

LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE CRISIS*

Alberto A. HERRERO DE LA FUENTE

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Valladolid*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. I.–EL PAPEL DE LOS ACUERDOS Y ORGANISMOS REGIONALES EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD COLECTIVA: EL CAPÍTULO VIII DE LA CARTA DE LA ONU Y SU EVOLUCIÓN. II.–LAS MEDIDAS TOMADAS AL EFECTO POR LA UNIÓN EUROPEA. A. La Política exterior y de seguridad común. 1) La «cumbre» de Lisboa de junio de 1992. 2) La Unión Europea Occidental como «brazo armado» de la Unión Europea. B. La reforma de Niza. 1) La exclusión de la Unión Europea Occidental. 2) La creación del Comité Política y de Seguridad. 3) Las cooperaciones reforzadas en el marco de la PESC. C. El Tratado de Lisboa y la consagración de la Política común de seguridad y defensa. 1) Los antecedentes de la PCSD: Las reuniones de Colonia, Helsinki y Feira. 2) El Informe de la presidencia francesa y su desarrollo. 3) La PCSD en el Tratado de Lisboa. III.–LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y DE LA SEGURIDAD INTERNACIONALES. A. La acción preventiva. B. La gestión de crisis internacionales.

INTRODUCCIÓN

La evolución que han experimentado aquellas tres Comunidades europeas creadas en los años cincuenta del pasado siglo ha sido lenta pero de gran envergadura. El paso de unas organizaciones internacionales cuyos fines tenían en lo fundamental carácter económico-social –velar por la fijación de precios al nivel más bajo posible, mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, o promover la elevación del nivel de vida en los Estados miembros y el desarrollo de los intercambios con los demás países– a una Unión Europea cuya acción exterior va dirigida, entre otras cosas, a «mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional» constituye un cambio de indudable trascendencia. Sus consecuencias son diversas pero entre ellas se encuentra el hecho de que, desde hace ya unos cuantos años, miembros de las fuerzas armadas españolas estén actuando fuera de nuestras fronteras bajo los auspicios de la Unión Europea, llevando a cabo, entre otras, misiones humanitarias, de mantenimiento de la paz o para

* 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.

la gestión de crisis. Se trata de acciones que requieren la utilización de personal armado pero 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 o quizá, más exactamente, en el de la gestión internacional de crisis en aras de la seguridad.

Cuando en 1945 la Carta de las Naciones Unidas estableció como el primero de sus objetivos el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales la sociedad internacional del momento concebía todavía la seguridad desde una perspectiva eminentemente militar y, como consecuencia, la basaba en el establecimiento de instrumentos de diferente tipo con los que se intentaba alejar el peligro de una agresión. A día de hoy, por el contrario, no parecen tan previsibles las agresiones armadas que podríamos denominar clásicas y ya 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 o medioambiental. 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 aseguraba por sí misma la paz y la seguridad internacionales sino que existían causas no militares de inestabilidad en las esferas económica, social, humanitaria y ecológica que se habían 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». Pues bien, es en este contexto en el que fuerzas armadas pertenecientes a diversos países de la Unión Europea desarrollan las actividades a las que nos hemos referido.

Para que así fuera, 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 concreto 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 colectiva 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 medios¹. 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 pasó a ser competencia de la propia Unión Europea. En la reunión de Niza se decidió también algo que no quedó plasmado en el TUE: La puesta en marcha, mediante la aprobación de un Informe de la presidencia francesa, de la Política europea de seguridad y defensa (PESD) que, finalmente, quedaría consagrada en el Tratado de Lisboa con el nombre de Política común de seguridad y defensa (PCSD).

Nuestra intención es recordar cuál es el papel que corresponde a los acuerdos y organismos regionales en materia de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales sobre la base del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, ver las medidas que se han ido tomando por parte de la Unión Europea para establecer el marco jurídico de su acción en este campo y, por fin, muy someramente, pasar revista a la acción que esta última ha llevado a cabo al respecto.

I. EL PAPEL DE LOS ACUERDOS Y ORGANISMOS REGIONALES EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD COLECTIVA: EL CAPÍTULO VIII DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.

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 mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales². Así es como se introdujo en la Carta el Capítulo VIII sobre «Acuerdos

¹ Sobre la relación UEO-UE a partir del Tratado de Maastricht, *vid.* CORRAL SUÁREZ, M., «Algunas consideraciones sobre la «integración» de la Unión Europea Occidental en la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos (REE)* n.º 7, 1994, pp. 15 y ss.

² 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 la 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

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»³.

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.

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 práctica⁴. 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. Naciones Unidas empezó utilizando un criterio restrictivo mediante el cual se consideraban organizaciones

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.

³ Sobre la génesis del Cap. VIII de la Carta y su significado inicial, *vid.* BENTWICH, N. y MARTÍN, 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, Neuchatel 1948; VELLAS, P., *Le régionalisme international et l'Organisation des Nations Unies*, Pedone, París 1948; YAKEMTCHOUK, R., *L'ONU, la sécurité régionale et le problème du régionalisme*, Pedone, París 1955.

⁴ *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, París 1976, pp. 147 y ss.

regionales a los efectos del Capítulo VIII solamente aquellas que habían sido invitadas por el Secretario General a asistir como observadoras a las reuniones de la Asamblea General⁵. Este 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 1992⁶, momento en que Naciones Unidas, desbordada por las crisis internacionales, se vio obligada a recurrir a cualquiera que pudiera prestarle ayuda. Por ese motivo, en la Agenda para la Paz, de 1992, puede leerse que se consideran acuerdos u organismos regionales a los efectos del artículo 52 de la Carta 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. Las circunstancias han cambiado, las 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 más difusos 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 señaló con gran acierto⁷, 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 estas pudieran cooperar en el marco del mantenimiento de la paz. Acudieron dieciséis organizaciones de las que solo nueve –entre ellas la Unión Europea– tenían el estatuto de

⁵ En 1974, en su vigésimo noveno periodo ordinario de sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas concedió a la Comunidad Europea la categoría de observador. Resolución A.G. 3208 (XXIX).

⁶ Son muy importantes al efecto documentos tales como la Agenda para la Paz, adoptada en 1992 siendo Secretario General de la ONU B. 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 Grupo de Alto Nivel, de diciembre de 2004; el Informe del Secretario General Kofi Annan, 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. En el ámbito europeo también hay que destacar varios documentos importantes. Es el caso, entre otros, del Informe del Alto Representante y de la Comisión sobre prevención de conflictos, presentado por sus autores –el Comisario Chris Patten y el Alto Representante– al Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000, del Informe de la Comisión de 11 de abril de 2001 titulado Comunicación sobre prevención de conflictos, del Programa para la prevención de conflictos adoptado en el Consejo Europeo de Goteborg de junio de 2001, y de la Estrategia Europea de Seguridad, de 2003.

⁷ COT, J. P., PELLET, A. y FORTEAU, M., *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 2005, vol. II, pp. 1.367 y ss.

observador ante la Asamblea General. En 2005 eran ya más de una veintena y el número de ellas ha ido aumentando paulatinamente. 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, aunque, en realidad, el Consejo de Seguridad no habría podido hacerlo por sí mismo en el 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 coerciti-

vas» ¿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 ADOPTADAS 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 los objetivos de su Política exterior y de seguridad común el 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 hasta entonces no parecía tan claro puesto que el artículo 52 de la Carta exige que se trate de organismos o acuerdos cuyo objetivo sea el de entender de «asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales». Con posterioridad, las relaciones de la Unión Europea con la Organización mundial se concretarían en 2001 cuando la presidencia sueca, por encargo del Consejo Europeo de Niza, se ocupó de establecer los posibles ámbitos y modalidades de la cooperación con Naciones Unidas en materia de gestión de crisis⁸, y en 2003 con la adopción, en el mes de septiembre, de una Declaración conjunta Naciones Unidas-Unión Europea sobre cooperación en la gestión de crisis⁹. A partir de ahí se plantearon dos posibilidades de actuación de la Unión Europea: A través de la participación en una operación de la ONU o mediante una operación de la Unión Europea en respuesta a una petición de la ONU.

A. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)

El Tratado de Maastricht –entrado en vigor en noviembre de 1993– instauró la Política exterior y de seguridad común como un pilar de la Unión con carácter inter-

⁸ Consejo de la Unión Europea, Doc. 9528/2/01, REV.2, de 7 de junio de 2001, en el que el Consejo «reconoce la necesidad de un planteamiento integrado de la prevención de conflictos y la gestión de crisis que abarque igualmente la cooperación para el desarrollo y otras medidas que respondan a las causas fundamentales de los conflictos» y señala como ámbitos de cooperación acordados con la Secretaría de las Naciones Unidas los siguientes: Prevención de conflictos, aspectos civiles y militares de la gestión de crisis y problemas regionales concretos. Las modalidades de la cooperación entre la Unión Europea y la ONU consistirán en reuniones ministeriales de la UE con el Secretario General de la ONU, reuniones del Secretario General de la ONU con el Alto Representante de la PESC, reuniones del Comité Político y de Seguridad con el Vicesecretario General y los Subsecretarios generales de la ONU y contactos de la Secretaría del Consejo de la UE y de los Servicios de la Comisión con la Secretaría de las Naciones Unidas.

⁹ Consejo de la Unión Europea, Doc. 12730/03, de 19 de septiembre de 2003, por la que el Secretario General de las Naciones Unidas y la Presidencia del Consejo de la UE, partiendo de la base de la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, reconocen el progreso de la cooperación llevada a cabo en esta materia entre las Naciones Unidas y la Unión Europea (Bosnia-Herzegovina y República Democrática del Congo) y deciden estrechar la cooperación mediante el establecimiento de un mecanismo conjunto de consulta en materia de planificación, formación de personal civil y militar, ampliación de las comunicaciones e intercambio de información sobre la mejor práctica. *Vid.* GOURLAY, C. y MANCA, D., «Towards effective Multilateralism: EU-UN Cooperation gets Practical», *European Security Review* n.º 19, 2003, pp. 9 y ss.

gubernamental. Los Estados miembros de la Unión Europea se habían dado cuenta de que la cooperación en materia de política exterior –y en muy pequeña medida en materia de seguridad a partir del Acta Única Europea– que hasta el momento se había venido desarrollando no les permitía 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 introducir 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.

Los objetivos de la PESC quedaron recogidos en el artículo J.1. y entre ellos aparecía el ya señalado relativo al 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. La Unión Europea se alineaba así con organizaciones internacionales tales como la OEA o la OUA y entraba dentro del grupo de las que podían quedar integradas de pleno derecho en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas al que ya nos hemos referido.

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 Cooperación política europea: 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».

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 pudiera conducir en su momento a una defensa común. En este sentido conviene señalar que la idea de seguridad ya no se conectaba exclusivamente con lo estrictamente militar sino que abarcaba «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 solamente más adelante podría llevar a una defensa común.

1. *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 entonces doce Estados miembros de la Comunidad parecían coincidir y, por consiguiente, podían ser objeto de acciones comunes. Sin embargo, el Consejo fue invitado a preparar un informe con la finalidad 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. 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 señaló 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 mundial de la Unión en lo económico le correspondiera un peso equivalente en lo político.

El Informe de Lisboa estableció también lo que denominó el «marco de referencia de la PESC», señalando 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. En otro orden de cosas, 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 alienten 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.

Reuniones posteriores del Consejo Europeo contribuyeron a perfilar el contenido de la PESC, entre ellas la de Edimburgo, de diciembre de 1992, en la que se aceptó que Dinamarca quedara al margen de todo lo relativo a la defensa, y la 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. Mayor importancia tuvo la 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.

2. *La Unión Europea Occidental como «brazo armado» de la Unión Europea*

El artículo J.4. del Tratado de Maastricht ponía todo lo relativo a la defensa en manos de la Unión Europea occidental al establecer lo que sigue:

«La Unión pide a la Unión Europea Occidental (denominada en lo sucesivo UEO), que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones en la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. El Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las medidas prácticas necesarias».

Esta 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 Organización 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. Las Declaraciones que, sobre esta cuestión, acompañaron al Tratado de la Unión Europea no aportaban ninguna ayuda al respecto.

La realidad era que 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 que daba el párrafo 4 del artículo J.4. resultaba –de propósito– bastante ambigua, si bien desvirtuaba 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».

La revisión de la PESC en el Tratado de Amsterdam contribuyó en alguna medida a clarificar las cosas. El enfrentamiento entre Francia y Gran Bretaña parecía saldado a favor de ésta última en cuanto a que en materia defensiva se mantenía la prioridad de la OTAN. Sin embargo, la pretensión francesa era atendida en cierta forma ya que 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». Son las denominadas «Misiones Petersberg» u «Operaciones Petersberg» con las que se iniciaba el proceso de militarización de la Unión Europea¹⁰.

El establecimiento de dichas misiones Petersberg sirvió para deslindar lo defensivo de lo militar en el marco de la PESC. Como hemos señalado, el artículo J.4. del Tratado de Maastricht recurría a la UEO para elaborar y poner en práctica «las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa». Sin embargo, cuando las cuestiones relativas a la seguridad y a la defensa que correrían a cargo de la UEO se especificaron en el Tratado de Amsterdam, las que aparecieron recogidas en el párrafo 2 del artículo 17 fueron las misiones Petersberg, es decir, operaciones que no tienen que ver con la defensa sino con la seguridad, aunque en ellas intervengan fuerzas militares.

¹⁰ Así llamadas por haber sido acordadas por el Consejo de la UEO, en respuesta a las previsiones del artículo J.4. del Tratado de Maastricht, en una reunión celebrada en junio de 1992 en el hotel Petersberg –situado en las afueras de Bonn– convertido en Centro de reuniones oficiales del Gobierno alemán.

B. LA REFORMA DE NIZA

Aunque el mandato que recibió la Conferencia Intergubernamental de 2000 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, la realidad es que 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, entre ellas la PESC¹¹. Dicho lo cual, hay que señalar enseguida que, de los grandes desarrollos de la PESC decididos en Niza, la reforma del Título V del TUE no supone más que la punta del iceberg¹². La puesta en marcha de la Política europea de seguridad y defensa, 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 Cooperación política europea– fue la aprobación de un Informe presentado por la presidencia francesa lo que determinó su inicio.

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 n.º 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 PESC-PESD, por mayoría y no por unanimidad como determinaba el Tratado de Amsterdam (art.207.2 TCE). Aquí, sin embargo, vamos a examinar únicamente

¹¹ Sobre los antecedentes de la CIG del 96, *vid.* ELORZA, J., «La UE después de Niza», *Política Exterior* n.º 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 (RDCE)* 2001, pp. 27 y ss.

¹² 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.º 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.º 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.º 9, 2001, pp. 238 y ss.; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., «El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n.º 8, 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* n.º 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*, n.º 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)* n.º 442, 2000, pp. 586 y ss.; VIGNES, D., «Et si Amsterdam avait fait encore une autre chose de bien: permettre de réaliser la politique de défense commune?», *RMC* n.º 425, 1999, pp. 77 y ss.

aquellas modificaciones que consideramos más relevantes y que, de forma directa o indirecta, se encuentran relacionadas con la PESD, único objeto en este momento de nuestra atención. La afectan directamente la exclusión de la Unión Europea Occidental y la creación del Comité Político y de Seguridad; indirectamente, las cooperaciones reforzadas.

1. *La exclusión de la Unión Europea Occidental*

Como más arriba recordamos, el Tratado de Maastricht encargó 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 y que abrió un amplio 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. Desde esa perspectiva, la reforma llevada a cabo en Niza supuso un cambio radical ya que, a partir de ese momento, la Unión Europea asumió directamente las tareas que habían sido encomendadas a la UEO. Las razones de dicho cambio son consecuencia de las que, como enseguida veremos, llevaron al establecimiento de la Política europea de seguridad y defensa. De manera que tratar del proceso que conduce a la exclusión de la UEO del marco de la PESC y a su posterior desmantelamiento, es referirse pura y simplemente a la historia de la PESD. 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, dejando únicamente la posibilidad de que, en el seno de la citada Organización, dos o más Estados pudieran iniciar una cooperación reforzada; algo realmente poco probable.

La revisión llevada a cabo en Amsterdam recogió, como ya señalamos, lo que parecía que era el acuerdo al que habían llegado los partidarios de la UEO y los partidarios de la OTAN: La OTAN iba a seguir siendo la base esencial de la defensa europea mientras que la UEO participaría en alguna medida en esta defensa –puesto que el artículo 17 TUE afirmaba que la misión de la UEO 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 operaciones 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. Con el Tratado de Niza, prácticamente todo lo que la UEO tenía encomendado con vistas a crear la 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. Es más, 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 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 artículo 25 del TUE de Niza podría llevar a pensar que hacía referencia al Comité Político (COPO), instrumento fundamental desde que se inició la Cooperación política europea en los años setenta del siglo pasado. 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 1999¹³. 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 solo 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

¹³ Creado por Decisión del Consejo 2001/78/PESC, de 22-1-2001 (DO L27/1 de 30-1-2001).

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 esta 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.

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

Como ya hemos señalado, la reforma de Niza incorporó en el 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. Pero el Tratado de Amsterdam solo preveía las cooperaciones reforzadas con relación al primer y al tercer pilar de la Unión 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. Esa 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 aligerar el sistema. Lo cual se llevó a cabo en Niza –aunque de forma muy prudente– y también la extensión de las cooperaciones reforzadas al segundo pilar, es decir, a la PESC¹⁴. En este caso, las cooperaciones reforzadas habrían de dedicarse exclusivamente a la aplicación de acciones y posiciones comunes y no podrían referirse a cuestiones que tuvieran repercusiones militares o en el ámbi-

¹⁴ 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* n.º 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* n.º 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 Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* n.º 5, 2001, pp. 828 y ss.

to de la defensa (art.27.B.). Además, deberían tener como finalidad «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»¹⁵. Estas 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 podrá 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 solo 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 unanimidad¹⁶. 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 reforzada¹⁷.

C. EL TRATADO DE LISBOA Y LA CONSAGRACIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Aunque desde un punto de vista formal el Tratado de Lisboa consagra la Política europea de seguridad y defensa –a la que ahora se denomina Política común de seguridad y defensa– en el Título V, Capítulo 2, Sección 2 del TUE, la realidad es que la citada política se venía desarrollando sin una base jurídica sólida desde el año 2000 y tenía su origen en un momento anterior: La reunión franco-británica de Saint-Malo celebrada en diciembre de 1998.

¹⁵ 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 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.

¹⁶ Vid. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *loc. cit.*, p. 107.

¹⁷ HERRERO DE LA FUENTE, A.A., «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea (NUE)* n.º 186, julio 2000, pp. 113-114.

1. *Los antecedentes de la PCSD: Las «cumbres» de Colonia, Helsinki y Feira*

La reunión de Saint-Malo –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 aquél momento, se había opuesto de forma generalizada a cualquier iniciativa tendente al establecimiento de un sistema defensivo autónomo en el marco de la UE –y en cierto modo a la militarización de la Unión– basándose en la convicción de que solamente una defensa al lado de los Estados Unidos, en el marco de la OTAN, podía resultar disuasoria y, por lo tanto, eficaz. El cambio de actitud británico se debió fundamentalmente a la constatación de la debilidad militar europea –puesta dramáticamente de relieve en la crisis de los Balcanes– y la consiguiente urgencia de mejorar las capacidades militares de los Estados miembros de la Unión Europea contando con el apoyo de la OTAN pero sin quedar necesariamente bajo su mando.

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 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 incorporando paulatinamente las funciones que hasta aquél 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. 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 mil 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 compromería a aportar. También se abrió la posibilidad de que terceros Estados pudieran

participar junto con la UE en las operaciones de gestión militar de crisis¹⁸. Todo lo hasta aquí acordado, más una serie de propuestas de futuro, quedó recogido en el Informe de la Presidencia francesa que se aprobó en la «cumbre» de Niza de diciembre de 2000 y que supuso la puesta en marcha de la PESD.

2. *El Informe de la presidencia francesa aprobado en Niza y su desarrollo*

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 y desarrolla las decisiones del Consejo Europeo a las que nos hemos referido como antecedentes de la PESD. 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 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 relativos al desarrollo de las capacidades militares y el refuerzo de las capacidades civiles de gestión de crisis, a la creación de estructuras políticas y militares permanentes, a 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 eran candidatos a la adhesión a la UE, a los dispositivos permanentes sobre la consulta y la cooperación UE-OTAN, a la incorporación a la UE de las funciones adecuadas de la UEO, a los dispositivos de consulta y participación de otros posibles socios, a la prevención de conflictos y al mandato para la presidencia siguiente¹⁹.

¹⁸ 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 eran de la UE (Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, República Checa y Turquía)– y 15+15: los Miembros de la UE más los Miembros de la OTAN que no lo eran de la UE más los candidatos –en aquél momento– a la adhesión a la UE (Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Rumanía).

¹⁹ 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 aspec-

De forma muy general puede decirse que se trata de un proyecto a través del cual los miembros de la Unión toman medidas –mediante el desarrollo de sus capacidades no solo militares sino también civiles– 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. En ese sentido, hasta ahora la PESD se ha enmarcado 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 operaciones Petersberg–, lo cual no quita para que todo ello, junto con otro tipo de medidas que ya se están empezando a adoptar en materias 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 –sobre todo con la alta tecnología de que ésta dispone– para el desarrollo y la aplicación de la PESD, especialmente en momentos de crisis²⁰. De forma que, finalmente, puede considerarse que la PESD no sustituye a la PESC sino que más bien constituye un desarrollo de esta última²¹.

tos 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 incorpora 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.

²⁰ 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. La asunción por parte de la UE de las actividades que habían sido encomendadas a la UEO recibió el respaldo de la OTAN en una declaración conjunta OTAN-UE firmada el 16 de diciembre de 2002. En ella se señalaba que la UE velaría por asociar a la PESD a los Miembros europeos de la OTAN que no lo fueran de la UE; la OTAN prestaría apoyo a la PESD y daría acceso a la UE a sus capacidades y ambas organizaciones establecerían disposiciones dirigidas a garantizar el desarrollo de sus necesidades comunes en materia de capacidades. En el Consejo Europeo de Copenhague que se celebró inmediatamente después se establecieron los principios para el desarrollo de los necesarios acuerdos con la OTAN y el 17 de marzo de 2003 se firmaron los denominados «Acuerdos Berlín Plus» que sentaron las bases de la cooperación UE-OTAN en materia de gestión de crisis. Sobre las relaciones UE-OTAN remitimos al trabajo de F. J. Ruiz González que se publica en este mismo número de la *Revista de Estudios Europeos*.

²¹ 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* n.º 9, diciembre 2001, pp. 22 y 23.

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

En todas las reuniones del Consejo Europeo inmediatamente posteriores a la reunión 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 ido tomando con relación a la PESD han tenido que ver con las capacidades militares de la Unión Europea. Se trata de algo estrictamente militar de lo 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. Como consecuencia, el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, 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 Europeo 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 operaciones de mantenimiento de la paz y de carácter humanitario. 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 fue 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 operaciones 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. 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 Fuerzas²². Durante la presidencia española se puso en marcha el Plan de Acción Europeo de Capacidades²³ 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 citadas carencias, 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 la 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 anti-misiles, etc.²⁴.

²² 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 1.000 hombres cada uno, y Luxemburgo con 100. La aportación española se distribuía entre medios terrestres, navales y aéreos (batallones de diversas especialidades, helicópteros, fragatas, submarinos, etc.).

²³ 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.

²⁴ 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

b) *Los órganos decisorios*

Como es natural, siendo la PESD una prolongación o desarrollo de la PESC, el Consejo Europeo se colocó a la cabeza del entramado decisorio ya que, según el artículo 13 del TUE, su misión era la de definir los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tuvieran repercusiones en el ámbito de la defensa y la de determinar las estrategias comunes que la Unión debiera aplicar en los ámbitos en los que los Estados miembros tuvieran importantes intereses en común.

El siguiente órgano en importancia ha sido hasta ahora el Consejo de la Unión Europea, el cual, de acuerdo con el citado artículo 13 del TUE de Niza, basándose en orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo, es el encargado de tomar «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 fue 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 en él, 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.

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 de los 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 mismo año, pareció haberse alcanzado una solución. Sobre las posiciones de Grecia y Turquía, *vid.* DUMOULIN, A., MATHIEU, R. y SARLET, G., *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruselas 2003, pp. 708 y ss. y PÉREZ-PRAT DURBAM, L., «Turquía y la Unión Europea: La Larga Marcha ¿hacia la adhesión?», *RDCE* n.º 24, 2006, pp.401 y ss.

Junto con el CPS, de cuya composición y funciones ya nos hemos ocupado más arriba, también viene desempeñando 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 y en Alto Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad por el Tratado de Lisboa. De él nos ocuparemos más adelante.

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)²⁵. 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 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 Comunicaciones. 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

²⁵ 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).

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 n.º 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.

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 y 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, de noviembre de 2000²⁶. El primero de ellos²⁷ tiene su sede en España, en Torrejón de Ardoz. Se trata de un servicio de información civil y militar que se basa en el análisis de las imágenes obtenidas vía satélite. El Instituto de Estudios de Seguridad de la UE tiene por misión, de acuerdo con la Acción

²⁶ 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 desaparecía del todo sino que se mantenía 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.

²⁷ 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.)

común que le creó²⁸, 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 Transatlántico 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 materiales*

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 2003²⁹. Ello suponía no solamente poder poner «en pie de guerra» 60.000 hombres sino también todo lo que una operación de esas características tenía que llevar consigo: Mando, control, inteligencia, logística, comunicaciones, aprovisionamiento, transporte, apoyo naval y aéreo, etc. Sin embargo, las previsiones no se cumplieron y fue necesario buscar un nuevo objetivo global 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, pronto 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 para 2010 que tuviera en cuenta sobre todo las características de las misiones a las que

²⁸ 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.)

²⁹ SOLANA, J., «Desafíos de la defensa europea», *Política Exterior* n.º 79, 2001, pp. 73 y ss.

las fuerzas estarían 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 terreno³⁰.

La gestión de crisis requiere también unas capacidades civiles para las que la Unión Europea cuenta ya con aportaciones nacionales dispuestas 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 otra 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 a disposición no solamente de la PESD sino también de la OSCE, de la OTAN y de la ONU³¹.

3. *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 nuevo³². Sin

³⁰ Vid. FATIÓ GÓMEZ, P., y COLOM PIELLA, G., «Los Grupos de combate de la Unión Europea», Ministerio de Defensa, *Monografías del CESEDEN*, n.º 85, 2006, pp. 131 y ss.

³¹ Vid. NOGUIER, A., «La gestión civile des crises par l'Union Européenne. L'integration des États-Majors et des Forces de police», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* n.º 452, 2001, pp. 614 y ss.

³² Sobre la PESC/PCSD en el Tratado de Lisboa pueden consultarse nuestros trabajos «La Política exterior y de seguridad común en el Tratado de Lisboa», *Anuario de Derecho Europeo* n.º 5, 2008, pp. 37 y ss; «La evolución de la Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea: El Tratado de Lisboa de 13 de septiembre de 2007», *Revista de Estudios Europeos* n.º 49, 2008, pp. 9 y ss; «Algunas consideraciones sobre la Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», en AA.VV., *El Derecho internacional ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la*

embargo, recoge lo que ya viene funcionando bajo el nombre de Política europea de seguridad y defensa (PESD) tal como quedó perfectamente detallado en el Informe de la presidencia francesa. 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, a las cooperaciones estructuradas permanentes y al mecanismo de financiación. Sin olvidar, naturalmente, el engrandecimiento de la figura del Alto Representante que, aunque no se transforma en Ministro de asuntos exteriores de la Unión, se convierte al menos en un personaje clave en el marco de la PESC/PCSD.

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 fallido 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 a su Capítulo VIII.

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 puntualización de que el Consejo Europeo tomará esa decisión por unanimidad³³. Ninguna novedad tampoco en lo que a continuación indica el Tratado de

Profesora Victoria Abellán Honrubia, Marcial Pons, Madrid 2009, pp. 975 y ss., y «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea ¿El carro delante de los bueyes?», Novos Estudos Jurídicos, vol. 14, 2009, pp. 31 y ss.

³³ En este punto conviene recordar que por política común de defensa –que, por el momento, solo 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,

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 y 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»³⁴. El aumento del número de las mismas se venía reclamando hace tiempo desde algunos sectores, así como que se aplicaran, en la medida de lo posible, a la lucha contra el terrorismo³⁵.

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 perma-

mando conjunto de las fuerzas armadas, adquisición conjunta de material bélico, etc.. 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.

³⁴ No aclara el precepto de qué otra manera 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.

³⁵ *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. Sobre la ampliación de las misiones en el TUE de Lisboa, *vid.* ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «Las operaciones Petersberg de la UE y el Tratado de Lisboa», *Revista de Estudios Europeos* n.º 51, 2009, pp. 9 y ss. y «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.º 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», *RMC* n.º 457, 2002, pp. 213 y ss. y «L'Union Européenne: Dix ans de politique européenne de sécurité et de défense», *RMC* n.º 529, 2009, pp. 281 y ss.

nente» 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 permanente constituye seguramente la aportación más novedosa de la reglamentación de Lisboa en lo relativo a la PCSD³⁶. Responde al objetivo general de dar flexibilidad a los mecanismos de la PESC³⁷ para facilitar de esta manera su funcionamiento. Esta cooperación estructurada permanente 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 meses, 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

³⁶ 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 dicte 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).

³⁷ 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.º 7, mayo 2005.

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 de la PCSD*

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

d) *El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*

Nombrado por el Consejo Europeo con la aprobación del Presidente de la Comisión y con unas competencias difíciles de definir, el Alto Representante de

la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad se convierte en teoría en el auténtico *factotum* de la PESC/PCSD. Aparece en la inmensa mayoría de las disposiciones del Título V del nuevo TUE: Junto con los Estados miembros, ejecuta la PESC y junto con el Consejo vela para que se respeten los principios (art.24); también vela, esta vez sólo, por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión (art.26); preside el Consejo de asuntos exteriores, representa a la Unión en el marco de la PESC, dirige el diálogo político con terceros Estados y expresa la posición de la Unión en las organizaciones internacionales (art.27); puede plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la PESC, así como presentar iniciativas o propuestas al Consejo y puede también convocar una reunión extraordinaria del Consejo en caso de urgencia (art.30); trata de resolver el problema cuando un Estado se opone a una decisión que debe adoptarse por mayoría cualificada (art.31); coordina, junto con los Ministros de exteriores, la actuación necesaria cuando se establece un enfoque común (art.32); propone al Consejo la creación de representantes especiales (art.33); coordina la acción de los Estados miembros en las organizaciones internacionales y actuará ante el Consejo de Seguridad de la ONU cuando la Unión tenga una posición común (art.34); consulta al Parlamento Europeo y le informa (art.36); junto con el Consejo, pide dictámenes al Comité Político y de Seguridad, el cual ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante (art.38); gestiona el fondo inicial para la financiación de la PESC (art.41.3); propone al Consejo decisiones en materia de PCSD (art.42.4), en estrecho contacto con el CPS coordina los aspectos civiles y militares de las misiones Petersberg (art.43); participa en la gestión de las misiones encomendadas a un grupo de Estados (art.44); finalmente, los Estados que pretendan llevar a cabo una cooperación estructurada se lo comunicarán al Consejo y al Alto Representante, quien será consultado por aquél para adoptar una decisión al respecto (art.46).

Fuera del Título V, el Alto Representante aparece también en los artículos correspondientes al Título III que recoge las Disposiciones sobre las Instituciones y también en varias disposiciones del Tratado de Funcionamiento. En definitiva, es un personaje ubícuo con múltiples cometidos, si bien, a nuestro juicio, el más importante es seguramente el de asegurar la coherencia de la acción exterior y la de ésta con el resto de la actividad de la Unión.

Como ayuda para el desempeño de la ingente labor que le espera, el Alto Representante cuenta con la asistencia del Servicio europeo de acción exterior. Según indica el artículo 27.3 del TUE de Lisboa, estará compuesto por funcionarios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal de los servicios diplomáticos nacionales. Su organización y funcionamiento serán determinados por decisión del Consejo a propuesta del Alto Representante, después de oído el Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión. El TUE de Lisboa no puntualiza, sin embargo, algo que puede tener gran trascendencia como es la cuestión de la ubicación del Servicio europeo de acción exterior: ¿En la Comisión, en el Consejo o al margen de ambos?

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 PCSD, para actuar en el marco 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 crisis³⁸.

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 Göteborg de 15 de junio de 2001. En el primero de ellos, el Alto 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 ocupaban 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 Göteborg expuso el compromiso de la Unión de hacer de la prevención de conflictos uno de los principales objetivos de su acción exterior, comprometién-

³⁸ A las misiones definidas 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».

dose 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 Consejo³⁹. 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. 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 solo 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

³⁹ 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.

materia de protección de los derechos humanos, buena gobernanza y democratización de sus regímenes políticos⁴⁰.

B. LA GESTIÓN DE CRISIS INTERNACIONALES

En un artículo publicado en mayo de este 2009⁴¹, el Alto representante de la PESC ponía 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 Oriente⁴².

Sin incidir en ellas⁴³, digamos solamente que son seis las operaciones militares llevadas a cabo por la Unión Europea 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, 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 comporta tanto medidas militares como civiles.

De todas ellas, dos todavía siguen en curso. Son las operaciones EUFOR-Althea, en Bosnia-Herzegovina, y NAVFOR-Somalia, conocida también como

⁴⁰ Sobre la ayuda al desarrollo de la Unión Europea, *vid.* CORRAL SUÁREZ, M., «De la política de asociación al consenso europeo sobre el desarrollo», en AA.VV., *El Tratado de Roma en su Cincuenta Aniversario (1957-2007)*, Ed. Comares, Granada 2007, pp. 121 y ss. y «Cooperación al desarrollo», en A. Calonge Velázquez (Coord.), *Políticas comunitarias. Bases jurídicas*, Ed. Lex Nova, 2002, pp. 571 y ss.

⁴¹ SOLANA MADARIAGA, J., «L'Union Européenne: Dix ans de politique européenne de sécurité et de défense », *cit.*, pp. 281 y ss.

⁴² 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, y «Las Operaciones Petersberg de la Unión Europea y el Tratado de Lisboa», *Revista de Estudios Europeos* n.º 51, enero-junio 2009, pp. 9 y ss.

⁴³ Remitimos a los trabajos de R. García Pérez y P. Pozo Serrano que se publican en este mismo número de la *Revista de Estudios Europeos*.

Operación Atalanta. La primera⁴⁴, 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 y 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. 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 Turquía⁴⁵. 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 institucionales⁴⁶. 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 2008⁴⁷. 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 Unidas⁴⁸, 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 Holanda⁴⁹. En la zona también patrullan buques de China, Rusia, una coalición dirigida por Estados Unidos y un grupo marítimo de la OTAN.

Digamos, finalmente, que todas las operaciones militares llevadas a cabo se han desarrollado en el marco de las Naciones Unidas y han contado con la autorización del Consejo de Seguridad⁵⁰.

⁴⁴ Acción Común 2004/57/PESC.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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, n.º 23, pp. 47 y ss.

⁴⁷ Acción Común 2008/851/PESC.

⁴⁸ Res. SC.1814/2008, SC.1816/2008, SC.1838/2008 y SC.1846/2008.

⁴⁹ España participa con 395 efectivos, una fragata, un buque de aprovisionamiento logístico y un avión de reconocimiento.

⁵⁰ Res. C.S. 1371 (2001), de 26-9-2001 (Concordia); Res. C.S. 1484 (2003), de 30-5-2003 (Artemis); Res. C.S. 1551 (2004) de 9-7-2004 (Althea); Res. C.S. 1671 (2006), de 25-4-2006 (Eufor RD Congo); Res.

Por lo que se refiere a las misiones de carácter civil, éstas constituyen el grueso de las llevadas a cabo por la Unión Europea y en ellas es donde mejor ha desarrollado su capacidad de ayuda al mantenimiento de la paz y de 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 han 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 cuanto a las misiones de policía, ya terminaron EUPOL-Kinshasa⁵¹, en la República Democrática del Congo, y EUPOL-PRÓXIMA⁵² y EUPAT⁵³, 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).

Por lo que se refiere a las misiones de fortalecimiento del Estado de derecho, ha terminado ya EUJUST-Themis en Georgia⁵⁴ y siguen su curso EUJUST-Lex⁵⁵ y EULEX-Kosovo⁵⁶. Tiene su cuartel general en Prístina y su principal objetivo es prestar ayuda a las autoridades de Kosovo en todas aquellas cuestio-

C.S. 1778 (2007), de 25-9-2007 Res. C.S. 1816 (2008), de 2-6-2008 (Atalanta). Es interesante señalar al respecto que la contribución de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea alcanza el 40% del presupuesto de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

⁵¹ 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.

⁵² 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.

⁵³ 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 standars 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.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Acción Común 2005/190/PESC.

⁵⁶ Acción Común 2008/124/PESC.

nes 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 Unión Europea llevó a cabo también una misión de observación en Aceh (Indonesia)⁵⁷ 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.

Abstract:

At a time when the United Nations, overwhelmed by the constant increase in the number of international crisis, turned to the international organisations that could come to its aid, the Maastricht Treaty introduced the Common Foreign Security Policy of the European UNIÓN among whose objectives stood out the maintenance of peace and the strengthening of international security. The EU joined this way the group of «regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security» foreseen in Chapter VIII of the UN Charter. Since then, the EU has taken different measures –being the creation of the Common Security and Defence Policy the most important one– and has carried out some actions meant for both prevention and international management crisis.

⁵⁷ Acción Común 2005/643/PESC.