

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y DE LA SEGURIDAD INTERNACIONALES*

ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

MARGARITA CORRAL SUÁREZ

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.

Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. Introducción. I. La acción de las organizaciones regionales en materia de mantenimiento de la paz. II. Las medidas tomadas al efecto por la Unión Europea: A. *La cooperación política europea*; B. *La política exterior y de seguridad común*; C. *La revisión de la PESC en el Tratado de Amsterdam*; D. *La reforma de Niza*; E. *La política europea de seguridad y defensa*. III. La acción de la UE en materia de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales: A. *La acción preventiva*; B. *La gestión de crisis internacionales*. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace ya unos cuantos años, miembros de las fuerzas armadas españolas intervienen en diferentes actividades fuera de nuestras fronteras. No están librando grandes batallas ni realizando gestas gloriosas sino que están participando en operaciones de carácter internacional –misiones humanitarias, de mantenimiento de la paz, para la gestión de crisis, etc.– muchas veces bajo los auspicios de la Unión Europea. Se trata de acciones que requieren la utilización de personal armado pero

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación SEJ2006/14504 del Ministerio de Educación. Investigadora principal: Dra. C. RAMÓN CHORNET, Universidad de Valencia.

que, a diferencia de lo que hasta no hace mucho era habitual, no se enmarcan en un contexto bélico, sino que se desarrollan en un ámbito diferente, como es el del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

Defensa y seguridad se consideraron casi siempre conceptos muy similares. Además, durante largo tiempo el concepto de seguridad se abordó casi exclusivamente desde una perspectiva nacional y con un enfoque fundamentalmente militar. La idea era que un Estado podía sentirse seguro desde el punto de vista económico y social y, sin embargo, podía perderlo todo como consecuencia de una derrota militar. Por ese motivo, las dimensiones no militares de la seguridad se mantuvieron en un segundo plano con relación a las de carácter estratégico. La Carta de las Naciones Unidas, al establecer como el primero de sus objetivos el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales abordó esta última desde una perspectiva internacional aunque la mantuvo todavía dentro de un contexto casi exclusivamente militar¹. Sin embargo, a día de hoy, al menos en determinadas latitudes, no parece que sean previsibles las agresiones armadas que podríamos denominar clásicas y, por otra parte, a partir de los años setenta del siglo pasado se ha ido abriendo paso la idea de que la seguridad debe ser entendida desde una perspectiva global, ya que en ella influyen factores muy diferentes de los estrictamente militares como pueden ser, entre otros, los de tipo político, económico, social, cultural e, incluso, medioambiental². Esta nueva perspectiva es la que llevó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a afirmar en su importante Declaración de 31 de enero de 1992 que la ausencia de guerra y de conflictos militares no asegura por sí misma la paz y la seguridad internacionales, sino que existen causas no militares de inestabilidad en las esferas económica, social, humanitaria y ecológica que se han convertido en amenazas para la paz y la seguridad. A esta idea responde también la Estrategia Europea de Seguridad, adoptada por la Unión Europea el 12 de diciembre de 2003, en la que puede leerse que «en esta época de globalización las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas» o que «ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares»³.

¹ Todavía en 1950 H. KELSEN consideraba dudoso que existiera diferencia entre los términos paz y seguridad, de forma que, en realidad, éste último resultaba supérfluo (KELSEN, H., *The Law of the United Nations*, Stevens and Sons, London 1950, p. 13)

² Vid. GILPIN, R., *The political economy of international relations*, Princeton University Press, Princeton 1987; MATHEWS, J.T., «Redefining security», *Foreign Affairs*, Spring 1989, pp.162 y ss.; BOTH, K.B., *New Thinking about strategy and international security*, Harper and Collins, London 1991; BOUZAN, B., *People, States and Fear. An Agenda for international security studies in the post-cold war*, Harvester Wheatsheaf, New York 1991; CARTER, A.P., PERRY, W.V. y STEMBRUNER, J.D., *A new concept of cooperative security*, Brookings, Washington 1992; LIPSCHUTZ, R.D. (ed.), *On Security*, Columbia University Press, New York 1995.

³ «Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad», Bruselas 13 de diciembre de 2003.

Por ese motivo, la Unión Europea dio un paso importante con la adopción del Tratado de Maastricht en el que estableció la Política exterior y de seguridad común, uno de cuyos objetivos era «el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional» (art. J.1). Años después, en la reforma llevada a cabo en Amsterdam ya se señaló el tipo de misiones a las que la Unión Europea debería estar en condiciones de hacer frente: «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» (art. 17.2). Estas misiones fueron encargadas en un primer momento a la Unión Europea Occidental (UEO), organización internacional de legítima defensa creada por el Convenio de Bruselas de 1948 que, desde entonces, había desarrollado una actividad de bajo relieve debido, entre otras cosas, a que sus objetivos prácticamente coincidían con los de la OTAN y ésta disponía de más y mejores medios⁴. Sin embargo, con motivo de la revisión llevada a cabo en Niza la UEO sale del artículo 17 del TUE si exceptuamos la posibilidad de que en su marco se pueda llevar a cabo una cooperación reforzada entre dos o más Estados. De forma que todo lo que en Maastricht y en Amsterdam se había previsto a cargo de la UEO pasa a ser competencia de la propia Unión Europea. En la cumbre de Niza se decidió también algo que no queda plasmado en el TUE: La consagración de la Política europea de seguridad y defensa a través de la aprobación de un Informe de la presidencia francesa al respecto.

Nuestra intención es examinar cuál es el papel que corresponde a las organizaciones regionales en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales sobre la base del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas (I), ver las medidas que se han ido tomando al respecto por parte de la Unión Europea (II) y, finalmente, pasar revista a la acción que esta última ha llevado a cabo en este contexto (III).

I. LA ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES EN MATERIA DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

El proyecto de Carta de las Naciones Unidas que se preparó en la conferencia de Dumbarton Oaks no otorgaba competencias propias a las organizaciones regionales en materia de mantenimiento de la paz. Fue en la propia conferencia de San Francisco donde las delegaciones de algunos países ibero-americanos encuadrados dentro de la Unión Panamericana –que pocos años después se convertiría en la Organización de Estados Americanos (OEA)– solicitaron el reconocimiento del papel que estas organizaciones o acuerdos regionales podían desempeñar en el campo del

⁴ Sobre la relación UEO-UE a partir del Tratado de Maastricht, CORRAL SUÁREZ, M., «Algunas consideraciones sobre la «integración» de la Unión Europea Occidental en la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos (REE)* n° 7, 1994, pp. 15 y ss.

mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁵. Así es como se introdujo en la Carta el Capítulo VIII sobre «Acuerdos regionales» en cuyo artículo 52 se afirma que «Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas»⁶.

La mera redacción del párrafo primero del artículo 52 que acabamos de transcribir –«ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia...»– parece poner de manifiesto tanto lo inesperado de la presencia de las organizaciones regionales en el campo del mantenimiento de la paz como la poca confianza que en ellas se depositaba y la falta de entusiasmo que provocaba. Se debió sin duda al hecho de que la idea inicial había consistido en dejar exclusivamente en manos del Consejo de Seguridad tanto lo relativo al arreglo pacífico de controversias como a la acción coercitiva, de forma que las organizaciones regionales quedaban configuradas como meros instrumentos auxiliares en manos de aquél.

A partir de aquí, la primera cuestión que hubo que aclarar fue la de saber qué debía entenderse por «acuerdos u organismos regionales». Más tarde fue necesario discernir entre arreglo pacífico y acción coercitiva, puesto que, en la práctica, Naciones Unidas había recurrido a mecanismos de *peace enforcement*, *peace making*, *peace building* o *peace keeping* –denominados «del Capítulo VI y medio»– cuya naturaleza no encajaba claramente ni en el Capítulo VI ni en el VII. Hubo que decidir igualmente si las sanciones económicas entraban dentro del artículo 53 de la Carta y, por consiguiente, necesitaban autorización del Consejo de Seguridad o si el uso de la fuerza armada para apoyar una sanción económica convertía a ésta en acción coercitiva de carácter militar.

⁵ Votaron a favor de la inclusión del Capítulo VIII veinte repúblicas americanas, seis países pertenecientes a la Liga de Estados Árabes (LEA) y cuatro países europeos: Bélgica, Francia, Gran Bretaña y Holanda. Los países americanos preferían resolver sus conflictos en el marco de la organización regional en la que los Estados Unidos no tenían el mismo poder que en el Consejo de Seguridad de la ONU; de forma semejante, los países árabes deseaban escapar al control de Gran Bretaña. Francia, por su parte, no tenía demasiado interés en apoyar al grupo de grandes potencias –del que hasta ese momento había sido excluida– y, por otro lado, deseaba salvaguardar las alianzas de carácter bilateral concertadas frente a Alemania. Se pudo haber llegado más lejos porque a punto estuvo de alcanzar la mayoría una propuesta australiana, tendente a que las Organizaciones regionales pudieran actuar libremente en caso de inacción del Consejo de Seguridad, y otra belga en el sentido de que bastara el voto a favor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no involucrados para que un asunto pudiera pasar de la ONU a una organización regional.

⁶ Sobre la génesis del Cap. VIII de la Carta y su significado inicial, *vid.* BENTWICH, N. y MARTIN, A., *A Commentary of the Charter of the United Nations*, Routledge and Kegan Paul, Londres 1950; GOODRICH L., et HAMBRO, E., *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, Ed. de la Baconnière, Neuchâtel 1948; VELLAS, P., *Le régionalisme international et l'Organisation des Nations Unies*, Pedone, Paris 1948; YAKEMTCHOUK, R., *L'ONU, la sécurité régionale et le problème du régionalisme*, Pedone, Paris 1955.

Como es sabido, al no dar la Carta una definición de lo que debe entenderse por acuerdo u organismo regional, la doctrina recurrió a diferentes criterios que, en mayor o menor medida, han sido desmentidos por la práctica⁷. En efecto, forzada por las circunstancias, la ONU ha tenido que recurrir a grupos de Estados y organizaciones poco o nada institucionalizadas, algunas de las cuales ni siquiera tenían que ver, en principio, con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Organización de la Conferencia Islámica (OCI), Grupo de Contadora, Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), Amigos del Secretario General, etc. Incluso se ha acabado recurriendo a los acuerdos de legítima defensa colectiva que, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), tuvieron mucho interés en los tiempos de la guerra fría en no ser considerados acuerdos regionales para así no tener que dar explicaciones de su actuación al Consejo de Seguridad. En estas condiciones, Naciones Unidas empezó utilizando un criterio restrictivo mediante el cual se consideraban organizaciones regionales a los efectos del Capítulo VIII solamente a aquellas que habían sido invitadas por el Secretario General a asistir como observadoras a las reuniones de la Asamblea General. Éste fue inicialmente el caso de la OEA, de la Organización de la Unidad Africana (OUA) y de la Liga de Estados Árabes (LEA), entre otras. La situación cambió drásticamente a partir de 1992⁸, momento en que Naciones Unidas, desbordada por las crisis internacionales, se vio obligada a recurrir a cualquiera que pudiera prestarle ayuda. En la Agenda para la Paz, de 1992, puede leerse que se consideran acuerdos u organismos regionales a los efectos del artículo 52 las «organizaciones creadas por un tratado, antes o después de las Naciones Unidas, organizaciones regionales de seguridad y de defensa colectiva o incluso organizaciones destinadas a asegurar el desarrollo regional de forma general o en algún aspecto específico. También grupos creados para tratar una cuestión en particular, ya sea política, económica o social».

Por las razones señaladas, el Capítulo VIII de la Carta ha sufrido una importante deriva en los años posteriores a la adopción de ésta como consecuencia de la evolución que todo lo relativo a la paz y a la seguridad internacionales ha experimentado en el tiempo transcurrido desde entonces. Las circunstancias han cambiado, las

⁷ Vid. VIRALLY, M., «De la classification des organisations internationales», *Miscellanea Ganshof van der Meersch*, Bruselas 1972, pp. 277 y ss. y «Les relations entre organisations régionales et organisations universelles», *Régionalisme et internationalisme dans le droit international contemporain*, Colloque de Bordeaux de la SFDI, Pedone, Paris 1976, pp. 147 y ss.

⁸ Son muy importantes al efecto documentos tales como la Agenda para la Paz, adoptada en 1992 siendo Secretario General de la ONU, BOUTROS-GHALI; el Suplemento a la Agenda, de 1995; la Declaración del Milenio de 2000; el «Informe Brahimi», del Grupo sobre Operaciones de Paz de la ONU; el Informe del Secretario General Kofi ANÁN, de 2005; el documento final de la Cumbre Mundial, de octubre de 2005, y las actas de las reuniones de alto nivel, de carácter bianual, entre la ONU y las Organizaciones regionales para establecer un marco de cooperación en materia de prevención de conflictos y consolidación de la paz.

crisis se han multiplicado y, como ya pusimos de relieve, los peligros actuales para la paz y la seguridad no se concretan en invasiones u otros actos clásicos de agresión sino en factores mucho menos concretos y visibles que, sin embargo, son tan peligrosos como aquellos. En estas condiciones, el Capítulo VIII de la Carta no ha escapado a los cambios y, como se ha señalado con gran acierto⁹, sin experimentar formalmente enmienda alguna, ha servido como base jurídica para actuaciones muy distintas de las originariamente previstas.

En 1994 el Consejo de Seguridad pidió al Secretario General que organizara contactos con las organizaciones regionales al objeto de que éstas pudieran cooperar en el marco del mantenimiento de la paz. Acudieron dieciséis organizaciones de las que sólo nueve tenían el estatuto de observador ante la Asamblea General. En 2005 eran ya más de una veintena y el número de ellas ha ido aumentando paulatinamente¹⁰. Las relaciones entre estas organizaciones y el Consejo de Seguridad también han ido cambiando de naturaleza. Si la Carta, según las primeras interpretaciones, pareció conceder primacía a las organizaciones regionales en materia de arreglo pacífico de controversias y, por el contrario, reservó todas las competencias al Consejo de Seguridad en materia de acción coercitiva, el cambio de las circunstancias mundiales y la dificultad de discernir claramente entre medidas de una y otra naturaleza ha llevado al establecimiento de unas nuevas relaciones que se pueden calificar como de cooperación en las que lo más importante es que, en la práctica, la organización regional de que se trate esté en condiciones de aportar una ayuda eficaz.

El asalto a la exclusividad del Consejo empezó por sacar del campo de la acción coercitiva –con la ayuda del dictamen del Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) sobre «Ciertos gastos de las Naciones Unidas»– las sanciones económicas o diplomáticas que no suponían el uso de la fuerza armada y ha terminado por poner pura y simplemente en cuestión si el Consejo de Seguridad debe mantener esa prioridad que le otorga la Carta o si, por el contrario, ha de aceptar la descentralización de las medidas coercitivas en favor de las organizaciones regionales o, incluso, de determinados Estados en el supuesto de la intervención humanitaria. En este sentido es preciso señalar, no obstante, que si bien la Agenda para la paz pareció establecer un marco flexible, el Acta final de la cumbre mundial de 2005 lleva el agua hacia sus cauces originarios.

La práctica no es concluyente pero, en todo caso, permite puntualizar algunos extremos que no siempre estuvieron suficientemente claros. En unos casos, podría decirse que el Consejo de Seguridad ha decidido realizar una acción coercitiva pero la ha dejado en manos de un organismo regional que es quien la ha llevado a cabo. En realidad el Consejo de Seguridad no habría podido hacerlo por sí mismo en el

⁹ COT, J.P., PELLET, A. y FORTEAU, M., *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 2005, vol. II, pp. 1367 y ss.

¹⁰ Entidades internacionales como el Foro de las Islas del Pacífico, la Organización de Cooperación de Shanghai o la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo forman parte del grupo.

caso de que la acción coercitiva hubiera requerido el uso de la fuerza armada puesto que no dispone de ella. Es, más o menos, lo que ha sucedido cuando el Consejo de Seguridad ha decidido adoptar una medida coercitiva y ha autorizado/recomendado a los Estados que la llevaran a la práctica, actuando solos o en el marco de organismos o acuerdos regionales. Es el caso, por ejemplo, del bloqueo del Adriático en 1999 por parte de la OTAN y de la Unión Europea Occidental (UEO) o de la actuación de la CEDEAO en Sierra Leona (1997) o en Costa de Marfil (2003).

En otros supuestos ha sido la organización regional la que ha tomado la iniciativa sancionadora y el Consejo de Seguridad el que la ha autorizado. En este punto es en el que mayor controversia se ha producido tanto en la doctrina como en la práctica de las Naciones Unidas. La principal pregunta a responder es la de si todas las medidas coercitivas que se pueden adoptar sobre la base de los artículos 41 y 42 de la Carta requieren autorización o encargo por parte del Consejo de Seguridad para que una organización regional pueda ponerlas en práctica. En otras palabras, cuando el artículo 53 se refiere a «medidas coercitivas» ¿se refiere a todas las previstas en el Capítulo VII o solamente a algunas de ellas? Con relación a las sanciones de carácter no militar parece haber acuerdo en el sentido de no considerarlas medidas coercitivas. Se trataría por lo general de sanciones económicas que el Derecho Internacional permite a cualquier Estado a título individual –reciprocidad, retorsión, contramedidas en general– y que, por consiguiente, no habría razón para impedirselas a una organización internacional. Sería el caso de las sanciones de la OEA contra la República Dominicana en 1960 o, más cercana en el tiempo, la acción desarrollada por la Comunidad Europea en Bosnia en 1991. Tampoco se consideraría medida coercitiva el envío de fuerzas al objeto de interponerse entre contendientes, como las llevadas a cabo por la OUA en el Chad en 1981 o por la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en Tayikistan (1993) y Georgia (1994). No obstante, si las fuerzas en cuestión hicieran uso de las armas más allá de para su propia defensa, entonces la autorización del Consejo de Seguridad sería necesaria.

El problema más conocido es el que se ha planteado con relación a las llamadas intervenciones humanitarias sobre las que han corrido verdaderos ríos de tinta. Se trata, como es sabido, de la utilización de la fuerza armada para evitar violaciones masivas de los derechos humanos. ¿Es posible hacerlo sin consentimiento del Estado objeto de la intervención y sin autorización del Consejo de Seguridad? Se suele distinguir según que la acción la lleve a cabo un Estado *uti singuli* –no estaría permitida– o que se lleve a cabo con carácter colectivo en el marco de una organización internacional, lo cual podría considerarse como una presunción de licitud. Algo parecido se puede plantear con relación a actuaciones en caso de Estados fallidos en cuyo territorio no hay autoridad efectiva alguna, como está sucediendo actualmente en Somalia. Una respuesta prudente a estas preguntas sería la de considerar, en principio, la necesidad de autorización del Consejo de Seguridad ya que el de la no intervención es un viejo principio del orden internacional y la proliferación de Estados u organizaciones gendarme no parece que sea la mejor solución.

La realidad es que la práctica de las Naciones Unidas no ha ayudado demasiado. La falta de condena por parte del Consejo de Seguridad cuando la OTAN bombardeó Kosovo en la primavera de 1999 fue utilizada para afirmar que suponía una autorización implícita y la autorización *a posteriori* dada por el Consejo de Seguridad a raíz de la intervención de la CEDEAO en Sierra Leona en 1998 permitiría pensar en una acción coercitiva iniciada por una organización regional que sería lícita en tanto no fuera condenada o estuviera a la espera de autorización por parte del Consejo de Seguridad.

II. LAS MEDIDAS TOMADAS AL EFECTO POR LA UNIÓN EUROPEA

En este contexto que acabamos de exponer muy sucintamente es en el que, en 1992, el Tratado de Maastricht instaló a la Unión Europea cuando estableció entre las funciones de su Política exterior y de seguridad común la del mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París (artículo J.1). Se daba así un paso realmente importante con relación a lo que hasta ese momento había sido la Cooperación política europea –iniciada en los años setenta– y, sobre todo, la Unión Europea se convertía en una organización susceptible de entrar en el marco del Capítulo VIII de la Carta, algo que no parecía posible con las Comunidades Europeas, auténticas organizaciones internacionales cuyos fines, sin embargo, eran de carácter económico-social; nada que ver con los «asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» exigidos por el artículo 52 del citado Capítulo¹¹. Las relaciones de la Unión Europea con la Organización mundial se concretarían en 2003 con la adopción, el 24 de septiembre, de un Declaración conjunta de ambas organizaciones¹². El Tratado de Maastricht, sin embargo, no partía de la nada, sino que ya a comienzos de los años setenta se había iniciado una cooperación política entre los Miembros de las Comunidades Europeas que se había centrado, fundamentalmente, en la acción exterior.

A. La cooperación política europea

La Cooperación política europea (CPE) fue definida acertadamente como el conjunto de prácticas y procedimientos de que se servían los Estados miembros de las Comunidades para concertar sus posiciones respectivas en el campo de las re-

¹¹ *Vid.* CORRAL SUÁREZ, M., *loc. cit.*, pp. 15 y ss.

¹² Con posterioridad, a lo largo de 2004, se firmaron sendos documentos sobre, respectivamente, Implementación de la declaración conjunta y cooperación en operaciones militares de gestión de crisis y sobre cooperación en la gestión civil de crisis.

laciones exteriores e intentar así hacer llegar a los actores internacionales con los que se relacionaban una sola voz¹³. Baste recordar que la idea inicial de quienes crearon el Mercado Común fue la de que la unificación de Europa se llevaría a cabo no de una vez sino poco a poco, mediante pasos cortos que, paulatinamente, fueran creando solidaridades que, como una especie de engranajes, llevaran a la unidad de Europa. Éste es el contenido del Plan Schuman que, como primer eslabón de la cadena, propone la puesta en común de dos sectores importantes de la economía de los países como son el carbón y el acero. En aquél momento se pensaba que después se irían creando nuevas organizaciones sectoriales. Sin embargo, el fracaso del proyecto de crear una Comunidad Política Europea y una Comunidad Europea de Defensa hizo que hasta 1961 no se produjera un nuevo intento de unificación política, aunque mucho más modesto que el anterior. Me refiero al llamado Plan Fouchet. Consistía en el establecimiento, mediante un tratado, de un sistema de cooperación política entre los seis Estados miembros de las Comunidades basado en la cooperación intergubernamental y no en la integración, que habría de quedar reservada solo para las cuestiones económicas. La Unión se habría ocupado de política exterior, defensa, derechos humanos, etc., de tal forma que, para evitar el rechazo de algunos Estados, lo que se hacía era separar de forma tajante lo que iba a ser objeto de integración –lo económico– de lo político, que quedaba en un marco clásico de cooperación diplomática de carácter gubernamental. El plan no salió adelante y pasaron casi diez años hasta que se llevó a cabo otro intento, esta vez con más éxito.

En febrero de 1970 el Consejo aprobó el llamado Informe Davignon o Informe de Luxemburgo. Dicho Informe consideraba necesario crear un mecanismo que facilitara la acción política en común de los Estados miembros aunque, al menos inicialmente, quedara limitado exclusivamente al ámbito concreto de la política exterior. Para ello se preveía el establecimiento de un flujo constante de información y consultas regulares que los Estados se comprometían a facilitar al objeto de poder adoptar posturas comunes ante cuestiones de interés general. Los encargados de la concertación serían los Ministros de asuntos exteriores ayudados por un Comité Político (COPO), formado por los directores de política exterior de los respectivos ministerios. El Informe Davignon advertía, no obstante, que aunque hasta entonces siempre había parecido deseable separar lo político de lo económico, la realidad era

¹³ CHARPENTIER, J., «La coopération politique entre les Etats membres des Communautés Européennes», *Annuaire Français de Droit International (AFDI)* 1979, pp. 753 y ss. Sobre la CPE, *vid.*, entre otros, BARBÉ, E., «La cooperación política europea», *Revista de Instituciones Europeas (RIE)* 1989, pp. 79 y ss.; EDWARDS, G. y HILL, Ch., «European political cooperation», *Yearbook of European Law (YEL)* 1991, pp. 489 y ss.; FERNÁNDEZ LIESA, C., *Las bases de la política exterior europea*, Tecnos, Madrid 1994; VON DER GABLENTZ, O., «Luxembourg revisited or the importance of european political cooperation», *Common Market Law Review (CMLR)* 1979, pp. 685 y ss.; GERARD, Y., «La coopération politique européenne. Méthodes et résultats», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne (RMC)* 1987, pp. 466 y ss.; PERRAKIS, S., «L'incidence de l'Acte Unique Européenne sur la coopération des douze en matière de politique extérieure», *AFDI* 1988, pp. 807 y ss.

que, por lo general, los problemas internacionales nunca se presentaban como exclusivamente políticos o económicos y que, por consiguiente, era necesario armonizar las posiciones de los Estados cuando actuaban como Comunidad y cuando lo hacían –hasta entonces separadamente– en el marco de la política internacional. Además, el Informe involucraba, aunque tímidamente, tanto a la Comisión como al Parlamento, señalando que aquélla debía participar en las reuniones de los Ministros de asuntos exteriores y que éste debía ser periódicamente informado de las medidas que se adoptaran. Pues bien, la aprobación del Informe por los Estados miembros de la CEE supuso el inicio de la cooperación política –limitada al campo de las relaciones exteriores– que se concretó en la obligación de concertación a cargo de los Estados miembros, lo cual no implicaba necesariamente el logro de resultados positivos. Se trataba, por consiguiente, más de una obligación de comportamiento que de resultado.

Fue el Informe de Copenhague, de 1973, el que, definitivamente, contribuyó a la instauración de la CPE. Fue adoptado por el Consejo en julio de 1973 y en él los Estados se comprometieron a no fijar definitivamente su propia posición sin haber consultado antes con sus interlocutores en el marco de la cooperación política. Además, asociaba la Comisión a los trabajos de la cooperación política y también al Parlamento Europeo, al que habría que tener regularmente informado. A partir de entonces las reuniones de Ministros de asuntos exteriores empezaron a celebrarse al menos cuatro veces al año y el Comité político se reunió cuantas veces fue necesario pero, por lo general, una vez al mes.

Así es como empezó a desarrollarse la cooperación política europea a lo largo de los años setenta. Se caracterizó, fundamentalmente, por ser intergubernamental, por su clara separación formal del marco comunitario y por el hecho de constituir un sistema de cooperación entre Estados carente de base jurídica. No hay texto jurídico alguno; solamente informes aprobados por el Consejo cuyas recomendaciones son llevadas a la práctica por los Estados. Así estuvieron las cosas hasta que el Acta Única Europea (AUE) las institucionalizó en 1986.

El artículo 30 del AUE, bajo el título de Disposiciones sobre la Cooperación Europea en materia de política exterior, contenía doce apartados que en realidad se limitaban a recoger lo que ya venía siendo una práctica seguida por los Estados sobre la base de los Informes a los que acabamos de referirnos. Las únicas novedades venían dadas por la introducción, junto a la política exterior, de la seguridad como objetivo de la cooperación –aspectos políticos y económicos de la cooperación, tecnologías de doble uso, etc.– y por la creación en Bruselas de una Secretaría que asistiría a la Presidencia en la preparación y ejecución de las actividades de la CPE.

B. La política exterior y de seguridad común (PESC)

El Tratado de Maastricht –que entró en vigor en noviembre de 1993– modificó sensiblemente la CPE pero sin sacarla del ámbito intergubernamental en el que se

encontraba¹⁴. De forma que de los tres pilares en los que reposa la Unión Europea sólo el primero –el comunitario– supone integración; los otros dos –la PESC y la Cooperación en los ámbitos de justicia e interior hoy cooperación policial y judicial en materia penal– son pura cooperación intergubernamental al estilo clásico, aunque estrechamente arropada por los logros alcanzados en el marco de la integración económica.

Los Estados miembros de la Unión Europea se habían dado cuenta de que los mecanismos de la CPE no les permitían hacer frente en común a los grandes cambios y a las importantes crisis que se estaban produciendo a raíz de la caída del muro de Berlín, el desmembramiento de la Unión Soviética y, en general, las consecuencias de la desaparición del sistema comunista. A esta necesidad de nuevos medios añadió Francia la conveniencia de avanzar no solamente en materia de política exterior y de seguridad sino también en lo relativo a la defensa, de manera que Europa fuera autónoma y no tuviera que depender de la cooperación de los Estados Unidos dentro de la OTAN. A todo ello respondió la creación de la PESC.

Con carácter muy general puede decirse que el art. J.1. del Tratado de Maastricht estableció los objetivos de la PESC y los medios jurídicos para alcanzarlos; los artículos J.2. y J.3. desarrollaron dichos medios; el art. J.4. estableció el contenido de la PESC y los restantes artículos se ocuparon de las cuestiones institucionales y de la financiación.

1. Los objetivos

Los objetivos de la PESC quedaron recogidos en el artículo J.1. y fueron los siguientes: la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas; el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París para una nueva Europa; el fomento de la cooperación internacional y el desarrollo de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. De todos estos objetivos tal vez el de mayor trascendencia fue el relativo a la paz y a la seguridad internacionales. Y ello porque ponía de relieve que el Tratado de Maastricht no constituía un simple «paso más» con relación a lo que ya existía sino que daba lugar a algo muy

¹⁴ Sobre la PESC en el Tratado de Maastricht, *vid.* CARTOU, L., *L'Union Européenne*, Dalloz, Paris 1996; GUTIÉRREZ ESPADA, C., *El sistema institucional de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 1993; HERRERO DE LA FUENTE, A.A., «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», en P. BIGLINO (Coord.), *Diccionario de términos comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid 1997, y «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea y su necesaria revisión», *Revista de Estudios Europeos* n° 16, 1997, pp. 3 y ss.; RYBA, B. Ch., «La politique étrangère et de sécurité commune. Mode d'emploi et bilan d'une année d'application», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* n° 384, 1995, pp. 14 y ss.; TANCA, A., «La Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne en 1995», *Journal Européen de Droit International*, 1996, pp. 447 y ss.

distinto: la Unión Europea se alineaba con organizaciones internacionales tales como la OEA o la OUA y entraba dentro del grupo de las que quedaban integradas en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas al que ya nos hemos referido.

2. Los medios jurídicos

Los artículos J.2. y J.3. se referían, respectivamente, a los mecanismos a través de los cuales podía concretarse la PESC. El primero de ellos recogía lo que hasta entonces había sido el contenido de la CPE: la obligación de los Estados de informarse en el seno del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revistiese un interés general con el fin de garantizar que su influencia combinada se ejerciera del modo más eficaz mediante una acción concertada y convergente. La obligación se concretaba en la posibilidad de adoptar «posiciones comunes» dentro del Consejo y en el compromiso de los Estados de velar por la conformidad de sus políticas nacionales con dichas posiciones comunes. La gran novedad de la PESC fueron las «acciones comunes» introducidas por el artículo J.3.: «Basándose en orientaciones generales del Consejo europeo, el Consejo decidirá que una cuestión de política exterior y de seguridad sea objeto de una acción común. Cuando el Consejo apruebe el principio de una acción común fijará su alcance preciso, los objetivos generales y específicos que la Unión se asigne al llevarla a cabo, así como los medios, los procedimientos, las condiciones y, si es necesario, el límite temporal aplicable a su ejecución».

3. Las cuestiones institucionales

Por lo que se refiere a las cuestiones institucionales, el artículo J.5 confirmó a la Presidencia como representante de la Unión y responsable de la ejecución de las acciones comunes si bien, en contra de lo que sucedía en la CPE, no solo la Presidencia sino cualquier Estado miembro podría plantear al Consejo una cuestión relacionada con la PESC y presentarle propuestas (art. J.8). El artículo J.7 incorporaba al Parlamento al desarrollo de la PESC: la Presidencia consultaría con el Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la política exterior y de seguridad común y velaría por que se tuvieran debidamente en cuenta sus opiniones. Además, la Presidencia y la Comisión mantendrían regularmente informado al Parlamento sobre el desarrollo de la PESC. El control que, en definitiva, podía ejercer el Parlamento sobre la PESC era limitado pero la Comisión quedaba mejor conectada ya que, de acuerdo con el artículo J.9, estaría plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la PESC.

4. La financiación

Finalmente, el artículo J.II. se refería a los gastos que generara la PESC. Los de carácter administrativo correrían a cargo del presupuesto de las Comunidades euro-

peas mientras que con relación a los gastos operativos ocasionados por el ejercicio de acciones comunes el Consejo podría decidir entre cargarlos al presupuesto comunitario o que corrieran por cuenta de los Estados miembros según una clave de reparto que, eventualmente, habría de determinarse.

5. *El contenido de la PESC*

El artículo J.1 del Tratado de la Unión señalaba, como ya hemos indicado, que «la Unión y sus miembros definirán y realizarán una política exterior y de seguridad común que se regirá por las disposiciones del presente Título y abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad». Pues bien, el artículo J.4. incidía en este punto concretando el contenido de la PESC. Sin embargo, sus términos dejaron en el aire demasiados interrogantes a los que las Declaraciones anexas tampoco aportaron una respuesta suficiente. Por ello, a partir de Maastricht, el Consejo europeo hubo de dedicar algunas de sus reuniones a la concreción de estas materias y el Tratado de Amsterdam intentó mejorar el conjunto de la reglamentación.

a) El artículo J.4. del Tratado de la Unión Europea

El artículo J.4. estableció que la PESC abarcaría todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común que pueda conducir en su momento a una defensa común. En este sentido conviene poner de relieve que la idea de seguridad ya no se conecta exclusivamente con lo estrictamente militar sino que abarca «todas las cuestiones relativas a la seguridad». Por el contrario, en lo que se refiere a la política de defensa hay que poner de relieve las cautelas con las que se aludía a ella: «en el futuro», «que pudiera conducir», «en su momento», es decir, términos vagos que dejan muy abierto el compromiso. Todo ello, además, dirigido a poner en pie una simple política de defensa común que, tal vez, más adelante, pudiera llevar a una defensa común.

Para desarrollar la política de defensa, la Unión europea –añadía el art. J.4.– «pide a la Unión Europea Occidental (UEO) que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa». Ésta era, quizá, desde una perspectiva jurídica, la parte más problemática de todo el Título V del TUE ya que no se veía bien cómo era posible que un acuerdo concluido entre los entonces doce Estados miembros de la Comunidad pudiera involucrar y crear obligaciones nuevas para una Organizaciones internacional –la UEO– cuyos miembros no coincidían con los de la Unión Europea y cuyos objetivos y mecanismos de acción estaban bien delimitados en el Tratado de Bruselas.

El artículo. J.4. se refería también a otras cuestiones muy importantes tales como la de las relaciones entre la UEO, la Unión Europea y la OTAN. Los Estados miembros de la Comunidad se habían dividido entre quienes pretendían, siguiendo

al Reino Unido, que la OTAN siguiera siendo el bastión de la defensa europea y quienes deseaban, de acuerdo con la postura francesa, que Europa tuviera su propio sistema defensivo. La solución al problema apareció en el párrafo 4 del artículo J.4. como un compromiso bastante ambiguo que, en cualquier caso, desvirtuó la pretensión de Francia: «Con arreglo al presente artículo, la política de la Unión... respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa contenida en dicho marco». Por otra parte, el párrafo 5 añadía que «las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación más estrecha entre dos o varios Estados miembros a nivel bilateral, en el marco de la UEO o de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente Título».

b) *La «cumbre» de Lisboa de junio de 1992*

Las primeras medidas adoptadas al objeto de dar contenido real y poner en funcionamiento la nueva política quedaron plasmadas en la cumbre de Lisboa de junio de 1992. La Conferencia intergubernamental de la que salió el TUE manejó varias listas de materias en las que los intereses de los Doce parecían coincidir y, por consiguiente, podían ser objeto de acciones comunes. Sin embargo, el Consejo fue invitado a preparar un informe al objeto de ir determinando los ámbitos de las acciones comunes con respecto a países o grupos de países. Este informe fue presentado en la reunión de Lisboa de junio de 1992 y en él se trataban, entre otras, tres cuestiones importantes. La primera se refería a la necesidad de que la PESC, al contrario de lo que sucedió con la CPE, no fuera a remolque de los acontecimientos internacionales sino que tomara la iniciativa en el sentido de hacer valer los intereses de la UE, creando un clima internacional que la favoreciera. La segunda cuestión de que se ocupaba consistía en identificar aquellos factores que fueran determinantes para detectar los intereses comunes a los «Doce». La tercera materia objeto de examen era la determinación de las grandes zonas del mundo en las que podrían desarrollarse las primeras acciones comunes.

Con relación a la toma de iniciativas por parte de la Unión, el informe de Lisboa señalaba que la PESC debería contribuir a garantizar que las acciones exteriores de la Unión estuvieran menos condicionadas por los acontecimientos del mundo exterior y más dirigidas a velar por los intereses de la Unión y a la creación de un entorno internacional más favorable. Todo ello permitiría que la Unión Europea tuviera mayor capacidad para resolver los problemas en su origen con el fin de anticiparse al estallido de las crisis. Además, la Unión podría aclarar sus propios objetivos e intereses a los terceros países y acercarse aún más a lo que dichos países esperan de la Unión. En definitiva, se trataba de lograr que al peso específico mundial que tenía la Unión en lo económico le correspondiera un peso equivalente en lo político, es decir, algo que, de momento, estaba –y sigue estando– lejos de lograr. En este sentido se llegó a decir que la Unión era un gigante económico pero un enano

político y un gusano militar. No era una frase original, porque ya se utilizó hace años para referirse a Alemania, pero resultaba apropiada.

El Informe de Lisboa desarrolló el Título V del Tratado de Maastricht en cuanto que estableció lo que se denominó el «marco de referencia de la PESC». Así señaló que las acciones comunes deberían necesariamente cumplir los objetivos de la Unión tal como éstos aparecían explicitados en los artículos B y J.1.2., tener en cuenta el acervo de la Unión y ser coherentes con las demás acciones y posiciones adoptadas por la Unión.

Por lo que se refiere a los factores determinantes de los intereses comunes el Informe consideraba como los más importantes la proximidad geográfica de regiones o países concretos y la existencia de amenazas a los intereses y a la seguridad de la Unión. Además, cuando se concretaran las zonas de acción de la PESC, la Unión debería fijarse unos objetivos específicos para cada una, entre los que habrían de incluirse los siguientes: el fortalecimiento de los principios e instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos y de las minorías; el fomento de la estabilidad política regional y de la creación de marcos políticos y económicos que alienen la cooperación regional o, incluso, la integración regional; la contribución a la prevención y a la solución de conflictos; la contribución necesaria para la mejora de la coordinación internacional ante situaciones de emergencia; el fortalecimiento de la cooperación existente en temas de interés internacional tales como la lucha contra la proliferación de armamentos, el terrorismo o el tráfico de drogas y, finalmente, el fomento y el apoyo al buen gobierno.

Como consecuencia de lo hasta ahora expuesto, el Informe estableció, en tercer lugar, los países o grupos de países que podían ser objeto de las primeras acciones comunes y cuál podría ser el objetivo de las mismas para que resultaran beneficiosas para la Unión Europea. Se señalaron así dos grandes zonas: Europa central y oriental por un lado y el Magreb y el cercano Oriente por otro. Con relación a la primera de ellas la Unión debería fomentar la estabilidad política y la cooperación regional. Además, apoyaría la acción de la OSCE en lo relativo a su «dimensión humana» –democracia, derechos humanos, minorías– y a la prevención y solución de conflictos, dando especial énfasis a la cuestión de la inviolabilidad de las fronteras. Dentro de la zona en cuestión se distinguía entre Rusia y las demás repúblicas, otros países de la Europa central y oriental, incluidos los Balcanes, y la antigua Yugoslavia. Con relación al primer grupo, el objetivo fundamental a alcanzar era el de garantizar la estabilidad de la zona prestando especial atención a salvaguardar la seguridad de Europa. Para ello se consideraba necesario fortalecer la capacidad de influencia de la Unión dando un énfasis especial al cumplimiento de los tratados de desarme y control de los armamentos, no proliferación, etc. En cuanto a los demás Estados de la Europa central y oriental se trataba de fortalecer las relaciones de éstos con la Unión de forma a facilitar su posible integración en ella. En cuanto a la antigua Yugoslavia, el Informe se refería en primer lugar al logro de la paz y, una vez alcanzada ésta, al fomento de la cooperación. Con relación a la segunda zona, la Unión tenía especial interés en establecer relaciones de buena vecindad y evitar

que se agravaran las diferencias norte-sur favoreciendo el desarrollo económico y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Como la situación del Magreb podía constituir una amenaza para Europa en función de su alto crecimiento demográfico, de la gran crisis social existente y del auge del fundamentalismo, se proponía para evitarla el fortalecimiento de la cooperación y el fomento de la integración regional. En cuanto al cercano Oriente, la inestabilidad de la zona también suponía una amenaza para Europa y, en consecuencia, se auspiciaba el respaldo al proceso negociador iniciado en la Conferencia de Madrid.

El Informe de Lisboa apuntaba, finalmente, los ámbitos que, en materia de seguridad, podían ser objeto de acciones comunes: el desarrollo de la OSCE, la política de desarme y de control de armamentos, la no proliferación nuclear y los aspectos económicos de la seguridad, especialmente el control de la transferencia de tecnología a terceros países y de la exportación de armas.

c) La «cumbre» de Bruselas de octubre de 1993

Tras la cumbre de Lisboa, el Consejo europeo se ocupó de la PESC en otras reuniones. Es el caso de la reunión de Edimburgo, de diciembre de 1992, en la que se aceptó que Dinamarca quedara al margen de todo lo relativo a la defensa. También se interesó por la PESC el Consejo Europeo en la reunión de Copenhague de junio de 1993 en la que se trató de forma especial la cuestión de los países de la Europa oriental y el Pacto de estabilidad. Pero mayor importancia tuvo la cumbre de Bruselas de octubre del mismo año, en la que se fijaron cinco campos prioritarios que podían ser objeto de la acción comunitaria: la estabilidad de Europa, el proceso de paz del cercano Oriente, el proceso de democratización de Suráfrica, la pacificación de la antigua Yugoslavia y la transición democrática de Rusia.

C. La revisión de la PESC en el Tratado de Amsterdam

La revisión de la PESC constituyó uno de los objetivos más importantes de la Conferencia intergubernamental que, iniciada en 1996, revisó el Tratado de Maastricht¹⁵. En

¹⁵ Sobre la PESC en el Tratado de Amsterdam, *vid.* entre otros, ARROYO LARA, E., «Ámbitos e instrumentos de acción exterior de la Unión Europea», en F. MARIÑO (ed.), *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad internacional*, Universidad Carlos III, Madrid 1998, pp. 353 y ss.; BERMEJO GARCÍA, R., «La Política exterior y de seguridad común y el Tratado de Amsterdam», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja (BEUR)* n° 3, junio 1998, pp. 20 y ss.; DE LA FUENTE PASCUAL, F., *Glosario jurídico-político de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 2002, pp. 252 y ss.; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El Tratado de Amsterdam (1997) y la defensa de Europa», en J. M. PELÁEZ MARÓN (dir.), *Cuestiones actuales de Derecho comunitario europeo IV*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba 1998, pp. 157 y ss.; HERRERO DE LA FUENTE, A.A., «La Política exterior y de seguridad común en el Tratado de Amsterdam», *Revista de Estudios Europeos* n° 20, 1998, pp. 3 y ss. y «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea (NUE)* n° 186, julio 2000, pp. 103 y ss.; REMIRO BROTONS, A., «¿Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESC?», *Gaceta Jurídica* 1998, D-29, pp. 71 y ss.

efecto, la actividad desarrollada en el ámbito de la PESC fue considerada casi unánimemente como bastante decepcionante. No sólo porque, para algunos, sus realizaciones habían sido escasas y de no demasiada entidad sino porque habían puesto de manifiesto las dificultades con que aún tropezaban los miembros de la UE para ponerse de acuerdo sobre determinadas materias.

1. Las deficiencias de la PESC

Los trabajos realizados para preparar la CIG de 1996, tanto por parte del Grupo de reflexión como por parte de los principales órganos de la Unión, coincidieron en señalar una serie de problemas que sería necesario superar si realmente se quería que al peso económico que tenía la UE en el mundo le correspondiera un peso político semejante.

Con carácter general puede decirse que si se esperaban resultados espectaculares de la PESC, éstos, desde luego, no se habían alcanzado. Es cierto, sin embargo, que el tiempo de vigencia de esta política no había sido suficiente para poder hacer seriamente una evaluación sobre su funcionamiento; se había tratado más bien de un período de aprendizaje y de conexión de las distintas instancias. Por otra parte, hay que señalar que en un mundo en el que suceden tantas cosas y éstas están tan pronto al alcance de la opinión pública gracias a la rapidez de los medios de comunicación –especialmente en situaciones que ponen en entredicho la protección de los derechos humanos o que suponen pérdidas masivas de vidas– es fácil que el ciudadano se pregunte por qué no hace nada la Unión Europea. Naturalmente, la Unión Europea no puede acudir a todas partes. Ni siquiera a algunas de ellas. Su capacidad está muy lejos de ser la de los Estados Unidos y, por supuesto, y esto es más grave, no siempre sus miembros están de acuerdo sobre las posibles acciones a realizar.

En cualquier caso, lo cierto es que las posiciones y acciones comunes hasta aquél momento adoptadas respondían a peticiones hechas por las Naciones Unidas tanto con carácter general –a cualquiera que pueda cooperar– como con carácter particular a la Unión Europea. Éste es el caso de Yugoslavia, Libia, Haití, Sudán o Ruanda. Otras veces han sido iniciativa de la propia Unión Europea (Ucrania o Burundi). Otras habían servido para vigilar evoluciones democráticas (Rusia, Suráfrica). En realidad, se criticaba entonces que sólo en dos ocasiones la Unión Europea había actuado en defensa de sus propios intereses; en todos los otros casos se trataba de posturas sobre acontecimientos que ya se habían producido y en los que la Unión no había intervenido para nada y tenía muy escaso interés directo¹⁶.

¹⁶ Las posiciones comunes tuvieron que ver en su gran mayoría con Yugoslavia; pero también con Burundi, Haití, Libia, Ruanda o Ucrania, entre otros países. Unas tuvieron por objeto el establecimiento de una línea de conducta a seguir por los Estados miembros en el desarrollo de sus relaciones exteriores y otras la fijación de orientaciones relativas a la acción conjunta en el ámbito de las organizaciones o conferencias internacionales. En cuanto a las acciones comunes, el Consejo adoptó varias, de las

Se señaló también la importante distancia que había existido, prácticamente en todas las ocasiones, entre lo que había sido el mandato del Consejo europeo –las orientaciones generales– y lo que luego ha llevado a la práctica el Consejo; es decir, el contenido concreto de la acción o posición común adoptada mediante una decisión. Ello ponía en evidencia la dificultad de alcanzar acuerdos, lo que, a su vez, denotaba la falta de percepción de intereses comunes. Se criticó igualmente el abuso de las declaraciones a pesar de que esta figura ya no aparecía en el Tratado de Maastricht y no era más que una reminiscencia de la CPE. En efecto, en los dos primeros años de vida de la PESC las declaraciones ascendieron a más de ciento veinte cuando las posiciones comunes adoptadas no fueron más que siete y las acciones comunes ocho.

También se consideró negativo el hecho de que las acciones comunes hubieran tenido una naturaleza tan diferente unas de otras, puesto que iban del simple envío de una delegación para observar unas elecciones en Rusia al despliegue de importantísimos recursos de ayuda humanitaria en Yugoslavia, pasando por la adopción de posturas comunes con relación a cuestiones de importancia como podían ser las relativas a la no proliferación de armas nucleares. Más o menos en este orden de cosas es preciso referirse también al hecho de que, en contra de lo previsto, las posiciones comunes no habían sido ni un elemento que complementara *a posteriori* las acciones comunes ni tampoco una fórmula que abriera o preparara el camino a acciones comunes posteriores. Por el contrario, acciones y posiciones habían ido cada una por su lado sin la menor conexión entre ellas.

Con todo, el desarrollo de la PESC había planteado problemas mucho más importantes todavía como era, especialmente, el de la «contaminación» entre pilares. Se trataba de las relaciones entre los tres pilares o, más exactamente, entre el pilar comunitario y el pilar PESC. La cuestión era la siguiente: las sanciones económicas –embargos, limitaciones al flujo comercial, etc.– que hasta ese momento había podido adoptar por mayoría la Comunidad se habían visto afectadas en el sentido de que al caer en el ámbito de la PESC el sistema de mayoría cedía ante el de la unanimidad exigido por ésta. De forma que operaciones de gran envergadura, de alto coste económico y de importantes consecuencias, se habían podido desarrollar en el pasado dentro del pilar comunitario por mayoría, mientras que otras mucho menos importantes se atascaban o tropezaban con dificultades para ser adoptadas al intentarlo dentro del marco de la PESC que exigía la unanimidad.

cuales unas con carácter prioritario, de acuerdo con las orientaciones generales dadas por el Consejo Europeo en su reunión de octubre de 1993 en Bruselas: Estabilidad de Europa, proceso de paz en el cercano Oriente, democratización de Suráfrica, pacificación de la antigua Yugoslavia y transición democrática de Rusia. Las restantes acciones comunes puestas en vigor se enmarcaron fundamentalmente en el campo de la seguridad: no proliferación de armas nucleares, control de la exportación de bienes de doble uso o tráfico ilícito de materiales radiactivos. *Vid.* Conferencia Intergubernamental de 1996. *Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión*, Comisión Europea, Bruselas-Luxemburgo 1995, pp. 101 y 102.

Finalmente, también se criticó la poca amplitud del abanico geográfico de las acciones y posiciones comunes que, casi, casi, se habían limitado a la Europa del Este y al continente africano. América y Asia, prácticamente, habían quedado al margen del interés de la Unión.

2. *Las propuestas de revisión*

Los documentos adoptados con vistas a la celebración de la Conferencia intergubernamental para la revisión del Tratado de Maastricht, tanto por el Grupo de Reflexión como por las instituciones de la Comunidad, en especial la Comisión y el Parlamento europeo, coincidieron en la localización de los fallos de la PESC y en muchas de las propuestas formuladas al objeto de solucionarlos, aunque no en todas.

En primer lugar, las instituciones comunitarias –menos el Consejo– y, en gran medida, el Grupo de reflexión, estuvieron de acuerdo en señalar que la exigencia de la unanimidad era el principal factor que impedía el desarrollo de la PESC. Se consideraba excesivo que la unanimidad fuera necesaria, por ejemplo, para enviar una simple misión de observación a unas elecciones. En ese sentido la propuesta de solución se pronunciaba en favor de la «comunitarización» de la PESC, es decir, de su introducción en el ámbito de la integración: propuesta de la Comisión y decisión del Consejo, intervención del Parlamento, sistema de mayorías, etc. Naturalmente no tendría que tratarse de la mayoría simple ni siquiera de la mayoría cualificada constitutiva del procedimiento normal dentro de la Comunidad, sino que podría ser una mayoría súper-cualificada o una unanimidad menos uno o una abstención no bloqueante, pero, en todo caso, desaparición de la unanimidad.

Conectada con esta propuesta se encontraba también la de que adquirieran un mayor protagonismo en la PESC tanto la Comisión como el Parlamento europeo. Una mayor intervención de éste iría en beneficio de la democratización y la transparencia. La Comisión, por su parte, también podía desempeñar un papel más importante, si bien la realidad había mostrado que, debido a la experiencia adquirida en el desarrollo de las relaciones exteriores de la Comunidad, su acción en el ámbito de la PESC estaba teniendo una trascendencia mucho mayor de la que hubiera podido sospecharse dado el segundo plano en el que la colocaba el Título V del Tratado de la Unión.

Otra cuestión que era preciso abordar era la del sistema de financiación de la PESC. Se recordará que el artículo J.11 señalaba que los gastos administrativos correrían a cargo del presupuesto de la Comunidad pero que los operativos podían cargarse a los Estados miembros. Pues bien, con relación a esta cuestión el Parlamento europeo pretendía que todos los gastos corrieran por cuenta del Presupuesto comunitario ya que así podría controlarlos e, indirectamente, controlar la PESC.

En otro orden de cosas, se barajaron distintas propuestas tendentes a dotar a la PESC de una mayor agilidad y eficacia. Entre ellas se encontraba la de crear una «Célula de análisis» formada por expertos que proporcionaría a la Presidencia los

elementos necesarios para que ésta pudiera formular propuestas coherentes adelantándose a los acontecimientos y tomando las iniciativas más favorables para la Unión Europea. También se pensó en poner al frente de la PESC a una personalidad relevante que ocupara el puesto durante un tiempo prolongado, lo que serviría para que, desde el exterior, resultara la PESC más visible.

Finalmente, de acuerdo con lo que ya hemos señalado, las relaciones de la UEO con la Unión Europea tenían que ser necesariamente clarificadas puesto que la expresión utilizada por el Tratado de Maastricht –«que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea»– carecía de significado concreto.

3. *El Tratado de Amsterdam*

Como consecuencia de todo lo hasta ahora expuesto, el Tratado de Amsterdam procedió a una completa remodelación del Título V del TUE de forma que se introdujeron algunas novedades importantes en la PESC, si bien la revisión del segundo pilar consistió, fundamentalmente, en dar una nueva estructura a su reglamentación, bastante más racional e inteligible que la anterior.

La exigencia de la unanimidad que parecía haber lastrado hasta entonces la acción de la Unión no desapareció pero quedó atenuada mediante la admisión de una «discrepancia constructiva» y a través de la posibilidad de que determinadas decisiones pudieran adoptarse por mayoría cualificada. En efecto, el nuevo artículo 23 permitió que la abstención de un número limitado de Estados –siempre que no supusiera más de un tercio de los votos ponderados– no impediría al Consejo la adopción de una decisión. El Estado que se abstuviera podría acompañar su abstención de una declaración formal mediante la cual no quedaría obligado por la decisión en cuestión, pero aceptaría que fuera vinculante para la Unión. Por otra parte, determinadas decisiones –acciones y posiciones comunes basadas en una estrategia común o cualquier decisión para la aplicación de una acción o de una posición común– se adoptarían por mayoría cualificada aunque, en última instancia, si un miembro del Consejo declarase su oposición basada en motivos importantes, la votación no se llevaría a cabo y se elevaría el asunto al Consejo Europeo para que decidiera al respecto. Se trata, en definitiva, de la fórmula que sigue vigente en la actualidad tras la reforma de Niza.

La «miopía» de los responsables de la PESC se trató de solucionar mediante la creación de una Célula de planificación de la política y de alerta rápida encargada de observar los acontecimientos mundiales, de evaluar la información obtenida y de presentar al Consejo con suficiente antelación propuestas y estrategias concretas que éste podría proponer al Consejo Europeo de acuerdo con el artículo 13.3 del TUE. En cuanto a la falta de visibilidad de la PESC, la solución consistió en crear la figura del Alto Representante. Se trataba de una propuesta francesa que consideraba que era necesario que alguien personificara a la PESC más tiempo seguido que los seis meses que corresponden a cada presidencia. El nuevo cargo recayó en el Secretario General del Consejo, siendo Javier SOLANA quien lo desempeña desde entonces.

Finalmente, las relaciones entre la UEO, la OTAN y la Unión Europea no quedaron claramente delimitadas pero, más o menos, pareció que el enfrentamiento al respecto entre Francia y Gran Bretaña se había saldado a favor de ésta en cuanto a que en materia defensiva se daba prioridad a la OTAN. Sin embargo, la Unión Europea podría disponer de fuerzas militares con las que –a través de la UEO– poder llevar a cabo una serie de acciones en materia de seguridad que aparecían señaladas en el artículo 17.2: «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.».

D. La reforma de Niza

El mandato que recibió la Conferencia Intergubernamental de 2000 fue un tanto ambiguo, pero en él se hacía referencia a la necesidad de abordar las modificaciones de los tratados que fueran necesarias con relación a las instituciones a los efectos de la puesta en práctica del Tratado de Amsterdam. El Parlamento Europeo entendió, y así lo hizo saber en sus resoluciones de 18 de noviembre de 1999 y 3 de febrero de 2000, que se trataba de una revisión global. Parece, sin embargo, que, en un primer momento, los Estados pretendieron limitar la reforma a los asuntos que había dejado pendientes el Tratado de Amsterdam con vistas a la ampliación, es decir, fundamentalmente, la composición de la Comisión y el sistema de ponderación del voto en el Consejo. Pero, poco a poco, el Consejo Europeo fue cambiando de opinión a lo largo de las reuniones celebradas en Colonia (junio 1999), en Helsinki (diciembre 1999) y en Santa María de Feira (junio 2000) y, finalmente, la Conferencia abordó un buen abanico de materias no previstas inicialmente, alguna tan importante como la de las cooperaciones reforzadas¹⁷. De forma que se da la paradoja de que, como ha sido puesto de relieve acertadamente¹⁸, el Consejo Europeo de Niza pasará a la historia como uno de los hitos fundamentales en la construcción de la Política europea de seguridad y defensa –un desarrollo, en definitiva, de la PESC– cuando la seguridad y la defensa nunca estuvieron formalmente en la agenda de la CIG de 2000¹⁹.

¹⁷ Sobre los antecedentes de la CIG del 96, *vid.* ELORZA, J., «La UE después de Niza», *Política Exterior* n° 79, 2001, pp. 84 y ss.; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «Una reforma difícil pero productiva: la revisión institucional en el Tratado de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2001, pp. 27 y ss.

¹⁸ GONZÁLEZ ALONSO, L.N., «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n° 9, 2001, p. 197

¹⁹ Sobre la PESC/PESD a partir de la «cumbre» de Niza, *vid.*, entre otros, AZNAR GÓMEZ, M., «¿Es posible la identidad europea de defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n° 3, 1998, pp. 619 y ss.; BLANC, E. y FENNEBRISQUE, M., «La défense européenne après le Conseil Européen de Nice», *Défense Nationale*, vol. 57, n° 2, 2001, pp. 23 y ss.; DUMOULIN, A. (ed.), *La Communauté Européenne de Défense, leçons pour demain?*, Presses Universitaires de Bruxelles, Bruselas 2000; GONZÁLEZ ALONSO, L., «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n° 9, 2001, pp. 238 y ss.; GONZÁLEZ

Dicho esto, hay que señalar enseguida que de los grandes desarrollos de la PESD decididos en Niza la reforma del Título V del TUE no supone ni siquiera la punta del iceberg. La consagración de la PESD, que constituye la gran realización de la cumbre de Niza a nuestros efectos, es casi imposible deducirla de las modificaciones introducidas en el Tratado. Ello se debe a que –como en los viejos tiempos de la CPE– es en el Informe sobre política europea de seguridad y defensa, adoptado por el Consejo Europeo a propuesta de la Presidencia francesa, donde aparece diseñada con todo detalle. Por ese motivo, vamos a continuar nuestra exposición examinando, en primer lugar, las modificaciones introducidas en la PESD mediante la revisión del Título V del TUE y, seguidamente, el establecimiento y desarrollo de la Política europea de seguridad y defensa sobre la base del Informe que acabamos de citar.

Por lo que se refiere al Título V del TUE, la «cumbre» de Niza acordó la enmienda de los artículos 17, 23.2, 24 y 25, introdujo los nuevos artículos 27 A a 27 E y aprobó la Declaración nº 1, aneja al Tratado, relativa a la Política de Seguridad y Defensa. No obstante, otras modificaciones acordadas en Niza también tienen interés a estos efectos, como, por ejemplo, la relativa al nombramiento del Secretario General del Consejo, Alto Representante de la PESD-PESC, por mayoría y no por unanimidad como determinaba el Tratado de Amsterdam (art. 207.2 TCE). Aquí, sin embargo, vamos a examinar únicamente aquellas modificaciones que consideramos más relevantes y que, de forma directa o indirecta, pueden afectar a la PESD, único objeto en este momento de nuestra atención. La afectan directamente la exclusión de la Unión Europea Occidental y de la creación del Comité Político y de Seguridad; indirectamente, las cooperaciones reforzadas y el nuevo procedimiento de conclusión de tratados internacionales.

1. La exclusión de la Unión Europea Occidental

El Tratado de Maastricht sorprendió al encargar a la Unión Europea Occidental la elaboración y puesta en práctica de las decisiones y acciones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa. Se trataba de una medida que dejaba en el aire una gran cantidad de dudas sobre su estructuración jurídica; dudas que no aclaraban en absoluto las Declaraciones relativas a la UEO que acompañaban al Tratado²⁰. Era,

SÁNCHEZ, E., «El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 8, 2000, pp. 383 y ss.; HERRERO DE LA FUENTE, A.A., «La Política exterior y de seguridad común tras la «cumbre de Niza». La Política europea de seguridad y defensa », *Noticias de la Unión Europea* nº 218, marzo de 2003, pp. 63 y ss.; RUTEN, M., *De Saint-Malo à Nice: Les textes fondateurs de la défense européenne, Cahiers de Chaillot*, nº 47, 2001; SOLANA MADARIAGA, J., «Le développement de la politique européenne commune de sécurité et défense de l'Union Européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne (RMC)* nº 442, 2000, pp. 586 y ss.; VIGNES, D., «Et si Amsterdam avait fait encore une autre chose de bien: permettre de réviser la politique de défense commune?», *RMC* nº 425, 1999, pp. 77 y ss.

²⁰ Para un análisis de esta problemática, CORRAL SUÁREZ, M., *loc. cit.*, pp. 15 y ss.

además, una decisión que, a pesar de las puntualizaciones de que incorporaba al objeto de dejar claro el protagonismo de la OTAN, abrió un gran debate entre partidarios de la defensa genuinamente europea en el marco de la UEO –al frente de los cuales se encontraba Francia– y los partidarios de la defensa en el marco de la OTAN –liderados por Gran Bretaña– que, tras un período de incertidumbre, ha terminado con la «defenestración» y subsiguiente desmantelamiento de la UEO. En efecto, la única referencia a la UEO –ociosa en la práctica, por otra parte– que queda en el artículo 17 tras la revisión de Niza es la que afecta a la posibilidad de que las disposiciones del citado artículo «no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral en el marco de la Unión Europea Occidental...» No parece, sin embargo, que las condiciones en que ha quedado la UEO puedan inspirar muchos deseos de cooperación reforzada²¹.

Tratar del proceso que conduce a la exclusión de la UEO del marco de la PESC y a su posterior desmantelamiento, operación iniciada por el Consejo Europeo de Niza, es referirse pura y simplemente a la historia de la PESC que enseguida abordaremos. Las modificaciones introducidas en Niza en el artículo 17 del TUE son todas mínimas menos las relativas a la UEO, que queda borrada casi por completo del texto del citado artículo y por completo del ámbito de la PESC-PESC. En efecto, se recordará que el Tratado de Maastricht introdujo a la UEO en el marco de la Unión mediante el artículo J.4 cuyo apartado 4 encargaba a esa organización internacional de elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tuvieran repercusiones en el ámbito de la defensa. Esta disposición venía «comple-

²¹ Como se recordará, el Tratado de Bruselas firmado en 1948 por Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Holanda y Luxemburgo creó la Unión Occidental (UO), una organización internacional con la que los firmantes se disponían a prestarse ayuda ante un eventual retorno a una política de agresión por parte de Alemania. La UO perdería enseguida su interés como consecuencia de la firma, un año después, del Tratado del Atlántico Norte, que no sólo cubría los riesgos que llevaron a la creación de la UO sino que superaba a ésta en eficacia, puesto que contaba con la presencia de los Estados Unidos. Recuperó protagonismo cuando, con la finalidad de controlar el rearme alemán querido por los norteamericanos, se modificó en 1954 el Tratado de Bruselas, creándose la UEO, en la que –ironías de la vida– ingresaría Alemania y también Italia. Llevado a cabo el rearme alemán volvería a caer de nuevo en el olvido, del que no se recuperaría hasta que, como ya hemos indicado, a finales de la década de los ochenta fue revitalizada al objeto de transformarla en «brazo armado de la Unión Europea». Con esa finalidad se inició un proceso tendente al aumento de sus miembros –hasta aquél momento los siete ya citados– que se iniciaría con el ingreso de España y Portugal mediante el Protocolo de adhesión de noviembre de 1988. Con posterioridad a la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, ingresó Grecia en 1995 y otros Estados fueron quedando integrados en la Organización en diferentes situaciones. Recuérdese igualmente la Declaración nº 30 relativa a la Unión Europea Occidental, que acompañaba al Tratado de Maastricht, en la que los Estados miembros de la UEO invitaban a los miembros de la UE que no lo eran (en aquél momento Dinamarca, Grecia e Irlanda) a adherirse a ella y a los miembros europeos de la OTAN que no lo fueran de la UEO (Islandia, Noruega y Turquía) a adquirir el estatuto de miembros asociados. Estos tres países quedaron admitidos como miembros asociados; a ellos se unieron República Checa, Hungría y Polonia a partir del momento de su admisión en la OTAN; Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia asumieron el estatuto de observadores; finalmente, Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía adquirieron la categoría de «socios asociados» (en francés *partenaires associés*).

tada» con una Declaración –en realidad eran dos– que pretendía servir de puente entre la UE y la UEO. La primera era una declaración de los países miembros de la UE que también eran miembros de la UEO en la que exponían lo que se esperaba de la UEO, a la que se iba a convertir en el componente defensivo de la Unión Europea y, al mismo tiempo, en un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica». La Declaración se refería a las relaciones de la UE con la UEO, a las relaciones de ambas organizaciones con la OTAN y a las medidas previstas para reforzar la función operativa de la UEO. En la otra Declaración los mismos países miembros de la UE que también lo eran de la UEO invitaban a los miembros de la UE que no lo eran de la UEO a que se adhirieran a ésta.

Todo lo antedicho significaba que la «integración» de la UEO en la Unión Europea no era una labor sencilla sino que había que resolver muchos problemas para poder llevarla a cabo de manera adecuada. Las medidas propuestas en Maastricht dejaban muchas cuestiones en el aire y, lo que era peor, no daban más que una solución mediocre y de circunstancias al enfrentamiento entre algunos Estados miembros de la UE ocasionado por la pretensión francesa de crear un sistema defensivo exclusivamente europeo. La postura contraria de Gran Bretaña –que consideraba que la única defensa europea creíble y disuasoria tenía que quedar necesariamente en el marco de la Alianza Atlántica con el apoyo de los Estados Unidos– llevó a que el Tratado de Maastricht resolviera el problema sobre el papel al establecer que la UEO constituiría al mismo tiempo el componente defensivo de la Unión Europea y el pilar europeo de la OTAN. Luego, en la realidad, se fue observando el progresivo interés de la UE por definir y llevar a cabo una política europea de defensa sin desconectar con la OTAN al tiempo que ésta llevaba a cabo importantes cambios, tanto en función de la nueva situación geoestratégica como para colaborar con la UEO en la elaboración de la «identidad europea en materia de defensa»²².

La revisión llevada a cabo en Amsterdam recogió lo que parecía que era el acuerdo al que habían llegado los partidarios de la UEO y los partidarios de la OTAN. El enfrentamiento se había saldado en el siguiente sentido: en primer lugar, la OTAN iba a seguir siendo la base esencial de la defensa europea. Si en el tratado de Maastricht ya se establecía la primacía de la OTAN, en el de Amsterdam las cosas quedaban más claras aún puesto que se afirmaba que la política de la Unión respetaría las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideraban que su defensa común se realizaba dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y sería compatible con la políti-

²² Sobre estas cuestiones, *vid.*, entre otros, CAHEN, A., «El relanzamiento de la UEO y sus implicaciones para la Alianza Atlántica», *Revista de la OTAN*, N.º 4, 1995, pp. 6 y ss.; MYERS, J.A., «The Western European Union: Pillar of NATO or defence arm of the EC?», *London Defence Studies* n.º 16, march 1993, pp. 22 y ss.; PONTILLON, R., «Les nouvelles dimensions de la sécurité européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 1999, pp. 171 y ss.; PUIG, L.M., «La identidad europea de seguridad y defensa de la OTAN», *Revista de la OTAN* n.º 2 1998, pp. 6 y ss.; TSOHATZOPOULOS, A.T., «El reto de la UEO», *Revista de la OTAN* n.º 2, 1998, pp. 4 y ss.; WALCH, J., «L'Européanisation de l'OTAN» *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 1997, pp. 238 y ss.

ca común de seguridad y defensa establecida en dicho marco. En segundo lugar, la UEO participaría en alguna medida en esta defensa, puesto que el artículo 17 TUE afirmaba que la UEO secundaba a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común aunque, en realidad, su misión iba a ser la de proporcionar a la Unión el acceso a una capacidad operativa que habría de necesitar en el contexto del apartado 2 del citado artículo 17, es decir, para realizar las «misiones Petersberg», o lo que es lo mismo, llevar a cabo acciones que implicaban el uso de la fuerza armada, aunque de manera limitada tanto en el tiempo como en el espacio y también en cuanto al volumen de la propia fuerza que se utiliza.

En definitiva, prácticamente todo lo que la UEO tenía encomendado con vistas a crear esa identidad europea en materia de seguridad y defensa, a llevar a cabo las «misiones Petersberg», etc., viene a manos de la propia Unión Europea en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Lo curioso, sin embargo, es que, en este punto, cuando todavía no había entrado en vigor el Tratado de Niza las cosas ya estaban en marcha y, por lo que se refiere a la UEO, ésta ya había sido prácticamente desmantelada –aunque no ha sido disuelta– y toda su «impedimenta operativa» había pasado a la Unión Europea.

2. La creación del Comité Político y de Seguridad

Una mirada superficial al nuevo artículo 25 TUE podría llevar a pensar que hace referencia al Comité Político (COPO) que ya conocemos desde que se inició la CPE. Sin embargo no es así: el Comité Político y de Seguridad (CPS) es un nuevo órgano que va a constituir una pieza clave en el desarrollo tanto de la PESC como de la PESD. Asume las competencias del COPO y además, ejercerá bajo la responsabilidad del Consejo el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis –las «misiones Petersberg»– y, lo que es mucho más importante, durante dichas operaciones podrá, según lo determine el Consejo, «adoptar las decisiones adecuadas en lo que se refiere al control político y a la dirección estratégica de la operación...». Todo lo cual significa que se trata de un órgano de carácter político-militar que actúa en el ámbito de la PESC y desempeña un papel de primer orden dentro de la PESD.

Con sede en Bruselas y compuesto por representantes nacionales permanentes con rango de altos funcionarios o de embajadores destinados en las representaciones permanentes de los Estados miembros, el CPS fue concebido en la reunión del Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999. Allí se consideró necesario crear un órgano permanente en Bruselas que se encargara del control político y la dirección estratégica de las misiones Petersberg. El papel que le ha sido asignado comprende un amplio elenco de funciones –de las que sólo vamos a señalar las que nos parecen más relevantes– que aparecen explicitadas como un Anexo a la Decisión que lo crea. Estas funciones se encuentran recogidas en dos grupos diferentes: el primero

se refiere a las que ejerce el CPS en condiciones de normalidad y el segundo a las que asume en caso de crisis.

En condiciones de normalidad, el CPS se encarga, entre otras cosas, de estar enterado de la situación internacional, de contribuir a la formación de las políticas de la Unión en materia de política exterior, seguridad y defensa, de vigilar la aplicación de las políticas acordadas, de ser el órgano preferente para el diálogo sobre la PESD y de asumir, bajo la autoridad del Consejo y con el dictamen del Comité Militar asistido por el Estado Mayor de la Unión, la responsabilidad de la dirección política del desarrollo de las capacidades militares, teniendo en cuenta la naturaleza de las crisis en las que la Unión esté dispuesta a intervenir. Es, sin embargo, en situaciones de crisis cuando el CPS podrá desplegar todo su poder. Será el órgano que se ocupe de la situación examinando las opciones posibles, proponiendo al Consejo los objetivos políticos de la Unión y recomendando un conjunto coherente de acciones que contribuyan a resolver la crisis. Además vigilará la aplicación de las medidas decididas y evaluará sus efectos y, en caso de respuesta militar de la Unión a la crisis, el CPS ejercerá el control político y la dirección estratégica de la misma. Esta labor se desarrolla a lo largo de una serie de fases que van desde el seguimiento y la evaluación de potenciales crisis hasta el control político y la dirección de la gestión de la crisis durante todo el tiempo que ésta dure, tanto de las operaciones militares como civiles. Entre medias, el CPS, tras haber solicitado los informes pertinentes, es quien evalúa las opciones militares estratégicas y ofrece al Consejo la que le parece preferible, recomendándole, en su caso, la adopción de la misma. Para poder realizar esta labor tiene acceso a todas las informaciones disponibles y cuenta con el asesoramiento del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE). Finalmente, en el desarrollo de la acción, el CPS, si lo considera necesario, presenta al Consejo las correcciones que considera convenientes y, en su momento, propone el fin de la operación militar.

La creación del CPS mediante la Decisión del Consejo de 21 de enero de 2001²³ –con anterioridad se había creado un Comité Político y de Seguridad provisional²⁴– hubiera podido plantear dudas sobre su legalidad al no haber entrado aún en vigor el Tratado de Niza. Sin embargo una Declaración de la CIG de 2000 establecía que dicha entrada en vigor no era condición previa a la adopción de decisiones dirigidas a reforzar la operatividad de la UE²⁵. Con todo, como ya se señaló, quedaban cuestiones por aclarar como, por ejemplo, la de saber en qué momento el

²³ Decisión 2001/78/PESC de 22-1-2001 (DO L27/1 de 30-1-2001).

²⁴ Decisión 2000/143/PESC de 14-2-2000 (DO L49/1 de 22.2.2000)

²⁵ Aunque la fórmula puede resultar chocante, no se trataba de ninguna novedad ya que a raíz de la conclusión del Tratado de Maastricht se empezaron a adoptar medidas relativas a la «integración» de la UEO en el ámbito de la PESC antes de que el citado Tratado entrara en vigor. En realidad toda la PESD empezó a desarrollarse cuando el Tratado de Niza no había entrado en vigor e incluso –pensemos en la «defenestración» de la UEO– se fueron vaciando de contenido, por vía de decisión del Consejo, disposiciones aún vigentes del Tratado de Amsterdam.

CPS sustituiría al COPO –¿cuándo entrara en vigor el tratado de Niza?– o la de conocer cuáles serían sus relaciones con el COREPER²⁶.

3. *La cooperaciones reforzadas en el marco de la PESC*

Como ya hemos señalado, la reforma de Niza incorpora en su Título V del TUE los artículos 27 A a 27 E relativos a las cooperaciones reforzadas. La cooperación reforzada significa, como es sabido, que un número determinado de Estados pueda ir por delante del resto en el proceso de unificación europea. Fue introducida esta posibilidad en el Tratado de Amsterdam, lo cual debía permitir una Europa «a dos –o varias– velocidades», pero nunca una Europa «a la carta». Pero el Tratado de Amsterdam sólo preveía las cooperaciones reforzadas (arts. 43 a 45 TUE) con relación al primer (art. 11 TCE) y al tercer pilar (art. 40 TUE) y, además, exigía para ello tantos requisitos de fondo y de forma que cuando se constituyó la CIG del 2000 no había sido utilizada esta posibilidad. Ésa es la razón de que el Consejo Europeo de Feira decidiera introducir la cuestión en el orden del día de la CIG para tratar de «suavizar» el sistema. Lo cual se ha logrado en Niza –aunque de forma muy prudente– y también la extensión de las cooperaciones reforzadas al segundo pilar, es decir, a la PESC²⁷.

Por lo que se refiere a la PESC, las cooperaciones reforzadas «en cualquiera de los ámbitos contemplados» en el Título V habrán de dedicarse exclusivamente a la aplicación de acciones y posiciones comunes y no podrán en ningún caso referirse a cuestiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa (art. 27 B). Además, estas cooperaciones reforzadas deberán tener como finalidad la de «defender los valores y servir los intereses de la Unión en su conjunto, mediante la afirmación de su identidad como fuerza coherente en el ámbito internacional», debiendo respetar «los principios, los objetivos, las orientaciones generales y la coherencia de la política exterior y de seguridad común, así como las decisiones adoptadas en el marco de esta política; las competencias de la Comunidad Europea y la coherencia entre el conjunto de políticas de la Unión y su acción exterior»²⁸. Éstas

²⁶ Vid. JORGE URBINA, J., «Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 10, 2001, pp. 456 y ss. y GONZÁLEZ ALONSO, L., *loc.cit.*, pp. 220 y ss.

²⁷ Sobre esta materia, *vid.*, entre otros, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza: Crónica de una modificación necesaria», *Noticias de la Unión Europea* nº 218, marzo de 2003, pp. 95 y ss.; PONS RAFOLS, X., «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza», *Revista de derecho Comunitario Europeo* 2001, pp. 145 y ss.; RODRIGUES, S., «Le Traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l'Union Européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* nº 444, 2000, pp. 11 y ss.; SÁNCHEZ RAMOS, B., «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras el Tratado de Niza», *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña* nº 5, 2001, pp. 828 y ss.

²⁸ Las cooperaciones reforzadas deberán respetar igualmente las «reglas generales» en la materia establecidas en los artículos 43 a 45 TUE que han sido objeto de revisión en el Consejo Europeo de

son las previsiones de carácter sustantivo que, como se ha apuntado comparándolas con la reglamentación general en la materia, no prevén nada relativo a la necesidad de que las cooperaciones reforzadas en el marco de la PESC deban suponer un progreso en el proceso de integración, de donde se puede deducir que, en este marco, no podría recurrirse a tales cooperaciones para definir políticas sino únicamente para ejecutar las ya adoptadas. Ya resulta algo más arriesgado deducir del hecho de que las cooperaciones reforzadas sólo puedan realizarse con relación a las acciones y posiciones comunes la consecuencia de que las cooperaciones reforzadas no resultan posibles en aquellos ámbitos de la PESC que requieren la unanimidad²⁹. En su día señalamos que las acciones y posiciones comunes no solamente pueden adoptarse para desarrollar estrategias. Nada parece impedir que se puedan adoptar también para desarrollar orientaciones generales. En este caso requerirían la unanimidad y, no obstante, podrían ser objeto de una cooperación reforzada³⁰.

En cuanto a las exigencias de carácter procedimental, los Estados que deseen iniciar una cooperación reforzada dentro de los límites señalados deberán dirigir la solicitud al Consejo, quien decidirá al respecto por mayoría cualificada. Ahora bien, en este punto resulta aplicable el artículo 23.2 TUE y, en consecuencia, si un miembro del Consejo declara su intención de oponerse a la decisión que se adopte no se procederá a la votación y el Consejo podrá remitir el asunto al Consejo Europeo. La solicitud de cooperación reforzada se transmitirá a la Comisión –que emitirá un dictamen, cuyas consecuencias no están claras, en el que se tendrá en cuenta, en particular, la coherencia de la cooperación reforzada que se pretende iniciar con las políticas de la Unión– y también al Parlamento Europeo, aunque a éste último a título meramente informativo. Los Estados que decidan asociarse a una cooperación reforzada ya iniciada deben igualmente presentar su solicitud al Consejo. Sin embargo en este supuesto la solicitud se entenderá aprobada si el Consejo no dice nada. Y, en todo caso, éste no podrá nunca rechazarla. A lo sumo podrá suspender temporalmente la incorporación del solicitante a la cooperación reforzada en cuestión³¹.

Para terminar con esta materia, señalemos que el artículo 27 D asigna al Secretario General del Consejo una nueva tarea que llevará a cabo de forma autónoma: es el encargado de velar por que el Parlamento Europeo y todos los Miembros del

Niza y a los que se han añadido los artículos 43 A, 43 B y 44 A. Se trata de una reglamentación bastante compleja de la que puede señalarse como más significativo el hecho de que la cooperación reforzada exige un mínimo de ocho Estados, no deberá afectar negativamente al mercado interior ni a la cohesión económica y social ni a los demás Estados miembros, estará abierta a todos ellos y sólo podrá iniciarse como último recurso tras haberse comprobado en el seno del Consejo que los objetivos que se le hayan asignado no pueden alcanzarse en un plazo razonable mediante la aplicación de las disposiciones pertinentes de los Tratados.

²⁹ Vid. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *loc. cit.*, p. 107.

³⁰ HERRERO DE LA FUENTE, A.A., «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», *loc. cit.* pp. 113-114.

³¹ Vid. PONS RAFOLS, X., *loc. cit.*, p.190.

Consejo estén plenamente informados de la realización de las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC.

4. *Los acuerdos internacionales*

El artículo 24 del TUE permitía, tras la Reforma de Amsterdam, que los tratados internacionales cuya conclusión fuera necesaria para el desarrollo de la PESC podrían ser negociados por la Presidencia, asistida por la Comisión en su caso, si así lo decidía por unanimidad el Consejo³². Éste –añadía el citado artículo– «celebrará dichos acuerdos por unanimidad, basándose en una recomendación de la Presidencia». Sin embargo, «ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional; los restantes miembros del Consejo podrán acordar que el acuerdo se les aplique provisionalmente». Se trataba de un procedimiento híbrido de conclusión de tratados³³ que, aunque con ciertas incoherencias, intentaba ir un poco más allá de lo estrictamente intergubernamental sin que pudiera llegar demasiado lejos por ese camino como consecuencia de la falta de personalidad jurídico-internacional de la Unión Europea y la insistencia de sus Miembros en que la PESC siguiera teniendo una base intergubernamental. Su aplicación práctica, por otra parte, no ha sido demasiado amplia en los años que ha estado en vigor la reforma de Amsterdam. Señalemos aquí únicamente que el procedimiento del artículo 24 fue modificado en Niza: a partir de entonces, el Consejo decide por unanimidad cuando el tratado se refiere a una cuestión en la que se requiere la unanimidad para la adopción de decisiones internas. Sin embargo, cuando tenga por finalidad aplicar una posición o una acción común el Consejo decide por mayoría cualificada de conformidad con el apartado 2 del artículo 23³⁴.

E. La política europea de seguridad y defensa

Aunque se puedan encontrar antecedentes más remotos³⁵, se ha puesto de relieve con gran acierto que la idea concreta de crear una identidad europea en materia

³² Sobre esta cuestión, *vid.* MIGNOLLO A., «Sul *treaty making power* nel secondo en el terzo pilastro dell'Unione Europea», *Rivista di Diritto Internazionale* n° 4, 2001, pp. 978 y ss.

³³ Calificado por Antonio Remiro como la criatura de un «inimputable Frankenstein al que los guionistas de Amsterdam han dotado de ciertas habilidades manuales para celebrar tratados internacionales» (REMIRO BROTONS, A., Prólogo a la obra de J. DIEZ HOCHLEITNER *La posición del Derecho Internacional en el ordenamiento comunitario*, McGraw-Hill, Madrid 1998, p. XIII).

³⁴ Sobre el artículo 24 TUE en el Tratado de Niza *vid.* FERRER LLORET, J., «La celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* n° 11, abril 2003, pp. 36 y ss.

³⁵ *Vid.* CORRAL SUÁREZ, M., «Algunas consideraciones sobre la «integración» de la UEO en la Unión Europea», *cit.*, p. 17 y ss.

de seguridad y defensa surgió en el ámbito de la Alianza Atlántica³⁶. Para llevarla a la práctica, la OTAN se encargaría de poner en condiciones operativas a la UEO, organización que, como sabemos, hasta entonces había sido claramente infrutilizada. De esta manera se lograba reforzar la capacidad militar europea, se le daba una personalidad propia y, al mismo tiempo, se la encajaba en el marco atlántico «como componente defensivo de la Unión Europea y como medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica»³⁷. Ésta es la concepción que, como hemos visto, se encontraba en la base de la PESC en el Tratado de Maastricht y que se mantendría tras la reforma de Amsterdam. En ambos casos la preponderancia de la OTAN quedaba de manifiesto. La diferencia entre ambos acuerdos estribaba en que en el segundo de ellos se reforzaba el vínculo entre la UEO –la encarnación de la identidad europea en materia de seguridad y defensa– y la UE al introducirse en el artículo 17 TUE «las misiones Petersberg». A partir de ese momento la UEO empezó a bascular hacia la Unión Europea –que acabaría asumiendo las competencias de aquella– justamente cuando, tras la «cumbre» franco-británica de Saint-Malo y la reunión del Consejo Europeo en Colonia, los miembros de la Unión Europea decidieron iniciar una política europea común de seguridad y defensa como una especie de prolongación o desarrollo de la PESC. Se trataba de una nueva vía por la que, al margen de los Tratados, la Unión Europea iba a poder disponer de capacidades militares.

1. Las «cumbres» de Colonia, Helsinki y Feira

La reunión de Saint-Malo en diciembre de 1998 –algo más de un año después de la conclusión del Tratado de Amsterdam y cinco meses antes de su entrada en vigor– marca el punto de inflexión de la postura de Gran Bretaña que, hasta aquel momento, se había opuesto de forma generalizada a cualquier iniciativa tendente al establecimiento de un sistema defensivo autónomo en el marco de la UE basándose en la convicción de que solamente una defensa al lado de los Estados Unidos –en el marco de la OTAN– podía resultar, llegado el caso, disuasoria y, por lo tanto, eficaz. Todo indica que el cambio de actitud británico se debió fundamentalmente a tres factores: en primer lugar, la constatación de la debilidad europea –puesta dramáticamente de relieve en la crisis de los Balcanes– y la consiguiente necesidad urgente de mejorar las capacidades europeas. En segundo lugar, la necesidad de buscar una fórmula a través de la cual los europeos pudieran contar con el apoyo –imprescindible, al menos en un primer momento– de la OTAN sin quedar necesariamente bajo su

³⁶ Sobre el origen de la PESC es indispensable la obra de DUMOULIN, A., MATHIEU, R. y SARLET, G., *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opératoire à l'identitaire*, Bruylant, Bruselas 2003, pp. 24 y ss.

³⁷ Vid. GREENWOOD, D., «La construcción del pilar europeo: problemas e instituciones», *Revista de la OTAN* n° 3, junio 1988, pp. 13 y ss. y MYERS, J.A., «The western European Union: Pillar of NATO or defence arm of the EC?», *London Defence Studies* n° 16, marzo 1992, pp. 27 y ss.

mando. Finalmente, en tercer lugar, la oportunidad para la Gran Bretaña de ocupar dentro de la nueva estrategia –la PESD– un lugar preferente como consecuencia de su indiscutible peso político-militar. En estas condiciones, la puesta en marcha de la PESD bajo liderazgo británico serviría para reforzar la PESD e, indirectamente, la OTAN, y, al mismo tiempo, para mejorar la situación de Gran Bretaña dentro de la UE y para mantener la primacía de la OTAN en materia de defensa y contar con sus medios en los casos en que esta Organización no quisiera o no pudiera implicarse. Ello sin necesidad de aceptar sus estrategias, entre las cuales la de «cero víctimas propias» exigía la utilización de procedimientos bélicos que no todos los aliados europeos aprobaban.

En la reunión del Consejo Europeo celebrada en Colonia en junio de 1999 –cuando acababa de entrar en vigor el Tratado de Amsterdam– fue asumido por los Quince el proyecto franco-británico llegándose a la conclusión de que la Unión Europea debía disponer de una capacidad militar autónoma que le permitiera hacer frente a las crisis internacionales o, quizá más exactamente, llevar adelante las misiones Petersberg, con las que todos los Miembros estaban de acuerdo, incluidos los «neutrales». Para ello debería mejorar sus capacidades actuales e ir asumiendo paulatinamente las funciones que hasta aquel momento venía desempeñando o tenía asignadas la UEO. Unos meses después, en diciembre de 1999, la reunión de Helsinki, bajo presidencia finlandesa, sirvió para que se adoptaran las primeras medidas tendentes a poner en funcionamiento la PESD. Allí fue donde se decidió la creación de una fuerza militar conjunta compuesta por entre 50.000 y 60.000 efectivos que, a más tardar en 2003, estuviera en condiciones de poderse desplegar en un tiempo máximo de sesenta días y de permanecer sobre el terreno un año como mínimo al objeto de llevar a cabo las misiones Petersberg. Debería estar apoyada por fuerzas de aviación y de la marina y disponer de las infraestructuras necesarias en materia de mando, de información y de logística. También se decidió en Helsinki la creación del Comité Político y de Seguridad, de un órgano militar predecesor del actual Comité Militar de la UE y de un equipo de expertos militares que acabaría convirtiéndose en el Estado Mayor de la UE.

En junio de 2000, bajo presidencia portuguesa, tuvo lugar la reunión de Santa María de Feira en la que, por lo que aquí nos interesa, se decidió la creación de un Comité al que se encargó la preparación de la gestión civil de las crisis, para lo que los Miembros de la Unión asumieron el compromiso de poder disponer en 2003 de un cuerpo de 5.000 policías de los que 1.000 pudieran desplegarse en un plazo máximo de treinta días. En esa misma reunión se decidió además la convocatoria de una conferencia en la que habrían de determinarse las «capacidades», es decir, los efectivos y los medios que cada Estado se comprometía a aportar. También se abrió la posibilidad de que terceros Estados pudieran participar junto con la UE en las operaciones de gestión militar de crisis³⁸.

³⁸ Con esa finalidad comenzaron a celebrarse las reuniones 15+6 –los miembros de la Unión Europea más los miembros de la OTAN que no lo son de la UE (Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, Repú-

Todo lo hasta aquí acordado más una serie de propuestas de futuro, quedó reflejado en el Informe de la Presidencia francesa que se aprobó en la «cumbre» de Niza de diciembre de 2000 y que, de alguna manera, constituye la «consagración» de la PESD. Sin embargo, las reuniones del Consejo Europeo a las que nos hemos referido no sólo sirvieron para ir poniendo a punto la PESD sino que, al mismo tiempo y de forma paralela, fueron estableciendo el «*timing*» del desmantelamiento de la UEO. Gran Bretaña ya había propuesto en la reunión de Saint-Malo la disolución de la UEO, pero fue en el Consejo Europeo de Colonia en el que, al decidirse que la UE actuaría directamente sin tener que recurrir a la UEO y, en consecuencia, asumiría las funciones hasta ese momento asignadas a la UEO, se inició un proceso que seguiría adelante no sin resistencia por parte de esta última. En la reunión del Consejo de la UEO celebrado en Luxemburgo en noviembre de 1999 ya se decidió que ésta facilitaría al Consejo de la UE el acceso a las estructuras operativas de la Organización, así como a los trabajos e informes del Centro de seguimiento de satélites y del Instituto de estudios de la seguridad. Pero fue en Marsella, en noviembre de 2000, cuando el Consejo de la UEO estableció las etapas en las cuales las funciones de la UEO pasarían a la UE dando lugar, en la práctica, al cese total de sus actividades. Quedó en pie el artículo V del Tratado de Bruselas –el compromiso de asistencia en caso de agresión– y la Asamblea Parlamentaria de la UEO, deseosa de transformarse en una «Asamblea Europea de Seguridad y Defensa». Esta pretensión chocó abiertamente con la postura del Parlamento Europeo quien, en una Resolución aprobada el 10 de abril de 2002, consideraba conveniente la disolución de la Asamblea Parlamentaria de la UEO, puesto que el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales ya llevaban a cabo el control parlamentario de la PESD.

2. El Informe de la presidencia francesa aprobado en Niza

El Informe en cuestión constituye la base de cuanto hasta ahora se ha hecho con relación a la PESD. Es un largo y denso documento –acompañado de Anexos y Apéndices– cuyo contenido recoge cuanto aquí estamos exponiendo. Con todo, señalemos que en la Introducción del mismo ya se indica claramente cuál es el objetivo que persigue la Unión: «Los esfuerzos emprendidos desde los consejos Europeos de Colonia, Helsinki y Feira van dirigidos a dotar a la Unión Europea de los recursos necesarios para desempeñar plenamente su papel en la arena internacional y asumir su responsabilidad ante las crisis, añadiendo a los instrumentos de los que ya dispone una capacidad autónoma de decisión y actuación en el ámbito de la seguridad y la defensa. Ante la crisis, la especificidad de la Unión reside en su capacidad de movilizar una amplia gama de recursos e instrumentos tanto civiles como militares que le otorgan una capacidad global de gestión de crisis y de prevención

blica Checa y Turquía)– y 15+15: los miembros de la UE más los miembros de la OTAN que no lo son de la UE más los restantes candidatos a la adhesión a la UE (Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Rumanía).

de conflictos al servicio de los objetivos de la política exterior y de seguridad común». A partir de ahí, el documento se estructura alrededor de ocho puntos que son los siguientes: I. El desarrollo de las capacidades militares y el refuerzo de las capacidades civiles de gestión de crisis; II. La creación de estructuras políticas y militares permanentes; III. Los dispositivos que permitirán la consulta y la participación en la gestión militar de crisis por parte de la UE de Estados europeos miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE y de otros países que son candidatos a la adhesión a la UE; IV. Dispositivos permanentes sobre la consulta y la cooperación UE-OTAN; V. La incorporación a la UE de las funciones adecuadas de la UEO; VI. Dispositivos de consulta y participación de otros posibles socios; VII. Prevención de conflictos; VIII. Mandato para la presidencia siguiente³⁹.

3. *El desarrollo posterior de la PESD*

No es fácil determinar el contenido de esta nueva política de la Unión cuya denominación resulta bastante ambigua. De forma muy general puede decirse, como ya señalamos en otro lugar⁴⁰, que se trata de un proyecto a través del cual los miembros de la Unión toman medidas que les permiten reaccionar eficazmente en situaciones de crisis que pueden constituir una amenaza tanto para la seguridad como para los valores de la Unión mediante el desarrollo de sus capacidades no sólo militares sino también civiles. Sin embargo, por el momento, la PESD se enmarca en el ámbito de la seguridad y no en el de la defensa puesto que las capacidades que los Miembros de la Unión están desarrollando en la actualidad tienen que ver exclusivamente con la seguridad –las «misiones Petersberg»–, lo cual no quita para que todo ello, junto con otro tipo de medidas que ya se están empezando a adoptar en materia como, por ejemplo, la cooperación en el sector del armamento o de la logística, puedan constituir el embrión de esa política de defensa común que en el futuro pueda convertirse en una defensa común. Hoy por hoy, la defensa sigue descansando en la OTAN, si bien ésta se beneficia del aumento de las capacidades militares de su pilar europeo y la Unión Europea cuenta con la OTAN –especialmente con la alta tecnología de que ésta dispone– para el desarrollo y la aplicación de la

³⁹ El Informe va acompañado de siete anexos que se ocupan de la Declaración de compromiso de las capacidades militares (I), del Refuerzo de las capacidades de la Unión Europea en el ámbito de los aspectos civiles de la gestión de crisis (II), del Comité Político y de Seguridad (III), del Comité Militar de la Unión Europea (IV), de la Organización del Estado Mayor de la Unión Europea (V), de los Dispositivos relativos a los Estados europeos miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE y otros países que son candidatos a la adhesión a la UE (VI), de los Dispositivos permanentes para las consultas y la cooperación UE/OTAN (VII). El Anexo I lleva un apéndice relativo al Alcance del objetivo general y al mecanismo de evaluación de las capacidades militares y el Anexo VII va acompañado de otro apéndice sobre los Dispositivos permanentes para las consultas y la cooperación UE/OTAN relativo a la ejecución del apartado 10 del Comunicado de Washington.

⁴⁰ HERRERO DE LA FUENTE, A.A., «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la cumbre de Niza. La Política europea de seguridad y defensa», *cit.*, p. 75.

PESD, especialmente en momentos de crisis⁴¹. De forma que, finalmente, puede considerarse que la PESD no sustituye a la PESC sino que más bien constituye un desarrollo de esta última⁴²

a) Las primeras decisiones adoptadas tras la «Cumbre de Niza»

En todas las reuniones del Consejo Europeo que tuvieron lugar tras la «cumbre de Niza» a lo largo de las presidencias de Suecia, Bélgica, España, Dinamarca y Grecia se trató el tema de la PESD. Durante la presidencia sueca fueron abordadas especialmente las cuestiones relativas a la gestión civil de las crisis y a las relaciones con otras organizaciones internacionales tales como la ONU y la OSCE. Ello no impidió que fueran tratadas también otras cuestiones. Así, por ejemplo, el Consejo Europeo de Göteborg, de junio de 2001, se ocupó de la prevención de conflictos violentos y de la mejora de las capacidades tanto militares como civiles. Además, a lo largo de esos seis meses, tanto el CPS como el Comité militar y el Estado Mayor de la Unión Europea adquirieron su formación definitiva. A lo largo del segundo semestre de 2001 merece destacar el Consejo Europeo de Laeken, celebrado en el mes de diciembre, que dio luz verde a la PESD en el sentido de que en las Conclusiones de la Presidencia se afirmaba que «La Unión ya es capaz de desarrollar operaciones de gestión de crisis», si bien, dado que en ese momento estaba a punto de resolverse pero no se había resuelto aún el enfrentamiento greco-turco que dificultaba el acceso de la PESD a los recursos de la OTAN, se matizaba la afirmación añadiendo que dicha capacidad solo sería plena –para poder llevar adelante el conjunto de las misiones Petersberg– a partir del 1 de enero de 2003. Hay que señalar, además, que durante la presidencia belga tuvo lugar el atentado contra las Torres Gemelas de Nueva York. Este hecho luctuoso dio lugar a que la PESD fuera enfocada a partir de entonces hacia la prevención y la lucha contra el terrorismo, planteándose incluso la necesidad de añadir a las misiones Petersberg la lucha anti-terrorista. A ello contribuyó de manera notable el Consejo Europeo de Sevilla, de junio de 2002, bajo presidencia española.

Sin embargo, las decisiones de mayor trascendencia que se han tomado con relación a la PESD a lo largo del tiempo que ha pasado a partir de la reunión de Niza han tenido que ver con el asunto de las capacidades militares de la Unión Europea.

⁴¹ Tal como quedó claramente definido en la «cumbre» Unión Europea-Estados Unidos que se celebró con motivo de la reunión del Consejo Europeo de Göteborg el 14 de junio de 2001, la capacidad de gestión de crisis de la UE comprendía la realización de operaciones militares por parte únicamente de la UE cuando la OTAN no se encontrara involucrada y junto con la OTAN en los supuestos en que ésta sí estuviera interesada. Lo cual no impide que en cualquier caso puedan participar también Estados aliados europeos que no sean miembros de la UE.

⁴² Sobre esta cuestión, *vid.* GONZÁLEZ VEGA, J.A., «Los Acuerdos de Niza, la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* nº 9, diciembre 2001, pp. 22 y 23.

Se trata de una cuestión estrictamente militar de la que, no obstante, es preciso ocuparse aunque solo sea brevemente ya que de otra manera no es posible entender por completo la realidad de la PESD. La cuestión de las capacidades militares tiene su origen en la reunión de la OTAN celebrada en Washington en abril de 1999 –después de la reunión franco-británica de Saint-Malo y antes del Consejo Europeo de Colonia– coincidiendo con el quincuagésimo aniversario de esta Organización. En ella se puso de relieve la necesidad de que la Unión Europea mejorara sus capacidades militares si pretendía desempeñar un papel más efectivo en el ámbito de la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Un estudio realizado por la Alianza Atlántica señalaba una serie de deficiencias que no permitían el despliegue rápido de una fuerza en escenarios alejados y tampoco mantenerla allí durante un tiempo demasiado largo. Concretamente se citaban unas áreas en las que la Unión Europea tenía que tomar medidas: movilidad, despliegue, apoyo logístico, eficacia operativa, supervivencia de fuerzas, sistemas de mando, etc. Como consecuencia, el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, al crear la Fuerza de Reacción Rápida señaló que debería ser autosuficiente desde el punto de vista militar y disponer de las capacidades necesarias en materia de mando, control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a operaciones de combate, incluidos elementos aéreos y navales. Para ello solicitó la contribución voluntaria de los Estados miembros y señaló tres campos en los que era necesario desarrollar proyectos conjuntos: mando y control, transporte estratégico e inteligencia. Más tarde, el Consejo de Sevilla, teniendo en cuenta la necesidad surgida de luchar contra el terrorismo, propuso mejorar los servicios de inteligencia para prevenir ataques terroristas y perseguir a las organizaciones implicadas, coordinar los sistemas de protección frente a las armas de destrucción masiva, incrementar la seguridad aérea y mejorar la protección de las misiones desplegadas en misiones de mantenimiento de la paz y misiones humanitarias. Previamente, el Consejo Europeo de Laeken había decidido ultimar los acuerdos con la Alianza Atlántica para garantizar el acceso de la UE a los medios operativos y de planeamiento de la OTAN.

Todo lo expuesto ha sido llevado a la práctica por un grupo de trabajo creado en el seno del Comité Militar, órgano al que el Consejo encargó la labor de identificar los medios necesarios para poder llevar a buen fin las misiones previstas. El resultado fue el denominado Catálogo de Helsinki, que debía ser sometido a revisiones periódicas, en el que se señalaban los medios concretos que necesitaba la UE para desarrollar las misiones en cuestión. También se ponían de relieve las deficiencias que se observaban en ese momento. Sobre la base de ese documento se celebró en Bruselas en noviembre de 2000 la Conferencia de Compromiso de Capacidades en la que los Estados determinaron sus contribuciones nacionales dando lugar al llamado Catálogo de Fuerzas⁴³. Durante la presidencia española se puso en marcha el

⁴³ Alemania, con 13.500 efectivos, fue el país que mayor contribución ofreció. Le siguieron Francia y Gran Bretaña con 12.000 cada uno; a continuación España e Italia con 6.000 cada uno. Las aportaciones menores fueron las de Bélgica, Irlanda y Portugal, con 1000 hombres cada uno, y Luxemburgo.

Plan de Acción Europeo de Capacidades⁴⁴ con el objetivo de poner remedio a las carencias señaladas de modo que en enero de 2003 la Fuerza de Reacción Rápida estuviera en plenas condiciones operativas. Con esa finalidad fueron estudiadas las carencias señaladas, investigándose si podían ser solucionadas mediante contribuciones adicionales de los Estados, mejora de la eficiencia de los medios disponibles, ayuda de la OTAN o búsqueda de soluciones provisionales. El resultado de la labor realizada fue analizado por el Consejo en la reunión celebrada en Bruselas el 19 de mayo de 2003 en el que se decidió la puesta en práctica de las soluciones propuestas a través del desarrollo de proyectos concretos relativos, entre otras materias, a reaprovisionamiento en vuelo, protección frente a armas atómicas, bacteriológicas y químicas, fuerzas de operaciones especiales, vehículos aéreos no tripulados, transporte aéreo estratégico, helicópteros de ataque y de apoyo, defensa antimisiles, etc.⁴⁵

b) *Los órganos decisorios*

Como es natural, siendo la PESD una prolongación o desarrollo de la PESC, el Consejo Europeo se coloca a la cabeza del entramado decisorio ya que, según el ar-

go con 100. La aportación española se distribuía entre medios terrestres, navales y aéreos: batallones de diversas especialidades, helicópteros, fragatas, submarinos, etc.

⁴⁴ Plan de Acción Europeo de Capacidades en coordinación con el Compromiso de Capacidades de Praga de la OTAN, relativo a la puesta en funcionamiento en octubre de 2004 de una Fuerza de Respuesta de la OTAN, compuesta por 20.000 hombres, capaz de desplegarse en cualquier lugar del mundo en menos de una semana y dispuesta para mantenerse sobre el terreno al menos durante un año. Se trataba de evitar duplicidades y de, por el contrario, facilitar la complementariedad y la interoperabilidad de las fuerzas.

⁴⁵ Una cuestión de tanta trascendencia como es el acceso de la Unión Europea a las capacidades de la OTAN al objeto de asegurar el correcto desarrollo de las misiones Petersberg se vio frenada durante bastante tiempo como consecuencia del «veto» turco en la OTAN, originado en parte por la tradicional falta de entendimiento entre Grecia y Turquía con relación a Chipre y en parte por la postura –poco comprensiva a los ojos turcos– de la Unión Europea con respecto a la petición de adhesión de Turquía. Se trata del único de los países miembros de la OTAN que no lo son de la UE que se ha mostrado receloso con relación a la PESD y su actitud ha tenido bastante peso, ya que no se puede olvidar que este país constituye un elemento importante para la seguridad europea no sólo por el hecho de su posición estratégica sino también porque, por el número de sus efectivos, posee el segundo ejército de la Alianza Atlántica, después del de los Estados Unidos. La posición de Turquía quedó de manifiesto cuando, en la reunión de Washington de la OTAN, de abril de 1999, con motivo del establecimiento de la IESD, exigió que los aliados que no eran miembros de la UE quedaran asociados a ésta en el desarrollo de las operaciones de gestión de crisis que pudiera llevar a cabo. De no ser así, Turquía no aceptaría el acceso automático de la UE a las capacidades de la OTAN. Y, efectivamente, Turquía mantuvo bloqueado este acceso hasta que a finales de 2001 consideró suficientes las condiciones de participación acordadas. Curiosamente, cuando Turquía aceptó las condiciones en el marco de la Alianza Atlántica, fue Grecia quien, dentro de la UE, se opuso al acuerdo alcanzado, de forma que hasta diciembre de 2002 no fue posible resolver el problema a pesar de que en la reunión de Sevilla del Consejo Europeo, de junio de ese año, pareció haberse alcanzado una solución. Sobre las posiciones de Grecia y Turquía, *vid.* DUMOULIN, A., MATHIEU, R. y SARLET, G., *op. cit.*, pp. 708 y ss. y PÉREZ-PRAT DURBAM, L., «Turquía y la Unión Europea: la Larga Marcha ¿hacia la adhesión?», *RDCE* n° 24, 2006, pp. 401 y ss.

título 13 del TUE, «definirá los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa», es decir, la PESD, y «determinará las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en los ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común». Y, efectivamente, ha sido en las distintas reuniones del Consejo Europeo donde, como hemos visto, se han ido adoptando las decisiones que han jalonado el desarrollo de la PESD. Decisiones tomadas, por lo general, sobre la base de informes presentados por la presidencia de turno que, en este sentido, asume igualmente un importante protagonismo en el proceso decisorio si bien los mecanismos que se utilizan no son estrictamente jurídicos. Fruto de ese protagonismo la Presidencia sueca aportó mayor relieve a la gestión civil de las crisis en el ámbito de la PESD y la Presidencia española hizo especial hincapié en la lucha contra el terrorismo.

El siguiente órgano en importancia es el Consejo de la Unión Europea, el cual, de acuerdo con el citado artículo 13 «Basándose en orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo, el Consejo tomará las decisiones necesarias para definir y ejecutar la política exterior y de seguridad común. El Consejo recomendará al Consejo Europeo estrategias comunes y las aplicará, en particular adoptando acciones y posiciones comunes. El Consejo velará por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión». Por esta vía, el Consejo ha desarrollado los mandatos del Consejo Europeo sobre los principales aspectos de la PESD tales como estructura, contribución de los Estados miembros, relaciones con la OTAN, participación de terceros Estados, etc. En este punto hay que poner de relieve el hecho de que si bien al principio era el Consejo de Asuntos Generales –formado por los ministros de asuntos exteriores– el que se ocupó de la PESD, paulatinamente han ido haciendo acto de presencia, como no podía ser menos, los ministros de defensa. La presidencia española en el primer semestre de 2002 buscó la fórmula para que los ministros de defensa pudieran participar formalmente en las reuniones del Consejo reforzando así a los ministros de asuntos exteriores, únicos capaces de tomar decisiones. La primera reunión formal tuvo lugar el 13 de mayo de 2002, lo cual no debe llevar a confusión: No se trató de una composición del Consejo con los ministros de defensa, sino de una reunión de los ministros de defensa con motivo de una reunión de los de asuntos exteriores en un Consejo de Asuntos Generales.

Junto con el CPS, de cuya composición y funciones ya nos hemos ocupado más arriba, también desempeña funciones de carácter fundamental en el marco de la PESD el Secretario General del Consejo, convertido en Alto Representante de la PESC por el Tratado de Amsterdam para dar visibilidad a la PESC. Fue nombrado por el Consejo Europeo de Colonia, en junio de 1999, poco después de iniciados los ataques aéreos de la OTAN sobre Kosovo, es decir, en el momento en que la Unión Europea decidió la puesta en marcha de la PESD. Por si esto fuera poco, el único Alto Representante que hasta ahora ha sido nombrado, Javier SOLANA, había sido ya Secretario General de la OTAN y el 25 de noviembre de 1999 –poco después de haber asumido sus funciones en el seno de la UE– era nombrado Secretario

General de la UEO. A partir de ahí «Mister PESC/PESD» ha participado en la negociación, coordinación, presentación y defensa de la PESD en todo el desarrollo de ésta. Pero está previsto que su principal papel en este campo habrá de desempeñarlo en el momento en que la UE se encargue de gestionar una crisis. En esas circunstancias la misión del Alto Representante adquiere importancia a medida que avanzan las fases de la crisis a las que nos hemos referido al ocuparnos de la creación del CPS. Así cuando llega el momento de la acción, el Alto Representante se encarga de llevar adelante los aspectos políticos, policiales y militares de la acción común destinada a resolver la crisis, tanto en su desarrollo como en su seguimiento.

Como consecuencia del carácter operativo asignado a la PESD, el Consejo Europeo de Helsinki instituyó, como ya hemos indicado, dos órganos que serían los antecesores del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE)⁴⁶. Hoy, el CMUE está integrado por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de los Estados miembros cuyo presidente ha de ser nombrado por el Consejo a propuesta del propio Comité reunido a nivel de Jefes de Estado Mayor. Deberá tratarse de un oficial general o almirante que, preferentemente, haya sido Jefe de Estado Mayor de un Estado miembro de la UE. De acuerdo con el Informe aprobado en la «cumbre» de Niza, el cometido del CMUE —que aparece en Anexo junto a la Decisión que lo crea— consiste fundamentalmente en asesorar al CPS en temas militares y en hacerle recomendaciones en todas las cuestiones militares cuyo ámbito sea la Unión Europea. Es, por consiguiente, el órgano de consulta y de cooperación militar de los Estados miembros de la Unión Europea para la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Además, ejerce la dirección de todas las actividades militares que se lleven a cabo en el marco de la Unión. En tiempo normal o para la prevención de crisis emite recomendaciones a petición del CPS y por decisión propia. En tiempo de crisis, contribuye a la toma de decisiones y a la elaboración de las directrices estratégicas, supervisa la ejecución de las operaciones militares y evalúa las capacidades tanto militares como civiles disponibles a efectos de señalar las opciones posibles. Para desempeñar sus funciones el CMUE se reúne normalmente unas cuatro veces al año y siempre que sea necesario en momentos de crisis. La labor que desarrolla el CMUE es preparada por un grupo de trabajo formado por los representantes militares que se reúnen semanalmente.

El EMUE por su parte está formado por personal militar de los Estados miembros destacado en comisión de servicios en la Secretaría General del Consejo de la que forma parte, dependiendo directamente del Secretario General. Se organiza alrededor de cinco secciones: Planes, Información, Operaciones, Logística y Comu-

⁴⁶ La configuración de estos órganos, junto con la del Comité Político y de Seguridad aparece definitivamente expuesta como Anexos III, IV y V del Informe de la presidencia aprobado en la reunión de Niza del Consejo Europeo de diciembre de 2000. Los tres órganos citados fueron creados por sendas Decisiones del Consejo de fecha 22 de enero de 2001 (2001/78/PESC, 2001/79/PESC y 2001/80/PESC).

nicaciones. Su misión es la de ocuparse de la alerta temprana, de la evaluación de la situación y de la planificación estratégica de las misiones Petersberg, incluida la determinación de las fuerzas nacionales y multinacionales europeas. Se encarga también de ejecutar las políticas y decisiones con arreglo a las directrices del CMUE.

c) Los organismos de apoyo

Como se recordará, la revisión llevada a cabo en Amsterdam trató, entre otras cosas, de evitar que, como había sucedido hasta entonces, la PESC se limitara a ir a remolque de los acontecimientos. Para ello, el Informe de la Comisión, de mayo de 1995, consideraba necesario que se creara un mecanismo encargado de obtener la necesaria información susceptible de ser procesada en tiempo útil para poder tomar las decisiones adecuadas en el momento oportuno. En ese sentido, el Grupo de Reflexión introdujo en su informe final la conveniencia de crear una instancia que sirviera a los fines que acabamos de señalar y el resultado fue la Declaración nº 6 de las que acompañaron al Tratado de Amsterdam «sobre el establecimiento de una Unidad de planificación de la política y de alerta rápida (UPPAR)». Fue ubicada en la Secretaría General del Consejo y formada por personal procedente de la propia Secretaría General, de los Estados miembros, de la Comisión y de la UEO. Las tareas que se le asignaron fueron las siguientes: a) observación y análisis de la evolución de la situación en ámbitos referentes a la PESC; b) elaboración de evaluaciones de los intereses de la Unión y determinación de los ámbitos en los que la PESC podría centrarse en el futuro; c) presentación, con la suficiente antelación, de evaluaciones y alerta rápida en cuanto a hechos o situaciones que pudieran repercutir en la PESC y d) elaboración de documentos –a petición del Consejo, de la Presidencia o por propia iniciativa– en los que se expongan opciones políticas y que podrán contener análisis, recomendaciones y estrategias para la PESC.

Con el paso del tiempo, la UPPAR se ha dividido en dos. Más o menos, la parte «unidad de planificación» se ha convertido en la Unidad Política (UP) y la parte «alerta rápida» se ha transformado en el Centro de Situación (CS). La UP constituye el servicio de apoyo del Alto Representante, al que atiende y respalda en todo momento, y sus análisis y estudios sobre acontecimientos que pueden afectar a la PESC sirven de base de trabajo para el CPS. Por su parte, el CS, compuesto por un reducido grupo de diplomáticos expertos militares, se encarga de la alerta rápida sobre la base de las informaciones que recibe de los Estados miembros, lo cual limita en gran medida sus posibilidades.

También pueden considerarse como organismos de apoyo el Centro de Seguimiento de Satélites y el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, procedentes ambos de la UEO y transferidos a partir de la reunión de Marsella a la

que ya nos hemos referido⁴⁷. El primero de ellos⁴⁸ tiene su sede en España, en Torrejón de Ardoz. Se trata de un servicio de información civil y militar basada en el análisis de las imágenes obtenidas vía satélite. A la información que emite no se le otorga, sin embargo, demasiada relevancia dada la capacidad limitada de sus medios ya que por ser, fundamentalmente, un centro de naturaleza civil no cuenta con los elementos necesarios para poder asegurar el tratamiento de imágenes en tiempo casi real como se requiere para las operaciones militares⁴⁹. El Instituto de Estudios de Seguridad de la UE tiene por misión, de acuerdo con la Acción común que le creó⁵⁰, la de contribuir al desarrollo tanto de la PESC como de la PESD mediante la realización de trabajos de investigación y análisis en los ámbitos pertinentes. Para ello organiza seminarios, mantiene relaciones con Institutos de investigación de dentro y fuera de la UE y lleva a cabo actividades semejantes a las que desarrollaba el Forum trasatlántico de la UEO.

Es preciso igualmente referirse aquí al Comité encargado de los aspectos civiles de la gestión de crisis y a la Unidad de Policía. La misión del primero de ellos, compuesto por representantes de los Estados miembros, es la de proporcionar información y formular recomendaciones al CPS sobre los aspectos civiles de la gestión de crisis. Su misión inicial fue la de preparar los 5.000 policías que debían estar en condiciones de actuar en enero de 2003. La Unidad de Policía, incardinada en la Secretaría General del Consejo, se ocupa, como su nombre indica, de las cuestiones ligadas a la labor policial en situaciones de crisis.

d) *Los medios*

El «buque insignia» de la PESD era, sin duda, la Fuerza de Reacción Rápida a la que los Ministros de Defensa reunidos en Bruselas en noviembre de 2000 comprometieron las respectivas contribuciones nacionales. Se trataba, como puso de relieve el Alto Representante, del objetivo global –*Headline Goal*– de las capacidades militares que se querían tener dispuestas para 2003⁵¹. Ello suponía no solamente poder

⁴⁷ Los Ministros de asuntos exteriores y de defensa de los diez países miembros de la UEO reunidos en Marsella el 13 de noviembre de 2000 aprobaron el cese de la actividad operativa de la Organización, la cual, no obstante, no desaparece del todo sino que, como ya hemos puesto de relieve, se mantiene como una estructura encargada de velar por el artículo V del Tratado de Bruselas modificado y como foro de debate en el seno de la Asamblea Parlamentaria.

⁴⁸ Creado por la Acción común del Consejo 2001/555/PESC, de 20 de julio de 2001 (DOCE L200, de 25 de julio de 2001, pp. 5 y ss.

⁴⁹ Vid. LEMOINE, G., «*Renseignement européen: les nouveaux défis –réponse au rapport annuel du Conseil*», Assemblée de l'Union Européenne Occidentale, Document C/1775, Paris, 11 de abril de 2002.

⁵⁰ Acción común del Consejo 2001/554/PESC, de 20 de julio de 2001 (DOCE L200 de 25 de julio de 2001, pp. 1 y ss.

⁵¹ SOLANA, J., «Desafíos de la defensa europea», *Política Exterior* n° 79, 2001, pp. 73 y ss.

poner «en pie de guerra» 60.000 hombres sino también todo lo que una operación de esas características llevaba consigo: mando, control, inteligencia, logística, comunicaciones, aprovisionamiento, transporte, apoyo naval y aéreo, etc. Sin embargo, las previsiones no se cumplieron y fue necesario buscar el nuevo objetivo para 2010. La Fuerza de Reacción Rápida, compuesta por unidades de las fuerzas armadas de los Estados miembros, debería poder desplegarse en un plazo de sesenta días y mantenerse sobre el terreno durante un año y, en esas condiciones, poder llevar a buen término las operaciones Petersberg. La cuestión es que si bien los Estados pusieron a disposición de la PESD cerca de cien mil hombres, sin embargo, enseguida se detectaron ciertas deficiencias en materia de mando y de comunicaciones, de transporte estratégico de tropas y de apoyo logístico para cuando éstas se encontraran en un territorio lejano, que impedían garantizar el adecuado desarrollo de las operaciones. Por ese motivo fue necesario establecer un nuevo objetivo global para 2010 encargado de superar las insuficiencias detectadas, teniendo en cuenta, sobre todo, las características de las misiones a las que las fuerzas van a ser destinadas, es decir, misiones lejanas –fuera de las fronteras europeas– y muy especializadas que requieren una gran movilidad. El objetivo es poner a disposición de la PESD grupos de combate (*Groupements tactiques* en francés y *Battle groups* en inglés), compuestos cada uno por mil quinientos efectivos que puedan ser desplegados en quince días en zonas alejadas de Europa y particularmente difíciles. Deberán disponer de todos los elementos necesarios para mantenerse sobre el terreno⁵².

La gestión de crisis requiere también una capacidades civiles para las que la Unión Europea cuenta ya con aportaciones nacionales dispuesta a reconstruir el orden democrático una vez que se ha producido el alto el fuego y los contendientes han sido separados. Las misiones de gestión civil de crisis fueron integradas en la PESD en 2000 con motivo de la reunión del Consejo Europeo en Portugal, en Santa María de Feira, habiéndose establecido más tarde un «Objetivo civil global» para 2008. Se trata de misiones de policía, de refuerzo del estado de derecho, de administración civil y de protección civil. El compromiso consistía en poner a disposición cinco mil policías, doscientos jueces y más de dos mil expertos en diferentes ámbitos de la administración capaces de ser enviados al lugar objeto de la misión en un corto espacio de tiempo. No ha sido difícil hacerlo realidad pero en la práctica se han producido problemas como consecuencia del solapamiento de la PESC/PESD con la ayuda al desarrollo que es objeto de una política comunitaria. Por otra parte, en diciembre de 2004 el Consejo informal de ministros de defensa adoptó una iniciativa conjunta de España, Francia, Holanda, Italia y Portugal para la creación de una Fuerza de gendarmería europea, compuesta por tres mil efectivos, de carácter híbrido civil y militar, que estuviera en condiciones de desplegarse en treinta días y que pudiera reforzar la dimensión civil de la gestión de crisis. Está

⁵² Vid. FATJÓ GÓMEZ, P. y COLOM PIELLA, G., «Los Grupos de combate de la Unión Europea», Ministerio de Defensa, *Monografías del CESEDEN*, n° 85, 2006, pp. 131 y ss.

a disposición no solamente de la PESD sino también de la OSCE, de la OTAN y de la ONU⁵³.

4. La Política común de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa

Formalmente, todo lo que aparece en el título V del TUE de Lisboa bajo la denominación de Política común de seguridad y defensa (PCSD) es nuevo. Sin embargo, recoge lo que ya viene funcionando bajo el nombre de Política europea de seguridad y defensa (PESD) desde hace unos cuantos años, tal como quedó perfectamente detallado en el Informe de la Presidencia francesa y desarrollado por las presidencias que vinieron inmediatamente después. No cambian sustancialmente ni su naturaleza ni sus objetivos y las novedades más destacables que introduce son las relativas a la ampliación de las misiones Petersberg, las cooperaciones estructuradas permanentes y al mecanismo de financiación.

La PCSD, según el artículo 42 del TUE de Lisboa, «forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan como objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el mantenimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros».

Merece la pena llamar la atención sobre varios puntos del texto transcrito. En primer lugar, la PCSD sigue siendo un desarrollo de la PESC; su naturaleza, por consiguiente, es la misma. En segundo lugar, la PCSD tiene un carácter estrictamente intergubernamental siendo necesaria la unanimidad para la adopción de decisiones. En tercer lugar, las acciones que se lleven a cabo en el marco de la PCSD se desarrollarán fuera de la Unión, algo que el Informe de la Presidencia francesa no puntualizaba pero que sí incluía el Tratado constitucional. Cuarto, hay que subrayar el hecho de que los objetivos de las misiones tienen que ver más con la seguridad que con la defensa y, finalmente, en quinto lugar, que la acción de la PCSD debe quedar encuadrada dentro de lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas, aunque es de suponer que no será solamente en lo relativo a los principios sino también con relación al Capítulo VIII o, al menos, a aquello en lo que, en la práctica, se ha convertido el citado capítulo.

El apartado 2 del artículo 42 indica que la PCSD incluirá «la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión» que conducirá «a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad». Nada nuevo hasta aquí con relación al artículo 17 del TUE de Niza salvo la puntualiza-

⁵³ Vid. NOGUIER, A., «La gestion civile des crises par l'Union Européenne. L'intégration des États-Majors et des Forces de police», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* n° 452, 2001, pp. 614 y ss.

ción de que el Consejo Europeo tomará esa decisión por unanimidad. En este punto conviene recordar que por política común de defensa –que, por el momento, sólo se trata de «definir»– se entiende el acuerdo entre los Estados acerca de los objetivos de la utilización de las fuerzas armadas o incluso con relación a la preparación de planes de acción ante determinadas hipótesis. Por el contrario, existe una defensa común cuando los Estados disponen de una estructura militar integrada, mando conjunto de las fuerzas armadas, adquisición conjunta de material bélico, etc.⁵⁴. Todo ello, por supuesto, diferente de la legítima defensa colectiva que, en principio, no es más que el compromiso de ayuda mutua sin necesidad de preparación conjunta previa de ningún tipo. Ninguna novedad tampoco en lo que a continuación indica el Tratado de Lisboa acerca de los países que tienen una política propia de seguridad y defensa y con respecto a las relaciones con la OTAN: la PCSD no afectará al carácter específico de esas políticas propias de algunos Estados en materia de seguridad y defensa y también respetará las obligaciones que se derivan del Tratado del Atlántico Norte para aquellos Estados que consideran que su defensa común se enmarca dentro de la OTAN. En el mismo sentido se expresa el párrafo segundo del apartado 7 del artículo que comentamos.

a) *La ampliación de las «misiones Petersberg»*

Ya nos hemos referido varias veces a las operaciones Petersberg recogidas en el artículo 17.2 del TUE tras la revisión de Amsterdam. Aparecen también en el artículo 43 del TUE de Lisboa junto con otras misiones nuevas como son las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas ellas, añade el precepto citado, «podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio»⁵⁵. Se trata, como ya dijimos, de misiones que tienen que ver con la seguridad y no con la defensa. El aumento del número de las mismas se venía reclamando hace tiempo desde algunos sectores, así como que se aplicarán, en la medida de lo posible, a la lucha contra el terrorismo⁵⁶.

⁵⁴ Vid. VAN BEVERN, R., «La coopération militaire: Quelle structure pour l'avenir?», *Cahiers de Chaillot* n° 6, enero 1993, pp. 23 y ss.

⁵⁵ No aclara el precepto de qué otra manera que no sea el apoyo prestado a terceros Estados podrán utilizarse contra el terrorismo las misiones Petersberg. Sobre la lucha contra el terrorismo en el marco de la PESC/PESD vid. BACOT-DECRIAUD, M., «La contribution de l'Union Européenne (PESC et PESD) à la lutte contre le terrorisme», en A. MACLEOD (dir.), *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques*, Bruylant, Bruselas 2006, pp. 213 y ss.

⁵⁶ Vid. ORTEGA, M., «Más allá de Petersberg: misiones para las fuerzas militares de la UE», en N. GNESOTTO (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, cit. pp. 79 y ss.

De acuerdo con el apartado 2 del artículo 43, en las decisiones relativas a las citadas misiones el Consejo definirá el objetivo y el alcance de las mismas así como las normas generales para su ejecución. A partir de ahí, el Alto Representante, bajo la autoridad del Consejo y en contacto «estrecho y permanente» con el CPS, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas misiones.

b) La cooperación estructurada permanente

La cooperación estructurada constituye seguramente la aportación más novedosa de la reglamentación de Lisboa en lo relativo a la PCSD⁵⁷. Responde al objetivo general de dar flexibilidad a los mecanismos de la PESC⁵⁸ para facilitar de esta manera su funcionamiento; lo cual, en nuestra opinión, tiene connotaciones positivas, en la medida que salva los inconvenientes de la unanimidad e, incluso, de la mayoría cualificada, pero también negativas ante la posibilidad de que la Unión actúe en función de los intereses del grupo de Estados que participa en la cooperación estructurada⁵⁹.

La cooperación estructurada permanente que incorpora el Tratado de Lisboa sólo será posible en el marco de la PCSD. Se refieren a ella los artículos 42.6 y 46 y la desarrolla un «Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente» que acompaña al Tratado. Podrán establecer este tipo de cooperación aquellos Estados miembros que, de acuerdo con lo establecido en el citado Protocolo, cumplan criterios más elevados de capacidades militares y hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes. Para ello habrán de notificar su intención al Consejo y al Alto Representante. En un plazo de tres me-

⁵⁷ No hay que confundir la cooperación estructurada permanente con las cooperaciones reforzadas que, como ya hemos señalado más arriba, fueron creadas en Amsterdam y se extendieron a la PESC en el Tratado de Niza; aunque con algunas restricciones puesto que no pueden afectar a cuestiones que tengan repercusiones militares o entren en el marco de la defensa y, además, solo pueden utilizarse para aplicar acciones o posiciones comunes. Estas cooperaciones reforzadas se mantienen en el Tratado de Lisboa si bien con un régimen distinto. Ya no existirá limitación alguna en razón de la materia aunque sí un procedimiento diferente al general: de acuerdo con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la solicitud de los Estados para participar en una cooperación reforzada se dirigirá al Consejo. Será transmitida al Alto Representante para que dictamine sobre su coherencia con la PESC y a la Comisión para que dictamine sobre su coherencia con las demás políticas de la Unión. También se transmitirá al Parlamento Europeo, aunque a título meramente informativo, y, finalmente, será el Consejo quien decida al respecto por unanimidad (art. 329). Un procedimiento semejante se establece para las solicitudes de participación en una cooperación reforzada ya existente (art. 331).

⁵⁸ Vid. GONZÁLEZ ALONSO, L.N., «Unidos en la diversidad: Hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo* (www.iustel.com) n° 7, mayo 2005.

⁵⁹ Vid. FERNÁNDEZ SOLA, N., «El impacto de un eventual triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea», *Análisis del Real Instituto Elcano ARI* n° 67, dic. 2004, y ELORZA CAVENGT, R., «Un núcleo duro para la Europa del futuro», *Revista General de Derecho Europeo* (www.iustel.com) n° 3, mayo 2003.

ses, el Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará al respecto por mayoría cualificada. El mismo procedimiento está previsto para la incorporación de un Estado a la cooperación estructurada ya establecida pero, en este caso, solo ejercerán el derecho al voto los Miembros del Consejo que participan en dicha cooperación. Cuando, finalmente, se trata de excluir a un Estado de la cooperación estructurada porque ya no cumple los criterios o ya no puede asumir los compromisos establecidos en el Protocolo, la decisión la adopta también el Consejo, siguiendo de nuevo el mismo procedimiento, pero esta vez solo votarán los Estados que participan en la cooperación con excepción de aquél de cuya exclusión se trate. Para todas la demás decisiones y recomendaciones que tengan que adoptarse con relación a la cooperación estructurada permanente el Consejo actuará por unanimidad aunque tal unanimidad estará constituida por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes en la misma. Se trata en definitiva de permitir que determinados Estados asuman un papel con mayor protagonismo que el resto.

Cierto parecido con la cooperación estructurada tiene la posibilidad de que el Consejo encomiende la realización de una misión a un grupo de Estados miembros para que sean ellos los que defiendan los valores y favorezcan los intereses de la Unión (arts. 42.5 y 44). Es lo que ya ha sucedido con la misión *Artemis* de la PESD en la República Democrática del Congo.

c) *La financiación*

El artículo 41 del TUE de Lisboa se ocupa de la financiación tanto de la PESC como de la PCSD. Su contenido no difiere de lo actualmente vigente salvo en lo relativo al acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión y a la creación y utilización de un fondo inicial destinado a la financiación urgente de iniciativas adoptadas en el marco de la PESC y, en particular, en el de la PCSD, es decir, las misiones Petersberg. En efecto, los gastos administrativos correrán a cargo del presupuesto de la Unión y también los operativos, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y en los casos en que el Consejo, por unanimidad, decida otra cosa. En estos últimos supuestos, los gastos correrán a cargo de los Estados, de acuerdo con una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo, también por unanimidad, decida una fórmula de reparto diferente.

El citado artículo 41 señala además que el Consejo adoptará una decisión para establecer un procedimiento que facilite el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión cuando haya que financiar con carácter urgente iniciativas a desarrollar en el marco de la PESC, fundamentalmente las misiones previstas en los artículos 42.1 y 43. Por lo que se refiere al «fondo inicial», se trata de una fórmula para facilitar la puesta en marcha de las mismas medidas cuando éstas no corran por cuenta del presupuesto de la Unión sino de los Estados miembros. El fondo en cuestión será constituido por contribuciones de los Estados y es el Consejo el que, a propuesta del Alto Representante, por mayoría cualificada, decidirá sobre su consti-

tución, modalidades de gestión y control financiero. El Alto Representante utilizará ese fondo con autorización del Consejo.

III. LA ACCIÓN DE LA UE EN MATERIA DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y DE LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

Lo que hemos visto hasta ahora son los instrumentos de que dispone la PESC y, más concretamente la PESD, para actuar en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Veamos ahora qué es lo que ha hecho en este campo, distinguiendo la acción preventiva de la gestión de crisis⁶⁰.

A. La acción preventiva

Desde que se firmó el Tratado de Maastricht la Unión ha intentado reforzar su papel en la escena internacional llevando a cabo acciones de tipo preventivo relacionadas con la diplomacia internacional, la cooperación al desarrollo o el establecimiento de contactos con diferentes países y regiones del mundo. Los principales documentos en los que ha basado su actuación son tres: el Informe presentado por el Alto Representante con motivo de la reunión del Consejo Europeo de Niza en 2000 titulado «Mejorar la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión Europea en el campo de la prevención de conflictos», el Comunicado de la Comisión europea sobre la prevención de conflictos, de 11 de abril 2001 –COM (2001) 211 final– y el Programa de la Unión Europea para la prevención de conflictos violentos adoptado en la reunión de Goteborg de 15 de junio de 2001. En el primero de ellos, el Alto

⁶⁰ A la actividad desarrollada en el campo de la CPE y a las misiones introducidas en Amsterdam en el artículo 17.2 de la PESC es preciso añadir la acción relativa a la lucha contra el terrorismo internacional decidida por el Consejo Europeo en su reunión extraordinaria de 21 de septiembre de 2001 tras los atentados terroristas del «11-S» y reiterada en Sevilla en junio de 2002. A partir de ahí se iniciaría el proceso tendente a la ampliación de las operaciones Petersberg que desembocaría en el proyecto de Tratado Constitucional cuyo artículo III-309 preveía que dichas misiones podrían «contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio». El Tratado de Lisboa amplía algo el campo de estas operaciones. Sobre esta cuestión *vid.* ORTEGA, M., «Más allá de Petersberg: misiones para las fuerzas armadas de la UE», en N. GNESOTTO (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Institute for Security Studies, Unión Europea, París 2004, pp. 79 y ss.; ACOSTA SÁNCHEZ, M., «La evolución de las operaciones Petersberg de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2006, pp. 47 y ss.; POZO SERRANO, P., «La operatividad de la UE en la gestión de crisis: Evolución y futuro en los trabajos de la Convención», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* n° 11, abril 2003, pp. 27 y ss. y «La ampliación de las misiones de la UE en el ámbito de la Política europea de seguridad y defensa», en *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 35 y ss.; SOLANA MADARIAGA, J., «La Politique européenne de sécurité et défense (PESD) est devenue opérationnelle», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* n° 457, 2002, pp. 213 y ss. y «L'Union Européenne: Dix ans de politique européenne de sécurité et de défense», *RMC* n° 529, 2009, pp. 281 y ss.

Representante señaló las principales dificultades que la Unión debía superar en esta materia, consistentes, fundamentalmente, en la necesidad de ganar en coherencia entre las diferentes instancias que de una u otra forma se ocupan de la acción exterior, estrechar lazos con la Organización de las Naciones Unidas y adoptar medidas preventivas a corto plazo mediante el refuerzo de la diplomacia y a largo plazo mediante la lucha contra el crimen organizado, el comercio ilegal de armas ligeras, el tráfico de diamantes o el narcotráfico. La Comunicación de la Comisión propuso integrar la paz, la democracia y la estabilidad política y social en sus programas de ayuda y recomendó una serie de acciones específicas con las que coincidía en buena medida con las propuestas por el Alto Representante en su Informe. Por su parte, el Programa de Goteborg expuso el compromiso de la Unión de hacer de la prevención de conflictos uno de los principales objetivos de su acción exterior, comprometiéndose a realizar al efecto cuatro tipos diferentes de acciones: cada presidencia debería fijar prioridades políticas precisas en materia de prevención de conflictos; los Estados, el Consejo y la Comisión deberían intercambiar informaciones al objeto de mejorar la coherencia de la acción de la Unión; se reforzarían los instrumentos de prevención a largo y corto plazo y se ampliarían los contactos con la ONU, la OSCE, y con otras organizaciones regionales, así como con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario, el mundo académico o el sector privado. En la práctica, la labor preventiva de la Unión Europea se ha basado, fundamentalmente, en el nombramiento de representantes especiales encargados de mediar en diferentes conflictos y en la cooperación al desarrollo.

El primer representante especial fue Lord CARRINGTON, al que en 1991 se encargó de representar a la Unión Europea en la Conferencia internacional sobre la antigua Yugoslavia. Él y su sucesor Lord OWEN participaron en los trabajos que llevaron a la adopción de los acuerdos de Dayton firmados en 1995. Sin embargo, la figura de los representantes especiales no quedó recogida en el ordenamiento jurídico comunitario hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam de 1997: «Siempre que lo considere necesario, el Consejo podrá designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas» (art. 18.5). Desde entonces son muchos los representantes especiales que han sido nombrados por el Consejo⁶¹. Su función ha consistido en contribuir a encontrar soluciones a los problemas de un país o de una región y, al mismo tiempo, aumentar la eficacia y la visibilidad de la acción exterior de la Unión Europea.

Por lo que se refiere a la ayuda al desarrollo como mecanismo al servicio de la prevención de conflictos, es preciso señalar que la Unión Europea tiene en sus manos un instrumento importante puesto que la ayuda que aporta supone cerca de las dos terceras partes de la ayuda total ofrecida por los países miembros de la OCDE.

⁶¹ En la actualidad existen representantes especiales para el proceso de paz en el cercano Oriente, en Afganistán, para la región de los Grandes Lagos, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, para Asia Central, para la crisis de Georgia, en la República de Moldova, para Sudán, para Kosovo y para el Cáucaso Meridional.

La cooperación al desarrollo se inició en los años sesenta con relación a las antiguas colonias de los países miembros de las entonces Comunidades europeas –convenios de Yaoundé y de Lomé– y poco a poco se fue extendiendo a otros muchos países en distintos continentes. Los primeros resultados no fueron excepcionales y a partir de finales de la década de los noventa la Unión Europea decidió enfocar la ayuda de manera a tratar de poner fin a las causas internas de los conflictos. Ello ha llevado a que la ayuda se conceda no sólo con el objeto de luchar contra la pobreza sino también para tratar de prevenir conflictos. Con esta finalidad, la ayuda se condiciona al hecho de que los países beneficiarios progresen adecuadamente en materia de protección de los derechos humanos, buena gobernanza y democratización de sus regímenes políticos.

B. La gestión de crisis internacionales

En un artículo publicado en mayo de este año⁶², el Alto representante de la PESD pone de relieve el progreso de la Política europea de seguridad en los diez años transcurridos desde el inicio de la PESD, es decir, desde que tuvo lugar la reunión franco-británica de Saint Malo. En esos diez años la Unión Europea ha puesto en pie un total de veintitrés operaciones, en las que han intervenido más de veinte mil hombres. Doce de ellas siguen desarrollándose en la actualidad en diferentes partes del mundo. La última que se ha iniciado ha sido la operación Atalanta que, en apoyo de varias resoluciones de las Naciones Unidas, se encarga de proteger a los buques que, en la proximidad de la costa de Somalia, son objeto de ataques piratas. En esta operación participan, como se sabe, fuerzas españolas. Aunque no es demasiado exacto, en materia de gestión de crisis se suele distinguir entre operaciones civiles y operaciones militares y esta clasificación es la que vamos a seguir aquí, distinguiendo, a su vez, entre las operaciones que ya terminaron y las que siguen en funcionamiento. Las realizadas en el marco de la PESD han tenido lugar tanto en África, como en Asia, en los Balcanes, en el Cáucaso y en el Cercano Oriente⁶³.

1. Operaciones militares

Son seis las operaciones militares llevadas a cabo hasta ahora por la Unión Europea emprendidas en el marco de la PESD: «Concordia», en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, «Artemis», en la República del Congo, EUFOR RD CONGO, también en la República del Congo, «Althea» en Bosnia-Herzegovina,

⁶² SOLANA, J., «L'Union Européenne: Dix ans de politique européenne de sécurité et de défense», *cit.*, pp. 281 y ss.

⁶³ Un estudio detallado de todas estas operaciones en ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., *La política europea de seguridad y defensa y la gestión de crisis internacionales: Las Operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid 2008.

EUFOR CHAD/RCA en el Chad y en la República Centroafricana, y «Atalanta», en Somalia. Hay una más, la Operación de la UE de apoyo a la misión de la Unión Africana en Darfur (AMIS, que mantiene observados tanto militares como civiles).

El 31 de marzo de 2003 comenzó la Operación militar de la Unión Europea en la ex República yugoslava de Macedonia que daba el relevo a las fuerzas de la OTAN que desde agosto de 2001 venían realizando diferentes misiones en el citado país balcánico. Se trataba de la llamada «Operación Concordia»⁶⁴ que, por fin, pudo contar con los recursos militares de la Alianza Atlántica una vez levantado el veto turco⁶⁵. Tuvo como principal objetivo contribuir al establecimiento de un entorno estable y seguro que permitiera al Gobierno macedonio aplicar el acuerdo de Orhid firmado en agosto de 2001 por el Presidente Trajkovski y los jefes de los principales partidos políticos del país. La misión tenía prevista una duración inicial de seis meses y terminó el 15 de diciembre del mismo año. Contó con 350 efectivos pertenecientes a veintisiete países: los de la Unión Europea, menos Dinamarca e Irlanda que decidieron no participar, y catorce Estados más entre miembros de la OTAN que no lo eran de la UE y países candidatos entonces a la adhesión. Hay que señalar, sin embargo, que esta operación sólo supuso el cambio del mando de las fuerzas, ya que éstas fueron las mismas que ya estaban sirviendo bajo mando de la OTAN. No es de extrañar que así sea, puesto que las capacidades puestas a disposición por los Estados tienen un carácter virtual y lo mismo pueden ser asignadas a una u otra fuerza o misión. Dicho en otras palabras, los mismos hombres pueden pasar de ser fuerzas de la OTAN a serlo de la UE, o viceversa. De otra manera no podrían funcionar tantas fuerzas multinacionales como se han ido creando en los últimos años en Europa⁶⁶.

La «Operación Artemis»⁶⁷ en la República Democrática del Congo se desarrolló entre el 12 de junio y el 1 de septiembre de 2003 de acuerdo con la Resolución 1484 –de 30 de mayo de 2003– del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se trataba de desplegar en Bunia una fuerza militar que, actuando junto a la Misión de las Naciones Unidas, contribuyera a estabilizar las condiciones de seguridad y a

⁶⁴ Acción Común 2003/92/PESC

⁶⁵ Sobre esta operación, *vid.* CORRAL SUÁREZ, M., «La Operación militar de la UE en la Ex República Yugoslava de Macedonia», *Revista Española de Derecho Internacional* 2003, vol. I, pp. 487 y ss.

⁶⁶ Es el caso del *Eurocorps*, puesto inicialmente a disposición de la OTAN y de la UEO, en el que participan fuerzas de Alemania, Bélgica, España, Francia y Luxemburgo. También de la *División Multinacional Aerotransportada*, compuesta por cuatro brigadas de combate de Alemania, Bélgica, Gran Bretaña y Holanda; *Eurofor* (15.000 hombres repartidos en cuatro brigadas) y *Euromarfor* con participación de España, Francia, Italia y Portugal; el *Allied Rapid Reaction Corp*, en el que participan la mayor parte de los miembros de la OTAN aunque sólo Gran Bretaña participa con más de la mitad de los efectivos y el *Grupo Aéreo Europeo*, formado por España, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Holanda e Italia. Todavía se pueden añadir el *Cuerpo de ejército germano-holandés*, la *Fuerza anfibia anglo-holandesa*, el *Cuerpo germano-danés* (LANDJUT), el *Amiral Benelux*, la *Fuerza anfibia hispano-italiana*. Sobre estas distintas fuerzas, *vid.* DUMOULIN, A., MATHIEU, R. y SARLET, G., *op. cit.*, pp. 105 y ss.

⁶⁷ Acción Común 2003/423/PESC

mejorar la situación humanitaria. Contó con 1.800 efectivos pertenecientes a trece Miembros de la UE más Brasil, Canadá y Suráfrica, aunque la mayoría eran franceses, siendo también francesa la dirección de la operación⁶⁸. También en la República Democrática del Congo tuvo lugar la operación EUFOR RD CONGO⁶⁹. Iniciada a petición de Naciones Unidas estuvo desplegada entre el 25 de abril de 2006 y el 30 de noviembre del mismo año con la finalidad de apoyar a la Organización universal durante el proceso electoral celebrado en el país africano, garantizando la seguridad en sus diferentes regiones y trabajando siempre en concertación con la Misión de las Naciones Unidas (MONUC) y con las autoridades nacionales. Contó con 400 efectivos⁷⁰.

Igualmente en el Continente africano se desarrolló la operación militar EUFOR en el Chad y en la República Centroafricana⁷¹ en cumplimiento de una Resolución de Naciones Unidas adoptada el 25 de septiembre de 2007 sobre la base del Capítulo VII de la Carta. En ella se requería una presencia internacional dirigida a crear las condiciones de seguridad necesarias para el regreso de los refugiados y desplazados como consecuencia del conflicto en la región de Darfur, en Sudán. Se trata de una de las operaciones más importantes llevadas a cabo por la Unión Europea no sólo por el número de efectivos desplegados sino también por el número de países participantes así como por el alto coste de la misma. Su objetivo fue, en particular, el de proteger a civiles en peligro, facilitar el reparto de la ayuda humanitaria y asegurar la libertad de movimiento de todo el personal de Naciones Unidas establecido en la zona. La operación se dio por terminada en marzo de 2009, siendo relevada por la Misión de las Naciones Unidas MINURCAT.

De todas las operaciones militares llevadas a cabo por la Unión Europea dos todavía siguen en curso. Son las operaciones EUFOR-Althea en Bosnia-Herzegovina y NAVFOR-Somalia, conocida también como Operación Atalanta. La primera de ellas⁷², operando en el marco del Capítulo VII de la Carta de la ONU, se inició el 2 de diciembre de 2004 sucediendo a las operaciones IFOR y SFOR de la OTAN y cuenta para su ejecución con las capacidades de esta Organización al amparo de los acuerdos «Berlín plus». La operación se desplegó en la última fase de un conflicto violento y su objetivo fundamental consiste en garantizar el respeto del Acuerdo de paz de Dayton, mantener un clima de seguridad en el país, prestar apoyo al Representante especial de la UE y a las autoridades locales en labores tales como el control de movimientos militares, almacenamiento de armas o actividades anti-minas.

⁶⁸ Vid. MACE, C., «Operation Artemis: Mission improbable?», *European Security Review* 2003, nº 18, pp. 5 y ss. y ULRIKSE, S., GOURLAY, C. y MACE, C., «Operation Artemis: The shape of things to come?», *International Peacekeeping* 2004, vol. 11, pp. 508 y ss.

⁶⁹ Acción Común 2006/319/PESC

⁷⁰ Vid. YAKEMTCHOUK, R., «L'Union Européenne face à la République démocratique du Congo. L'Operation EUFOR RD CONGO», *RMC* 2006, nº 501, pp. 512 y ss.

⁷¹ Decisión 2008/178/PESC

⁷² Acción Común 2004/57/PESC

Es de destacar también su colaboración con el Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia en la detención de criminales de guerra. Participan en esta operación 2.500 personas pertenecientes a 22 Estados miembros de la UE y también a la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Chile, Suiza y Turquía⁷³. El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores reunido en mayo de 2009 ha puesto de relieve el éxito de la operación, señalando que seguirá funcionando en un futuro próximo convertida en una misión de formación y de refuerzo de las estructuras institucionales⁷⁴. La otra operación militar en curso es la última que se ha iniciado. Se trata de la operación Atalanta desplegada el 8 de diciembre de 2008⁷⁵. Es una misión marítima destinada a disuadir, prevenir y reprimir actos de piratería y robos a mano armada que venían perpetrándose en las costas somalíes. La zona de operaciones comprende el sur del Mar Rojo, el golfo de Adén y una parte del Océano Índico. Fue lanzada en respuesta a diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁷⁶, también en el marco del Capítulo VII, solicitando ayuda para proteger a todo tipo de embarcaciones surcando la zona, especialmente los barcos del Programa Mundial de Alimentos. Está previsto en principio que la operación dure hasta diciembre de 2009. Participan Alemania, Francia, Grecia, Italia y Suecia y se sumarán a ella Bélgica y Holanda⁷⁷. En la zona también patrullan buques de China, Rusia, una coalición dirigida por Estados Unidos y un grupo marítimo de la OTAN.

Finalmente, con un carácter entre militar y civil, hay que añadir la operación aprobada por el Consejo de la Unión Europea el 20 de julio de 2005 destinada a apoyar a la Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS)⁷⁸ encargada de controlar el cumplimiento del acuerdo de alto el fuego humanitario de ese mismo año. Estuvo en vigor hasta diciembre de 2007 y consistió en el envío de 30 oficiales de policía, 15 militares expertos y 2 observadores militares. Proporcionó equipamiento, ayuda técnica y adiestramiento a las tropas de la Unión Africana.

2. Operaciones civiles

Las misiones de carácter civil constituyen el grueso de las llevadas a cabo por la Unión Europea y en las que ésta ha desarrollado mejor su capacidad de ayuda al

⁷³ La participación española consiste en 330 militares y 30 miembros de la Guardia Civil, los primeros integrados en un batallón multinacional con base en Sarajevo y los segundos en una Unidad integrada de policía.

⁷⁴ Sobre la Operación Althea, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., «La evolución de las Operaciones Petersberg de la Unión Europea: la operación Althea en Bosnia y Herzegovina», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2006, nº 23, pp. 47 y ss.

⁷⁵ Acción Común 2008/851/PESC

⁷⁶ Res. SC.1814/2008, SC.1816/2008, SC.1838/2008 y SC.1846/2008

⁷⁷ España participa con 395 efectivos, una fragata, un buque de aprovisionamiento logístico y un avión de reconocimiento.

⁷⁸ Acción Común 2005/557/PESC

mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Aunque se han delimitado hasta seis capacidades civiles –policía, fortalecimiento del Estado de derecho, fortalecimiento de la administración civil, protección civil, supervisión y apoyo al Representante especial de la UE– la mayoría de las misiones llevadas a cabo ha sido de policía, pudiéndose distinguir dentro de ellas dos tipos: las destinadas al fortalecimiento de las fuerzas locales, en las que los policías europeos entrenan, supervisan y aconsejan a la policía local, y las misiones de sustitución, en las que se llevan a cabo tareas generales de mantenimiento del orden, investigación criminal y preparación, ayuda y control destinados a la vuelta gradual del orden. Junto a las misiones de policía hay que destacar el creciente desarrollo de las misiones destinadas al fortalecimiento del Estado de derecho. Dichas misiones consisten, fundamentalmente, en proporcionar ayuda técnica para que el país pueda reformar u organizar su sistema judicial y penitenciario, preparar funcionarios o establecer mecanismos eficaces para la lucha contra la corrupción.

En el marco de la PESD se han desarrollado un buen número de operaciones civiles, algunas de las cuales siguen en curso. Por lo que se refiere a las misiones de policía, ya terminaron EUPOL-Kinshasa⁷⁹, en la República Democrática del Congo, y EUPOL-PROXIMA⁸⁰ y EUPAT⁸¹, ambas en la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Siguen actuando las misiones de policía en Bosnia-Herzegovina (MPUE), en los territorios palestinos (EUPOL COPPS), en la República Democrática del Congo (EUPOL RD CONGO) y en Afganistán (EUPOL Afganistán).

La Misión en Bosnia-Herzegovina es la primera misión organizada en el marco de la PESD⁸². Se puso en marcha el 1 de enero de 2003 reemplazando al Grupo internacional de policía de las Naciones Unidas. Su mandato, en principio, fue de tres años, que se ha ido prolongando hasta diciembre de 2009. Cuenta con 166 policías –España aporta 30 guardias civiles– y junto a los Estados miembros de la Unión Europea participan Canadá, Islandia, Noruega, Suiza, Turquía y Ucrania. Su objetivo es crear en Bosnia-Herzegovina un cuerpo de policía profesional y multiétnico especializado en la lucha contra el crimen organizado. Sigue también en curso la Misión de policía EUPOL COPPS⁸³ que actúa en los territorios palestinos. Se inició

⁷⁹ Acción Común 2004/847/PESC. Concluyó el 31 de diciembre de 2006 y consistió en prestar apoyo a la Unidad de Policía Integrada congoleña, contribuyendo al mantenimiento del orden en Kinshasa.

⁸⁰ Acción Común 2003/681/PESC. Iniciada el 15 de diciembre de 2003, estuvo en vigor durante dos años, consistiendo principalmente su labor en prestar asesoramiento a la policía local en todo lo relativo a la lucha contra la delincuencia organizada.

⁸¹ Acción Común 2005/826/PESC. EUPAT (Equipo policial consultivo de la UE) empezó en septiembre de 2005 nada más terminar la Misión EUPOL-PRÓXIMA y terminó seis meses más tarde. Sirvió para reforzar el desarrollo de un servicio de policía eficiente y profesional basado en los standards europeos. Los expertos europeos actuaron especialmente en el ámbito de la policía de fronteras, del orden público y de la lucha contra la corrupción y el crimen organizado.

⁸² Acción Común 2002/210/PESC.

⁸³ Acción Común 2005/797/PESC.

el 1 de enero de 2006 y no concluirá hasta diciembre de 2010. Su objetivo consiste en ayudar a la Autoridad palestina a asegurar el orden público y a mejorar los medios de su policía civil y de sus fuerzas del orden en general. Sigue funcionando igualmente la Misión de policía iniciada el 1 de julio de 2007 en la República del Congo, denominada EUPOL RD CONGO⁸⁴. Está formada por 53 expertos en cuestiones policiales, en justicia penal y en materias transversales (derechos humanos, igualdad de género, reclutamiento de niños para las fuerzas armadas, etc.) que, en conexión con la Misión de Naciones Unidas en el Congo, se encargan de apoyar la reforma del sector de la seguridad. Está previsto que termine en junio de 2010. Finalmente, la Misión de policía EUPOL AFGHANISTAN⁸⁵ es una de las que la Unión Europea lleva a cabo en ese país. Viene funcionando desde el 15 de junio de 2007 y en principio terminará en junio de 2010. Compuesta por 225 agentes internacionales y 129 agentes locales, su finalidad es la de contribuir a la puesta en marcha de dispositivos civiles duraderos y eficaces en materia de mantenimiento del orden en estrecha colaboración con el sistema policial penal afgano.

Por lo que se refiere a las misiones de fortalecimiento del Estado de Derecho, ha terminado ya EUJUST-Themis en Georgia⁸⁶ y siguen su curso EUJUST-Lex⁸⁷ y EULEX-Kosovo⁸⁸. La primera de estas últimas comenzó el 1 de julio de 2005 en respuesta a la petición del Gobierno iraquí a la UE para que se encargara de llevar a cabo labores de formación de profesionales destinados al ejercicio de la justicia penal. La finalidad es contribuir a la reconstrucción de un Iraq seguro y democrático, favoreciendo la cooperación entre los diferentes actores del sistema de justicia penal, reforzando las capacidades de los altos funcionarios y mejorando los procedimientos de investigación judicial, respeto del Estado de Derecho y protección de los derechos humanos. La misión está formada por 37 expertos de diferentes países de la UE que en Bruselas llevan a cabo cursos de formación dirigidos a magistrados, jueces instructores y altos funcionarios de policía y del sistema penitenciario, en los que ya han participado más de 2.500 iraquíes⁸⁹. La Misión EULEX-Kosovo es la mayor desplegada en el marco de la PESD ya que cuenta con 1.710 personas entre policías, jueces, procuradores y agentes de aduanas y 925 agentes locales. Fue puesta en marcha por resolución del Consejo de la UE de 16 de febrero de 2008 y se desarrolla en el marco general de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Tiene su cuartel general en Prístina y su principal objetivo es

⁸⁴ Acción Común 2007/405/PESC.

⁸⁵ Acción Común 2007/369/PESC.

⁸⁶ Acción Común 2004/523/PESC. Fue la primera operación de la UE para el fortalecimiento del Estado de derecho. Se puso en marcha en julio de 2004 para ayudar a Georgia en la reforma de su legislación penal. Concluyó con éxito su mandato el 14 de julio de 2005.

⁸⁷ Acción Común 2005/190/PESC.

⁸⁸ Acción Común 2008/124/PESC.

⁸⁹ *Vid.* GOURLAY, C. y MÓNACO, A., «Training civilians and soldiers to improve security in Iraq: an update of EU and NATO efforts», *European Security Review* 2005, nº 25, pp. 1 y ss.

prestar ayuda a las autoridades de Kosovo en todas aquellas cuestiones relacionadas con el Estado de derecho, especialmente en materia de justicia, policía, aduanas y servicios penitenciarios, dando prioridad a temas relacionados con la protección de minorías y la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. Participan la mayoría de los Estados miembros de la Unión más Canadá, Croacia, Estados Unidos, Suiza y Turquía.

Otras operaciones civiles en curso de la Unión Europea son la Misión de observación EUMM en Georgia, la Misión EUBAM RAFAH en los Territorios palestinos, la Misión fronteriza de la UE para Moldavia y Ucrania, la AMM-Aceh en Indonesia, la EU SSR GUINEA-BISSAU y la EUSEC RD CONGO. La misión que se desarrolla en Georgia⁹⁰ se puso en marcha el 1 de octubre de 2008 y tiene prevista una duración de doce meses prorrogables. Está compuesta por 200 observadores que trabajan en colaboración con las Naciones Unidas y con la OSCE. Su tarea consiste en supervisar el cumplimiento de los acuerdos de agosto y septiembre de 2008 contribuyendo a estabilizar la situación y normalización de las zonas afectadas por el conflicto, garantizando el respeto de los derechos humanos e intentando restablecer la confianza entre las partes. La Misión EUBAM RAFAH⁹¹ trata de mantener abierta la frontera de Rafah (Gaza) contribuyendo así a establecer la confianza entre el Gobierno de Israel y la Autoridad palestina, reforzando de esta manera el cumplimiento del *Agreement on Mouvement and Access* firmado por las partes el 15 de noviembre de 2005. Se inició el 24 de noviembre de 2005 y su mandato concluirá el 24 de noviembre de 2009. Las operaciones quedaron suspendidas cuando Hamás se hizo con el control de la franja de Gaza. De forma hasta cierto punto semejante, la Misión de la UE en la frontera entre Moldavia y Ucrania⁹² se inició el 30 de noviembre de 2005 y se mantendrá hasta finales de noviembre de 2009. Compuesta por policías de fronteras y oficiales de aduanas tiene su cuartel general en Odessa y persigue el refuerzo de la cooperación entre agentes de fronteras y servicios de aduanas de los países en cuestión. La Misión de la UE de apoyo al sector de la seguridad en la República de Guinea-Bissau⁹³ constituye la primera misión en el marco de la capacidad civil de planificación y conducta y asesoramiento establecida recientemente para las operaciones civiles de gestión de crisis. Está compuesta por consejeros civiles y militares de seis Estados miembros que colaboran con miembros de los ejércitos de tierra, mar y aire, con la policía judicial, la policía encargada del orden público y las autoridades nacionales responsables de la seguridad. Tiene prevista su terminación el 30 de noviembre de 2009. Finalmente, EUSEC RD CONGO⁹⁴ es una misión similar a la anterior, es decir, de apoyo al

⁹⁰ Acción Común 2008/736/PESC.

⁹¹ Acción Común 2005/495/PESC.

⁹² Acción Común 2005/265/PESC.

⁹³ Acción Común 2008/112/PESC.

⁹⁴ Acción Común 2005/355/PESC.

sector de la seguridad, que cuenta con 60 personas que trabajan con las autoridades de Kinshasa en el campo de la reforma de la administración del personal de las fuerzas armadas congoleñas. Está previsto que termine el 30 de septiembre de 2009.

La Unión Europea llevó a cabo también una misión de observación en Aceh (Indonesia)⁹⁵ que se desarrolló entre el 15 de septiembre de 2005 y el 15 de septiembre de 2006. Tuvo por finalidad observar el cumplimiento de varios aspectos del acuerdo de paz recogido en el Memorando de entendimiento firmado el 15 de agosto de 2005 por el Gobierno de Indonesia y el *Free Aceh Movement*. La Unión Europea estuvo asistida por cinco Estados miembros de ASEAN, por Noruega y Suiza.

BIBLIOGRAFÍA

- M. A. ACOSTA SÁNCHEZ, «La evolución de las Operaciones Petersbrg de la UE. La Operación Althea en Bosnia-Herzegovina», *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)* 2006, pp. 47 y ss.
- *La política europea de seguridad y defensa y la gestión de crisis internacionales: Las Operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid 2008
- M. ÁLVAREZ VERDUGO, *La Política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid 2004.
- E. ARROYO LARA, «Ámbitos e instrumentos de acción exterior de la Unión Europea», en F. MARIÑO (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad internacional*, Universidad Carlos III, Madrid 1998, pp. 353 y ss.
- M. AZNAR GÓMEZ, «¿Es posible la identidad europea de defensa? Aspectos recientes de la evolución normativa e institucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 1998, pp. 619 y ss.
- B. BADIE, *L'impuissance de la puissance*, Fayard, Paris 2004.
- E. BARBÉ, «La cooperación política europea», *Revista de Instituciones Europeas (RIE)* 1989, pp. 79 y ss.
- R. BERMEJO GARCÍA, «La Política exterior y de seguridad común y el Tratado de Amsterdam», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja (BEUR)* n° 3, junio 1998, pp. 20 y ss.

⁹⁵ Acción Común 2005/643/PESC.

- «La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?», en C. RAMÓN CHORNET (coord.), *La Política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 71 y ss.
- F. BISCOP, «Le Royaume-Uni et l'Europe de la défense: de l'opposition au pragmatisme», *Revue du Marché Commún et de l'Union Européenne (RMC)* n° 435, 2000, pp. 73 y ss.
- E. BLANC Et M. FENNEBRESQUE, «La défense européenne après le Conseil Européen de Nice», *Défense Nationale* vol. 57, 2001, pp. 23 y ss.
- K. BOOTH, *New thinking about strategy and international security*, Harper and Collins, London 1991.
- B. BOUZAN, *People, States and Fear. An Agenda for international security studies in the post-cold war*, Harvester Wheatsheaf, New York 1991.
- A. CAHEN, «Le processus d'intégration européenne et sa dimension de sécurité: remarques introductives», *Revue d'Intégration Européenne* 1986, pp. 135 y ss.
- A.P. CARTER, W.V. PERRY y J.D. STEMBRUNER, *A new concept of cooperative security*, Brookings, Washington 1992.
- L. CARTOU, *L'Union Européenne*, Dalloz, Paris 1996.
- J. CHARPENTIER, «La coopération politique entre les Etats membres des Communautés Européennes», *Annuaire Français de Droit International (AFDI)* 1979, pp. 753 y ss.
- J. CLOOS, «L'Union Européenne a-t-elle besoin d'une politique européenne de sécurité?», *RMC* n° 452, 2001, pp. 582 y ss.
- M. CORRAL SUÁREZ, «Algunas consideraciones sobre la «integración» de la UEO en la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos (REE)* n° 7, 1994, pp. 15 y ss.
- «La operación militar de la UE en la Ex República Yugoslava de Macedonia», *Revista Española de Derecho Internacional* 2001, pp. 487 y ss.
- A. DUMOULIN (ed.), *La Communauté Européenne de Défense, leçons pour demain?*, Presses Universitaires de Bruxelles, Bruselas 2000.
- G. EDWARDS y Ch. HILL, «European Political Cooperation», *Yearbook of European Law* 1991, pp. 489 y ss.
- J. ELORZA, «La Unión Europea después de Niza», *Política Exterior* n° 79, 2001, pp. 84 y ss.
- P. FATJÓ GÓMEZ y G. COLOM PIELLA, «Los grupos de combate de la Unión Europea», en *Futuro de la Política europea de seguridad y defensa*, *Monografías del CE-SEDEN* n° 85, Ministerio de Defensa, abril 2006, pp. 131 y ss.
- J. FERRER LLORET, «La celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea», *BEUR* n° 11, abril 2003, pp. 36 y ss.

- F. DE LA FUENTE PASCUAL, *Glosario jurídico-político de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 2002.
- R. GARCÍA PÉREZ, «La PESD en el proyecto de Tratado constitucional», en J. PUEYO LOSA (dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Edicions, Santiago de Compostela 2004, pp. 295 y ss.
- Y. GERARD, «La coopération politique européenne. Méthodes et résultats», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne (RMC)* 1987, pp. 466 y ss.
- N. GNESOTTO (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Instituto de Estudios de Seguridad, Unión Europea, Paris 2004.
- L. N. GONZÁLEZ ALONSO, «La Política europea de seguridad y defensa después de Niza», *RDCE* 2001, pp. 197 y ss.
- «Unidos en la diversidad: Hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 7, 2005, www.iustel.com, pp. 1 y ss.
- E. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, «El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común», *RDCE* 2000, pp. 383 y ss.
- A.A. HERRERO DE LA FUENTE, «La Unión Europea y el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas», *REE* nº 14, 1996, pp. 3 y ss.
- «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», en P. BIGLINO (coord.), *Diccionario de términos comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid 1997, pp. 305 y ss.
 - «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea y su necesaria revisión», *REE* nº 16, 1997, pp. 3 y ss.
 - «Medio ambiente y seguridad. Algunas reflexiones a raíz de la segunda Cumbre de la Tierra», *Anuario de Derecho Internacional (ADI)* 1997, pp. 561 y ss.
 - «La Política exterior y de seguridad común en el Tratado de Amsterdam», *REE* nº 20, 1998, pp. 3 y ss.
 - «Protection de l'environnement et sécurité internationale», en *Les hommes et l'environnement. En hommage à Alexandre Kiss*, ed. Frison Roche, Paris 1998, pp. 297 y ss.
 - «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea (NUE)* nº 186, julio 2000, pp. 103 y ss.
 - «La Política exterior y de seguridad común tras la cumbre de Niza. La Política europea de seguridad y defensa», *Noticias de la Unión Europea (NUE)* nº 218, marzo 2003, pp. 63 y ss.
 - «La Política europea de seguridad y defensa», en C. RAMÓN CHORNET (ed.), *De-rechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 79 y ss.

- «Del Informe Davignon a la Política europea de seguridad y defensa. Una evolución más aparente que real», en Jesús M. ALONSO MARTÍNEZ y Alberto A. HERRERO DE LA FUENTE (coords.), *El Tratado de Roma en su 50 aniversario (1957-2007). Un balance socio-económico de la integración europea*, Ed. Comares, Granada 2007, pp. 89 y ss.
- «La política exterior y de seguridad común en el Tratado de Lisboa», *Anuario de Derecho Europeo* 2008, pp. 37 y ss.
- F. LEITA, «La política común de seguridad y defensa en la Unión Europea», en J. PUEYO LOSA (dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Edicions, Santiago de Compostela 2004, pp. 275 y ss.
- Z. LAÏDI, *La norme sans la force, L'énigme de la puissance européenne*, Les Presses de Sciences Po, Paris 2005.
- R. LIPSCHUTZ, *On security*, Columbia University Press, New York 1995.
- A.V. LORCA CORRÓNS, «La Política exterior común de la Unión», en AA.VV., *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, vol. I, McGraw-Hill, Madrid 1998, p. 326 y ss.
- I. MANNERS, «Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads», *Journal of Europe Public Policy*, vol. 13, marzo 2006, pp. 190 y ss.
- E. NAVADJOS ORTIZ, «Agencia Europea de Defensa», en *Futuro de la Política europea de seguridad y defensa*, *Monografías del CESEDEN* n° 85, abril 2006, Ministerio de Defensa, pp. 97 y ss.
- A. NOGUIER, «La gestion civile des crises par l'Union Européenne. L'intégration des Etats-Majors et des Forces de police», *RMC* n° 425, 2001, pp. 614 y ss.
- M. ORTEGA, «Más allá de Petersberg: Misiones para las fuerzas armadas de la Unión Europea», en N. GNESOTTO (Ed.), *Política de seguridad y defensa de la UE. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Institute for Security Studies, Unión Europea, Paris 2004, pp. 79 y ss.
- G. PALOMARES LERMA (ed.), *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Instituto Universitario General Gutierrez Mellado-Tirant lo Blanch, Valencia 2002
- S. PERRAKIS, «L'incidence de l'Acte Unique Européenne sur la coopération des douze en matière de politique extérieure», *AFDI* 1988, pp. 807 y ss.
- S. PEERS, «Common Foreign and Security Policy 1999-2000» *Yearbook of European Law* 2001, pp. 531 y ss.
- L. PÉREZ-PRAT DURBAN, *Cooperación política y Comunidades europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 1991.
- J.R. PÉREZ SALÓM, «La Agencia Europea de Defensa», en C. RAMÓN (coord.), *La Política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 135 y ss.

- P. POZO SERRANO, «La operatividad de la UE en la gestión de crisis: evolución y futuro en los trabajos de la Convención», *BEULR* n° 11, abril 2003, pp. 27 y ss.
- «La ampliación de las misiones de la UE en el ámbito de la Política europea de seguridad y defensa», en C. RAMÓN (coord.), *La Política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 35 y ss.
- F.J. QUEL LÓPEZ, «La política exterior y de seguridad común en el proyecto de constitución para Europa», en *Europa ante su futuro*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Bilbao 2004, pp. 93 y ss.
- C. RAMÓN CHORNET (COORD.), *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005.
- E. REMACLE, «La stratégie européenne de sécurité. Plus «occidentale» qu'«européenne»», en B. DELCOURT, D. DUEZ y E. REMACLE (eds.), *La guerre d'Irak. Prélude d'un nouvel ordre international?*. PIE-Peter Lang, Bruxelles 2004.
- A. REMIRO BROTONS, «¿Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESC?», *Gaceta Jurídica* 1998, pp. 71 y ss.
- M. ROBLES CARRILLO, «La financiación de la PESC», *RIE* 1995, pp. 101 y ss.
- M. RUTEN, De Saint-Malo à Nice: Les textes fondateurs de la défense européenne, *Cahiers de Chaillot* n° 47, 2001.
- B. Ch. RYBA, «La politique étrangère et de sécurité commune. Mode d'emploi et bilan d'une année d'application», *RMC* n° 384, 1995, pp. 14 y ss.
- J. SOLANA MADARIAGA, «Le développement de la politique commune de sécurité et défense de l'Union Européenne», *RMC* n° 442, 2000, pp. 586 y ss.
- «La Politique européenne de sécurité et défense (PESD) est devenue opérationnelle», *RMC*, n° 457, 2002, pp. 213 y ss.
- T. TODOROV, *Le nouveau désordre mondial. Réflexions d'un européen*, R. LAFFONT, Paris 2003.
- A. TOJE, «The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal», *European Foreign Affairs Review*, n° 10, 2005, pp. 117 y ss.
- P. TSAKALOYANNIS, «Western european security. Are institutions relevant?», *Revue d'Intégration Européenne* 1986, pp. 193 y ss.
- R. VAN BEVERN, «Coopération militaire: Quelle structure pour l'avenir?», *Cahiers de Chaillot* n° 6, janvier 1993.
- D. VIGNES, «Et si Amsterdam avait fait encore une autre chose de bien: permettre de réaliser la politique de défense commune?», *RMC* n° 425, 1999, pp. 77 y ss.

RESUMEN: El Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas permite la participación de acuerdos y organismos regionales en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. Sobre esta base, la Unión Europea colabora desde hace años con la ONU. Con esta finalidad se creó la Política Europea de Seguridad y Defensa que, en los últimos diez años, ha llevado a cabo un número importante de acciones –tanto militares como civiles– para la gestión de crisis internacionales. La actividad desarrollada es positiva pero también es objeto de algunas críticas.

PALABRAS CLAVE: Mantenimiento de la paz y seguridad. ONU. PESC. PESD. Unión Europea.

ABSTRACT: Chapter VIII of the Charter of the United Nations allows the engagement of regional arrangements and agencies in dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security. On this basis, the European Union has been collaborating with United Nations for some years. It was with this purpose that the European Security and Defence Policy was created, a policy that in the last ten years has accomplished an important amount of actions –both military and civil– regarding the handling of international crisis. The undertaken activity is positive although it has also led to some criticisms.

KEY WORDS: Maintenance of peace and security UNO. CFSP. ESDP. European Union.