*, puntos 52-53), que los gastos derivados de la realización de las operaciones de Petersberg se repartan

El esperpento llegaría hasta el extremo si un Estado miembro que no se ha opuesto en el seno del Consejo a la adopción de una iniciativa de estas características, ni ha hecho uso de la abstención constructiva, después rechaza que los recursos militares que teóricamente ha puesto a disposición de la UE participen en esa misión concreta¹⁰⁰. Pero todo es posible, porque las obligaciones jurídicas en este ámbito son casi inexistentes.

Como también son inexistentes los límites a la flexibilidad con la que los Estados miembros pueden configurar en el marco del Tratado su cooperación en materia de seguridad y defensa¹⁰¹. De entrada uno de ellos, Dinamarca, no participa en el proyecto, pero puede incorporarse total o parcialmente cuando lo desee¹⁰²; el resto, por el hecho de participar, no renuncia a la especificidad de sus respectivas políticas de seguridad y defensa, ya se desarrollen éstas en el seno de la Alianza Atlántica o al margen de ella¹⁰³; y, además, todos se reservan el derecho a embarcarse en

«entre los Estados miembros sobre la base del producto nacional bruto y pide que en dicho reparto se tenga en cuenta la contribución de cada Estado miembro, en medios civiles y militares, para la ejecución de dichas misiones». Igualmente recomienda que, «en caso de que un Estado miembro no desee participar en una misión, esté obligado, en nombre de la solidaridad mutua que vincula a los Estados miembros, a pagar una contribución financiera que se repartirá entre los Estados participantes».

¹⁰⁰ Sin duda, cabría argumentar que esta actitud constituye una violación del compromiso de lealtad y solidaridad mutua que los Estados miembros han asumido entre sí y respecto de la Unión Europea en el ámbito general de la PESC y que aparece formalmente recogido en el apartado 2 del artículo 11 UE. Pero ello no tendría probablemente mayores consecuencias y, desde luego, ninguna desde el punto de vista del control jurisdiccional. (Vid., en este sentido, los comentarios de LASO PÉREZ, J. J.: *La cooperación leal en el ordenamiento comunitario*, Madrid, 2000, pp. 43 ss.).

¹⁰¹ Sumamente reveladoras, a este respecto, son las reflexiones de D. J. LIÑÁN NOGUERAS formuladas de modo general en relación con la PESC: «La PESC, de par sa prope structure et nature, ne se prête pas, disons-le franchement, à discipliner depuis le système de l'Union européenne la «flexibilité» ni à conditionner et contrôler son exercice. Sans un changement essentiel de la structure et nature de la PESC, qui n'a pas été contemplé à Amsterdam, l'introduction du système de «coopération renforcée» ne semble pas avoir beaucoup de sens et il n'est pas tout à fait clair qu'elle rapporte des bénéfices à l'Union» («Flexibilité et politique étrangère et de sécurité commune...», *loc. cit.*, p. 1150).

¹⁰² Conforme al Protocolo sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

¹⁰³ Así se afirma en el apartado 1 del artículo 17 UE, tanto en su versión de Amsterdam como en la de Niza.

experiencias bilaterales o multilaterales de cooperación reforzada, en las que formalmente no están obligados a admitir a los demás Estados miembros que lo soliciten ¹⁰⁴. No es de extrañar, pues, que la propuesta española ¹⁰⁵ de extender también al ámbito de la seguridad y la defensa el sistema reglado de flexibilidad que se aplica ahora ya en todas las esferas de actuación de la Unión Europea no calase entre buena parte de sus socios ¹⁰⁶.

En fin, por lo que se refiere al procedimiento de toma de decisiones durante la ejecución de las operaciones que la UE realice en el marco de la PESD, el Informe de Niza aporta precisiones significativas asociadas a la capacidad de control político y dirección estratégica que a este respecto se reconoce al CPS ¹⁰⁷. Esta capacidad recaerá fundamentalmente en el Secretario General/Alto Representante en su calidad de Presidente del CPS, que habrá de actuar siempre según el dictamen conforme de este órgano. Su papel concreto en el desarrollo de cada operación será fijado por el Consejo en la correspondiente acción común mediante la que se apruebe la realización de la misma ¹⁰⁸, aunque podrá sufrir las adaptaciones que se juzguen oportunas de un modo flexible, recurriéndose incluso a tal fin al

¹⁰⁴ El único límite que, a este respecto, fija el apartado 4 del artículo 17 es que esas experiencias de cooperación más estrecha no contravengan ni obstaculicen el funcionamiento de la cooperación prevista por el Tratado en este ámbito. No obstante, y como el PE recomienda en su Resolución de 30 de noviembre de 2000, antes mencionada, las cooperaciones establecidas hasta ahora en relación tanto con la creación de unidades multinacionales como con el desarrollo de proyectos industriales concretos, deberían quedar abiertas a la participación de todos los Estados miembros.

¹⁰⁵ CONFER 4760/00 de 14 de julio de 2000.

¹⁰⁶ A propósito de las posiciones mantenidas por los distintos Estados miembros a este respecto durante el Consejo Europeo de Niza, vid. ELORZA, J.: «La UE después de Niza», *Política Exterior*, n.º 79, enero/febrero 2001, p. 99.

¹⁰⁷ Estas precisiones, originalmente recogidas en el Anexo del Informe de Niza relativo al Comité Político y de Seguridad, han sido trasladadas después al Anexo de la Decisión del Consejo en virtud de la cual se crea efectivamente este órgano. Ambos textos recogen esencialmente las propuestas avanzadas por el Secretario General/Alto Representante en el documento que sobre esta cuestión presentó al Consejo Europeo de Niza (*Procedimientos para la gestión global y coherente de las crisis: marco de referencia*, doc. 13957/1/00)

¹⁰⁸ Conforme a las previsiones del Anexo de la Decisión relativa al CPS, «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. Sobre esa base, el Consejo decidirá llevar a cabo la operación en el marco de una acción común».

procedimiento escrito simplificado en su seno. Como es obvio, en el transcurso de la operación el CPS mantendrá convenientemente informado de sus actuaciones al Consejo a través de informes que presentará el Secretario General/Alto Representante.

Estas precisiones, que contribuirán sin duda a facilitar el desarrollo de las misiones, no remedian sin embargo otro tipo de carencias que afectan a la PESD en su dimensión operativa, como por ejemplo la inexistencia de una estructura de mando preestablecida para la realización de las mismas. La determinación de esta estructura para cada operación concreta puede convertirse también en una fuente de dificultades, sobre todo cuando para ello haya que recurrir a la cadena de mando de la OTAN.

V. LA INCIDENCIA DE LA PESD SOBRE LA ARQUITECTURA OCCIDENTAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA

El desarrollo de la PESD constituye probablemente la culminación del largo proceso de reordenación de la arquitectura occidental de seguridad y defensa al que hemos asistido durante la década de los años noventa. Un proceso complejo, traumático incluso en ocasiones, que ha obligado a las organizaciones que venían operando en su seno a afrontar profundas transformaciones, motivadas por el cambio en la percepción de las amenazas y del concepto mismo de la seguridad. Entre esas transformaciones ocupa un lugar destacado la progresiva asunción por parte de la Unión Europea de responsabilidades cada vez más concretas en un ámbito otra vez completamente ajeno a su actividad¹⁰⁹. No debe extrañar, pues, que la definición precisa del contenido de esas responsabilidades haya afectado

¹⁰⁹ A. GONZÁLEZ BONDÍA ha escrito, a este respecto: «La posibilidad de que en el marco de la Unión Europea se puedan adoptar, e incluso ejecutar, decisiones y acciones relacionadas con los aspectos militares de la seguridad ha constituido uno de los principales factores de cambio de la arquitectura europea de seguridad y defensa, configurada hasta principio de los años noventa por la OTAN, la UEO y la OSCE. Por una parte, ha sido el factor desencadenante del desarrollo de la UEO al convertirse ésta en el principal instrumento operativo de la Unión Europea y, por otra parte, ha obligado a redefinir las relaciones entre todas estas instituciones, ya que la consecución de la política de defensa común de la Unión Europea depende en gran medida de las relaciones que ésta y la propia UEO, como «parte integrante del desarrollo de la Unión Europea», establezcan con la OTAN y la OSCE». («La política de defensa...», *loc. cit.*, p. 138).

al resto de elementos del sistema o haya alterado significativamente las relaciones entre ellos.

El Informe sobre la política europea de seguridad y defensa aprobado por el Consejo Europeo de Niza y, en cierto modo también, aunque en mucha menor medida, el propio Tratado de Niza certifican estos cambios: por un lado, la cuasi desaparición de la UEO, una vez cumplida su misión de plataforma de lanzamiento de una política autónoma de la Unión Europea en este campo; y, por otro, el diseño del nuevo marco en el que habrán de desenvolverse a partir de ahora las relaciones de ésta con la Alianza Atlántica, con sus Estados miembros y con el resto de países terceros candidatos a la adhesión.

En cuanto al primero de estos fenómenos, resulta curioso comprobar cómo la UEO, precisamente cuando había alcanzado un grado de desarrollo y una capacidad de actuación más sólidos, vuelve a sus raíces o, mejor dicho, a lo que fue durante la mayor parte de su existencia: una suerte de «organización virtual». De ello deja constancia la nueva redacción del artículo 17 del Tratado, de la que desaparece toda referencia a la UEO como soporte operativo de la Unión Europea para la realización de las misiones de Petersberg, aunque no la alusión genérica a la posibilidad de la que siguen disfrutando los Estados miembros de esta última para entablar cooperaciones reforzadas en su seno¹¹⁰.

En efecto, tras un largo período de acercamiento mutuo y colaboración cada vez más estrecha, que se intensificó notablemente con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam¹¹¹, el desarrollo de una capacidad operativa propia por parte de la UE en materia de gestión de crisis pone término a las funciones que la UEO ha venido desempeñando hasta ahora en este campo¹¹². Y ello se traduce, bien en la desaparición pura y simple

¹¹⁰ En efecto, el Tratado de Niza elimina de la redacción actual del artículo 17 UE el párrafo segundo de su apartado 1. No modifica, sin embargo, la del apartado 4 que prevé esas posibilidades de cooperación más intensa entre algunos Estados miembros.

¹¹¹ Y más concretamente con la elaboración de los Acuerdos de cooperación más intensa entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental, a los que alude el Protocolo sobre el artículo 17 del TUE incorporado al mismo por el Tratado de Amsterdam. Estos Acuerdos aparecen recogidos en la Decisión del Consejo 1999/404/PESC de 10 de mayo de 1999 (DO L 153/1 de 19.6.1999). Para una visión de conjunto de este proceso puede consultarse, entre otros, el trabajo de GONZÁLEZ BONDÍA, A.: «La política de defensa...», *loc. cit.*, pp. 141 ss.

¹¹² Al tiempo que resuelve los problemas derivados de la asimetría en el composición de ambas organizaciones, que obligaron a contemplar un estatuto especifi-

de los medios y estructuras establecidos en su seno a tal fin¹¹³, bien en su transferencia a la Unión Europea cuando ésta no haya decidido dotarse de otros similares. Los Consejos de Ministros de la UEO celebrados en Oporto (15-16 de mayo de 2000) y, sobre todo, en Marsella (13 de noviembre de 2000) fueron preparando el terreno en este sentido, para que el Consejo Europeo de Niza pudiera adoptar las decisiones definitivas al respecto¹¹⁴. Éstas afectan, por un lado, a dos organismos que venían funcionando en el marco de la UEO, el Centro de Satélites de Torrejón y el Instituto de Estudios de Seguridad con sede en París, que pasan a integrarse bajo la forma de agencias en la nueva estructura política y militar de la UE¹¹⁵; y, por otro, a la misión de asistencia técnica para la reconstrucción de una fuerza policial viable en Albania que la UEO ha desarrollado bajo mandato de la propia Unión Europea, y que pasa también a ser directamente asumida por esta última¹¹⁶.

Todo ello no quiere decir, sin embargo, que la UEO desaparezca en cuanto tal organización internacional¹¹⁷. Sus Estados miembros han deci-

co para los Estados miembros de la UE que no lo son de la UEO en cuanto a su participación en operaciones dirigidas por aquélla, pero para cuya ejecución se recurriera a las capacidades operativas de ésta. Vid., en este sentido, el actual apartado 3 del art. 17 UE, que será en su mayor parte suprimido por el Tratado de Niza, así como la Decisión del Consejo, de 10 de mayo de 1999, relativa a las modalidades prácticas de participación de todos los Estados miembros en misiones a que se refiere el apartado 2 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea en las que la Unión recurra a la UEO (DO L 123/14 de 13.5.1999).

¹¹³ Conforme al plan de transición aprobado por el Comité Militar de la UEO el 17 de octubre de 2000, que tiene por objeto garantizar la capacidad de gestión de crisis durante la fase de consolidación de las estructuras permanentes de la UE, el Estado Mayor militar de la UEO, su célula de planificación y su centro de situación desaparecerán una vez se cree el órgano definitivo correspondiente en el marco de la Unión Europea.

¹¹⁴ Decisiones recogidas en el apartado V del Informe de la Presidencia aprobada en Niza.

¹¹⁵ En buena lógica esta integración debería producirse en el seno de la Secretaría General del Consejo, y los nuevos órganos deberían vincularse por la naturaleza de sus trabajos a la UPPAR y al EMUE, a los que prestarían asistencia en sus respectivas funciones.

¹¹⁶ La otra misión operativa que la UEO estaba desarrollando, bajo responsabilidad directa de Suecia en este caso, es la operación de retirada de minas en Croacia cuya expiración ya estaba prevista para el 9 de mayo de 2001 y sobre la que, por lo tanto, no ha sido preciso adoptar ninguna decisión de transferencia.

¹¹⁷ El PE, en su Resolución de 30 de noviembre de 2000 a la que ya me he referido en múltiples ocasiones (puntos 65 ss.), recomienda que esta desaparición

dido mantenerla con una estructura residual para que siga desempeñando aquellas funciones que no han sido transferidas a la UE¹¹⁸: esto es, garantizar la viabilidad del compromiso de asistencia mutua previsto en el artículo V del Tratado de Bruselas modificado, y continuar auspiciando la cooperación entre los Gobiernos de algunos de sus Estados miembros en el sector del armamento a través del GAEO y de la OAEO¹¹⁹.

Son éstos dos ámbitos en los que, ni la reforma del Tratado ni el resto de decisiones adoptadas por el Consejo Europeo de Niza, han provocado alteración alguna respecto de la situación actual. Situación que, como es bien sabido y en lo que atañe a la Unión Europea, se caracteriza por la exclusión de la defensa territorial de la esfera de actuación de la PESD, aunque no de la PESC globalmente considerada¹²⁰; y por el proyecto de colocar bajo la autoridad de un nuevo órgano especializado y creado a tal fin en su seno el conjunto de experiencias de cooperación en el sector del

se produzca en el año 2004 y que las funciones «residuales» de la UEO sean antes transferidas a la Unión Europea.

¹¹⁸ Vid., en este sentido, la Declaración de Marsella adoptada el 13 de noviembre de 2000 por el Consejo de Ministros de la UEO, que fija la fecha del 1.º de julio de 2001 como plazo máximo para establecer la estructura que habrá de permitir a la Organización garantizar el cumplimiento de sus nuevas «funciones residuales» (el texto de esta Declaración puede conseguirse en <http://www.weu.int>).

¹¹⁹ Grupo de Armamento de Europa Occidental y Organización de Armamento de Europa Occidental. El primero fue creado en 1993 a raíz de la transferencia a la UEO del Grupo Europeo Independiente de Programas que había venido funcionando en el seno de la OTAN desde 1976; tras la incorporación de seis nuevos Estados en noviembre de 2000 (Austria, Finlandia, Hungría, Polonia, República Checa y Suecia) el número de sus miembros es actualmente de 19. La segunda fue creada en noviembre de 1996, como organismo subsidiario de la UEO dotado de personalidad jurídica propia, con el objetivo de que actuase como precursora de la futura Agencia Europea de Armamentos. Para un análisis del funcionamiento de estos órganos, vid., entre otros, ARTEAGA, F.: *La identidad europea de seguridad y defensa...*, op. cit., pp. 224 ss.; DUMOULIN, A.; REMACLE, E.: *L'Union de l'Europe occidentale...*, op. cit., pp. 321 ss.

¹²⁰ No en vano, el propio artículo 17 UE reconoce que, «[l]a política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común..., que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo». Pero es que, además, entre los objetivos generales que el artículo 11 UE asigna a la PESC figura, «la defensa... de la independencia e integridad de la Unión». En relación con el tratamiento dispensado a esta cuestión en el debate previo a la adopción del Tratado de Amsterdam, vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «La política de seguridad y defensa comunes», *loc. cit.*, pp. 372-374.

armamento y de la industria de la defensa que los Estados miembros vienen desarrollando en otros foros¹²¹. Mientras que la creación de esta Agencia Europea de Armamentos puede contemplarse como un objetivo verosímil a medio plazo y encajaría en el actual diseño de la PESD¹²², la aceptación por todos los Estados miembros del compromiso de asistencia mutua antes mencionado parece mucho más complicada y, desde luego, supondría su transformación en un sistema de *defensa común*, conforme al procedimiento previsto por el artículo 17 UE. Claro que la defensa territorial no constituye ya la prioridad absoluta que fue en el pasado...

Pero, al margen de estas cuestiones, el desarrollo de la PESD se ha visto condicionado también por otros imperativos aparentemente contradictorios con la autonomía a la que aspira la Unión Europea en el campo de la gestión de crisis, y que le han forzado a configurarla desde el principio como un proyecto abierto a dos realidades distintas. Por un lado, a la eventual participación de un amplio círculo de países terceros que han venido disfrutando de un estatuto específico en el seno de ese foro de seguridad ampliada en que se convirtió la UEO durante los años noventa¹²³; por otro, a su propia dependencia de los medios y capacidades de la OTAN para la realización de las misiones de Petersberg más exigentes. Ambas circunstancias están dando lugar a la articulación de un complejo entramado de relaciones, que sin duda enriquece a la PESD y refuerza sus potencialidades, pero que también deja al descubierto sus debilidades.

Por lo que se refiere, en primer término, a las relaciones con los Estados europeos miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE y con el resto de países terceros candidatos a la adhesión¹²⁴, el Consejo Europeo

¹²¹ Junto al GAEO y a la OAEO, y dejando a un lado otras experiencias de menor importancia, hay que tener en cuenta también a este respecto los trabajos del OCCAR (*Organismo Conjunto de Cooperación en materia de Armamento*), creado por Francia y Alemania en 1997 al margen de la UEO y al que después se han sumado el Reino Unido e Italia.

¹²² A la creación de esta Agencia se aludía ya en una de las Declaraciones relativas a la UEO de las que tomó nota la Conferencia Intergubernamental de 1991. En marzo de 1993 se creó un grupo de trabajo *ad hoc* entre la Unión Europea y la UEO sobre este tema, que condujo, como paso intermedio, al establecimiento de la OAEO. Los trabajos se revitalizaron a finales de 1997 tras el Consejo de la UEO celebrado en Erfurt, pero aún no se han alcanzado resultados concretos en relación con el establecimiento de la Agencia.

¹²³ Vid. *supra* nota n.º 16.

¹²⁴ Es decir los Estados que hasta ahora han disfrutado en el seno de la UEO de los estatutos de *miembro asociado* o *socio asociado*.

de Niza ha completado el diseño de los dispositivos de consulta y cooperación sobre los que ya se había pronunciado en términos generales en sus reuniones de Helsinki y Santa Maria da Feira. Conforme a los principios fijados entonces, se establece una sólida estructura de diálogo institucionalizado en distintos niveles, y en la que por parte de la UE el Comité Político y de Seguridad desempeñará el papel fundamental¹²⁵. Tanto en el marco de esta estructura permanente como a la hora de realizar una operación concreta, la Unión Europea dispensará un trato específico a los seis Estados terceros europeos miembros de la OTAN. Destaca, en este sentido, el reconocimiento explícito de su derecho a participar en cualquier operación de gestión de crisis en la que la UE recurra a los medios y capacidades de la Alianza; si esto no fuese necesario, este grupo de países será igualmente invitado a hacerlo, aunque previo pronunciamiento del Consejo al respecto¹²⁶.

La predisposición de la Unión Europea a aceptar contribuciones procedentes de terceros Estados no merma en absoluto su capacidad de decisión autónoma en cuanto al inicio y terminación de las operaciones, o a la definición de las opciones militares estratégicas para su desarrollo. Sí repercutirá, en cambio y como es lógico, en la gestión cotidiana de las mismas en la que habrán de participar con idénticos derechos y obligaciones todos los Estados contribuyentes¹²⁷.

Mucho menos claras están las cosas todavía en el ámbito de las relaciones con la Alianza Atlántica, que, no lo olvidemos, para el núcleo básico de los Estados miembros de la Unión continúa siendo «la piedra angular de su defensa colectiva»¹²⁸. Y ello, no tanto por lo que se refiere al

¹²⁵ Esta estructura aparece detallada en el Anexo VI del Informe de la Presidencia aprobado por el Consejo Europeo de Niza.

¹²⁶ En el caso del resto de países candidatos a la adhesión el Consejo no está obligado a cursar esta invitación, aunque podrá hacerlo siempre que lo considere oportuno.

¹²⁷ A través del denominado *Comité de contribuyentes*, a cuyas reuniones tendrán derecho a asistir todos los Estados miembros de la UE, participen o no en la operación. No obstante, sólo los Estados contribuyentes participarán en la gestión diaria de la operación. En este sentido, los aliados europeos no miembros y los países candidatos a la adhesión que desplieguen fuerzas militares relevantes en el marco de una operación concreta tendrán los mismos derechos y obligaciones en lo que se refiere a la gestión diaria de la misma que los Estados miembros de la UE que participen en la operación.

¹²⁸ Así se afirma explícitamente en la introducción del *Informe de Niza*.

establecimiento del dispositivo permanente de consultas y cooperación entre ambas organizaciones, que no ha suscitado mayores problemas¹²⁹, como en lo que atañe a la articulación concreta del acceso por parte de la UE a los medios y capacidades de la OTAN para la gestión de crisis.

Conviene recordar, a este respecto, que la preexistencia y preeminencia de la Alianza Atlántica ha condicionado siempre cualquier intento de desarrollo de la denominada *Identidad Europea de Seguridad y Defensa*, forzando a los europeos a debatirse sistemáticamente «entre el corazón y la cartera»¹³⁰. Durante los años noventa, la OTAN proporcionó a la UEO una plataforma privilegiada para consolidar tanto su estructura institucional como su capacidad operativa, minimizando el coste político y económico de esta operación. Ahora la Unión Europea parece querer subrogarse en esa lógica, pero con un proyecto distinto que no es sólo, ni siquiera esencialmente, militar, sino de un hondo calado político. Y esto, como es lógico, provoca recelos en la otra orilla del Atlántico¹³¹. Porque, en definitiva, lo que la UE pretende es dotarse de una capacidad autónoma de gestión de crisis que refuerce su dimensión política y le permita asumir plenamente sus responsabilidades en la escena internacional. Algo que, tarde o temprano y si el proyecto llega a término, supondrá por fuerza una cierta duplicación de medios y un riesgo de «desacoplamiento» en el seno de la Alianza¹³².

Pero, mientras tanto, la Unión Europea aspira a tener un acceso lo más amplio posible a los medios de la OTAN para la gestión militar de crisis, ya que hoy por hoy de ello depende su plena capacidad operativa en este campo. El Consejo Europeo de Niza ha fijado en este sentido las directri-

¹²⁹ Al margen, claro está, de los que se plantearon en un principio por la ausencia de mecanismos adecuados en la Secretaría General del Consejo para garantizar la protección de la información reservada que le transmitiera la Alianza Atlántica, y que dieron lugar a la modificación de las decisiones del Consejo relativas al acceso del público a sus documentos (Decisión del Consejo de 14 de agosto de 2000; DO L 212/9 de 23.8.2000). Los elementos fundamentales de este dispositivo de consultas y cooperación aparecen recogidos en el Anexo VII del Informe de Niza.

¹³⁰ Vid., en este sentido, los comentarios de ARTEAGA, F.: *La identidad europea de seguridad y defensa...*, op. cit., p. 39.

¹³¹ Recelos que fueron formulados de un modo explícito por la antigua Secretaria de Estado Madelaine Albright en su doctrina de las tres «D»: el desarrollo de una capacidad europea de seguridad y defensa sería tolerable para los Estados Unidos si no supusiese *duplicación* de recursos, *discriminación* para el resto de aliados o *desacoplamiento* en el seno de la estructura de la OTAN.

¹³² Vid., a este respecto, las reflexiones de BAILES, A. J. K.: «¿Una política de defensa y seguridad para Europa?», loc. cit., pp. 183-184.

ces que inspiran la posición de la Unión en el marco de las negociaciones para ejecutar el compromiso asumido por la Alianza Atlántica en el apartado 10 del Comunicado de Washington¹³³. Se trata fundamentalmente de obtener una garantía de acceso permanente a las capacidades de planificación de la OTAN y una presunción de disponibilidad en relación con ciertos medios, capacidades y opciones de mando, que hay que identificar previamente y que serían puestos a disposición de la UE para la realización de una operación concreta. Del buen fin de estas negociaciones dependerá en gran medida el futuro inmediato de la PESD.

VI. VALORACIÓN FINAL

Con las decisiones adoptadas en materia de seguridad y defensa por el Consejo Europeo de Niza, la Unión Europea ha dado un paso fundamental en su proceso de construcción política. Un paso que, sin embargo, apenas se atisba entre líneas en la nueva redacción de las disposiciones pertinentes del Tratado, es decir, en su Carta constitucional. Esta circunstancia, como es obvio, no puede merecer un juicio positivo, máxime cuando se trata de decisiones que afectan a un ámbito en extremo sensible, que deberían ser ampliamente debatidas en los parlamentos nacionales y adecuadamente explicadas a las opiniones públicas de los Estados miembros. No en vano éstas son las que, en último término, se vuelven hacia sus Gobiernos y hacia la propia Unión Europea reclamando una respuesta más coherente y efectiva frente a las crisis internacionales que constituyen una amenaza no sólo para su seguridad sino también para los valores que aquéllos representan.

En este sentido, la política europea de seguridad y defensa nace como un proyecto enormemente ambicioso, aunque rodeado de incertidumbres no menos significativas acerca del desarrollo que pueda alcanzar y, desde luego, directamente mediatizado por la frustración que la crisis de Kosovo provocó en los Estados miembros.

¹³³ Directrices que aparecen recogidas en el apéndice del Anexo VII del Informe de Niza y que coinciden básicamente con el contenido del punto 10 del Comunicado de la Cumbre de Washington de 24 de abril de 1999, «Una Alianza para el siglo XXI». En este punto, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Aliados manifiestan su acuerdo de principio en relación con la definición y adopción de «las disposiciones necesarias para que la Unión Europea pueda acceder fácilmente a los medios y capacidades colectivos de la Alianza para llevar a cabo operaciones en que la OTAN en su conjunto no se vea implicada militarmente como Alianza...»; (el texto de este Comunicado puede consultarse en *Revista de la OTAN*, n.º 2, 1999, pp. D 2 ss.).

Nadie duda, en efecto, de la pertinencia del enfoque global adoptado en el proceso de construcción de la PESD, ni de la conveniencia de fortalecer paralelamente las capacidades civiles y militares de la Unión, ni de la necesidad de hacer un uso combinado de las mismas en el marco de una estrategia inspirada por la prevención de conflictos. Ahora bien, tan difícil resultará en la práctica dar cumplimiento a este último objetivo mediante el recurso a instrumentos heterogéneos, situados además bajo la responsabilidad directa de autoridades distintas (nacionales, intergubernamentales y comunitarias), como mantener vivo el impulso político que hasta ahora ha propiciado un desarrollo espectacular del proyecto.

Y es que, se quiera reconocer o no, estamos asistiendo al lanzamiento de un proyecto de muy largo alcance, que no se agota con la constitución de una «precaria» fuerza europea de reacción rápida cortada por el patrón de las exigencias, ciertamente notables, que ha planteado la gestión de la crisis de Kosovo, sino que para colmar realmente las expectativas que ha generado habrá de traer aparejadas consecuencias de mucho mayor calado jurídico-político.

Desde luego, y en primer término, profundos cambios en la actual configuración de la vertiente externa del proceso de integración europea, en la que el componente comunitario continuará cediendo protagonismo en favor del intergubernamental. Sólo en torno a él parece posible articular en el futuro inmediato una capacidad global de gestión de crisis, que pueda combinar adecuadamente la utilización de instrumentos civiles y militares, nacionales y comunitarios.

Pero además, y por lo que atañe a los aspectos estrictamente militares del proyecto, el pleno desarrollo de la PESD conducirá de forma inevitable a los Estados miembros hacia la armonización progresiva de sus políticas de defensa nacionales. Cuestiones tales como la reestructuración y profesionalización en curso de sus respectivas fuerzas armadas o la creación de una base industrial sólida que respalde la actuación europea en este campo, habrán de ser tarde o temprano abordadas en común. Ello supondrá sin duda costes significativos, aunque mucho menores que los que derivarían a largo plazo del mantenimiento de la situación actual, caracterizada por la insuficiencia e inadaptación de las capacidades individuales de los Estados miembros para hacer frente eficazmente a la gestión de crisis. En éste, como en tantos otros ámbitos, la integración también puede constituir un instrumento válido para alcanzar mejor y más racionalmente determinados objetivos que los pueblos europeos consideran deseables. Siempre y cuando, claro está, sean conscientes de ello...

NOTAS

