

HERRERO DE LA FUENTE, A.A., "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la "cumbre" de Niza. La Política europea de seguridad y defensa", Noticias de la Unión Europea nº 182, 2003, pp. 63-79

## **LA POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS LA "CUMBRE" DE NIZA. LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

Alberto A. Herrero de la Fuente  
Catedrático de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales  
Universidad de Valladolid

### **INTRODUCCION**

A estas alturas no es preciso recordar que la Política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea constituye el segundo "pilar" de la misma - de carácter intergubernamental -, siendo el primero las Comunidades europeas y el tercero la Cooperación policial y judicial en materia penal. Tuvo su origen en el Tratado de Maastricht y fue reformada en el de Amsterdam, y cuando entre en vigor el Tratado de Niza se producirá una nueva reforma que, aparentemente, no es demasiado importante. La verdadera reforma de la PESC se produjo en la "cumbre" de Niza, pero no a través de la enmienda del Tratado de Amsterdam sino mediante la aprobación de un Informe, presentado por la Presidencia francesa, que daba el espaldarazo definitivo a la Política europea de seguridad y defensa (PESD) iniciada en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 y desarrollada, fundamentalmente, en los de Helsinki, de diciembre del mismo año, y de Santa María de Feira, de junio de 2000.

En la segunda parte de este trabajo nos ocuparemos de examinar las consecuencias de la "cumbre" de Niza, tanto en lo que se refiere a la reforma de la PESC como en lo relativo a la articulación y posterior desarrollo de la PESD pero, previamente, en una primera parte, trataremos de hacer un rápido resumen de la evolución de la PESC que permita entender los cambios decididos en Niza.

## I - LAS GRANDES LÍNEAS DE LA EVOLUCIÓN DE LA PESD

Trataremos de mostrar, casi exclusivamente, cómo la cooperación europea en la materia que nos ocupa empezó abordando únicamente la política exterior para, más tarde, asumir las cuestiones relativas a la seguridad y, finalmente, al crearse la Unión Europea, también las relacionadas con la defensa, aunque éstas últimas de forma todavía muy cautelosa. Al hilo de esta evolución intentaremos hacer un esbozo de las actitudes adoptadas al respecto por algunos Estados y nos referiremos a cada uno de los momentos en los que se han producido aportaciones importantes en la construcción de la PESD y, luego, de la PESD.

### A - HASTA EL TRATADO DE AMSTERDAM

La PESD, tal como hoy se encuentra organizada, tuvo su origen en el Tratado de Maastricht, pero no surgió de la nada puesto que, hasta ese momento, los Estados miembros de la Comunidad Europea habían venido colaborando en materia de política exterior dentro de la llamada Cooperación Política Europea (CPE), que se fue estableciendo a lo largo de la década de los setenta<sup>1</sup>. En realidad, el primer intento de cooperación de carácter político entre los entonces seis Estados miembros de la Comunidad se remonta a los años cincuenta cuando se pretendió llevar a cabo al rearme alemán "exigido" por los norteamericanos mediante la creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED). Como se recordará, cuando el intento ya estaba a punto de naufragar, se pensó que, para salvarlo, era preciso crear previamente una Comunidad Política Europea que estableciera el marco de referencia en el que anclar la defensa. Ambos proyectos, como es sabido, fracasaron y sumieron a la incipiente Comunidad en una especie de depresión de la que empezó a salir tras la Conferencia de Messina.

Unos años después, en 1961, se produjo una nueva tentativa de unificación política, aunque mucho más modesta en sus pretensiones. Me refiero al llamado Plan Fouchet, obra de una comisión de expertos creada al efecto, que en realidad fueron dos planes puesto que contó con dos versiones. La primera fue presentada en noviembre de 1961. Para evitar el rechazo de algunos Estados, el proyecto colocaba la cooperación política en el marco clásico de la cooperación diplomática, al margen, por consiguiente, de la integración económica. Así nadie podría temer la pérdida de competencias soberanas en materias delicadas. Esta primera versión fue acogida favorablemente, lo que hizo pensar que las circunstancias permitían ir un poco más lejos. Por ese motivo se preparó una segunda versión que suponía un cierto grado de integración. Sin embargo ésta, presentada en enero de 1962, provocó algunos recelos y llevó finalmente al abandono del Plan. Preveía ciertas conexiones entre lo político y lo económico y ello hizo temer que posibles desavenencias políticas pudieran dar al traste con los logros alcanzados en el ámbito

---

<sup>1</sup> Sobre la CPE, *vid.*, entre otros, E.Barbé, "La cooperación política europea", *Revista de Instituciones Europeas* 1989, pp.79 y ss.; G.Edwards y Ch.Hill, "European political cooperation", *Yearbook of European Law* 1991, pp.489 y ss.; Y.Gérard, "La coopération politique européenne. Méthodes et resultats", *Revue du Marché Commun* 1987, pp.466 y ss.; D.Liñan Nogueiras, "Cooperación política y Acta única europea", *Revista de Instituciones Europeas* 1988, pp.45 y ss.; S.Perrakis, "L'incidente de l'Acte unique européen sur la coopération des douze en matière de politique étrangère", *Annuaire Français de Droit International* 1988, pp.807 y ss.

económico.

La cooperación política entre los Miembros de la Comunidad se inició con el Informe de Luxemburgo de 1970, conocido también como "Informe Davignon". En él se consideraba necesario crear un mecanismo que facilitara la acción política en común de los Estados miembros aunque, al menos inicialmente, quedara limitado al ámbito concreto de las relaciones exteriores. Para ello se preveía el establecimiento de un flujo constante de información y consultas regulares que los Estados se comprometían a facilitar al objeto de poder adoptar posturas comunes ante cuestiones de interés general. Los encargados de la concertación serían los de Ministros de asuntos exteriores ayudados por un Comité político (COPO), formado por los directores generales de política exterior de los respectivos ministerios. El Informe involucraba, aunque timidamente, tanto a la Comisión como al Parlamento, señalando que aquella debía participar en las reuniones de los Ministros de asuntos exteriores y que éste debía ser periódicamente informado de las medidas que ser adoptaran. Dos años después, el Informe de Copenhague, adoptado por el Consejo en julio de 1973, completó el "Informe Davignon". Los Estados asumían el compromiso de no adoptar posturas en el ámbito de la política internacional sin haber consultado antes con sus interlocutores en el marco de la cooperación política. Esta quedaría completada en la cumbre de París de 1974 - en la que se creó el Consejo europeo - y en la reunión del Consejo europeo de Londres de 1981, en la que se estableció la "troika", es decir, el procedimiento en virtud del cual el Estado que ejerce la presidencia del Consejo cuenta con la ayuda del que le precedió y del que le sucederá.

En estas condiciones, la cooperación política de los Estados miembros de la Comunidad se caracterizó por su tajante separación formal del ámbito comunitario, por limitarse a la política exterior y por constituir un sistema de cooperación entre Estados carente de base jurídica puesto que se estableció a través de informes aprobados por el Consejo cuyas recomendaciones eran puestas práctica por los Estados. Y así estuvieron las cosas hasta que el Acta Única Europea (AUE) las institucionalizó en 1986 al establecer las "Disposiciones sobre la Cooperación Europea en materia de política exterior". Solo a partir de ese momento se dispuso de un texto jurídico que, prácticamente, se limitaba a incorporar la práctica seguida hasta ese momento por los Estados. Las únicas novedades consistían en la introducción de la seguridad junto a las relaciones exteriores y en la creación de un Secretaría, con sede en Bruselas, encargada de asistir al Estado que ejerciera la Presidencia.

El Tratado de Maastricht fue el que creó la PESC cinco años después<sup>2</sup>. En ese tiempo la

---

<sup>2</sup> Sobre la PESC en el Tratado de Maastricht, *vid.* L.Cartou, *L'Union Européenne*, 20Ed., Dalloz, Paris 1996; C.Gutierrez Espada, *El sistema institucional de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 1993; A.A.Herrero de la Fuente, "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea", en P.Biglino (Coord.), *Diccionario de términos comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid 1997; del mismo autor, "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea ty su necesaria revisión", *Revista de Estudios Europeos* nº16, 1997, pp.3 y ss.; D.J.Liñán Nogueiras, "Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea", *Revista de Instituciones Europeas* 1992, pp.997 y ss.; del mismo autor, "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en la perspectiva de la reforma de 1996", *Gaceta Jurídica de la CEE*, Boletín 111 (1996), pp.5 y ss.; B.Ch.Ryba, "La politique étrangère et de sécurité commune. Mode d'emploi et bilan d'une année d'application", *Revue du Marché Commun et de l'Union*

Comunidad se había percatado de que, frente al alto nivel de integración alcanzado en el ámbito de las relaciones económicas, en el marco de la política exterior, por el contrario, las cosas estaban más atrasadas. Por ese motivo, la Comunidad se había encontrado con serias dificultades que le habían impedido reaccionar de forma coherente ante los grandes cambios habidos en Europa a partir de finales de la década de los ochenta: La unificación de Alemania, la desaparición de los sistemas comunistas, el desmembramiento de la Unión soviética<sup>3</sup>. Por ello se consideró que la Europa comunitaria necesitaba nuevos instrumentos para hacer frente a los grandes acontecimientos o, incluso, para adelantarse a ellos, en lugar de tener que ir siempre a remolque de los mismos. Por otro lado, algunos Estados habían manifestado su interés por desarrollar la cooperación en materia de seguridad y por añadir la defensa a las materias de las que se venía ocupando la CPE, de forma que incluso fuera posible desvincular en alguna medida la defensa europea de la alianza con los Estados Unidos dentro de la OTAN.

La PESC supuso un paso adelante con relación a la CPE pero rodeado de múltiples cautelas. Se mantuvo, además, en el plano intergubernamental - en el que sigue hoy - puesto que muchos Estados se negaron a aceptar que a la política exterior y de seguridad se le pudieran aplicar los mecanismos de integración que venían funcionando ya en el marco comunitario: Iniciativa de la Comisión, sistema de mayorías, intervención del Parlamento europeo o, incluso, del Tribunal de Justicia. Y en cuanto a la defensa, ésta se introdujo en el ámbito de la PESC, aunque, como veremos, de manera bastante poco definida. Hay que señalar, no obstante, que, precisamente en el campo de la defensa, es en el que el Tratado de Maastricht involucraba a la Unión Europea Occidental, lo cual, como también veremos, dió lugar a una serie de consecuencias para ésta que, finalmente, han quedado en nada.

1 - Los objetivos.

El AUE no contiene ninguna disposición concreta en la que, de manera expresa, se especifiquen los objetivos de la Cooperación europea en materia de política exterior. No es de extrañar, por consiguiente, que uno de los mejores analistas de la CPE llegara a la conclusión de que ésta no tenía un objetivo concreto como no fuera el de poder tratar en el marco europeo, con el máximo respeto de las soberanías estatales, todas aquellas cuestiones que no entraban en el ámbito de las Comunidades<sup>4</sup>. No obstante, de la lectura de las disposiciones del AUE se desprende que si se establece la obligación de los Estados de informarse y consultarse

---

*Européenne* n°384, 1995, pp.14 y ss.; A.Tanca, "La Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne en 1995", *Journal Européen de Droit International* 1996, pp.447 y ss.

<sup>3</sup> Como ha puesto de relieve J.Cloos ("L'Union Européenne a-t-elle besoin d'une politique européenne de sécurité?", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* n°452, 2001, p.582), aunque rápidamente se superó el problema, con motivo de la crisis en la antigua Yugoslavia pareció que la Triple Alianza y la *Entente Cordiale* resucitaban puesto que Alemania se colocaba al lado de Croacia mientras que Francia lo hacía junto a Serbia. Con todo, siempre será difícil evitar que situaciones como ésta se produzcan en países con tantos años de soberanía a sus espaldas en los que tantas veces han seguido políticas anfréntadas.

<sup>4</sup> J.Charpentier, "La coopération politique entre les Etats membres des Communautés Européennes", *Annuaire Français de Droit International* 1979, p.756.

mutuamente sobre cualquier cuestión de política exterior que ofrezca un interés general es para "asegurar que su influencia combinada se ejerza de la manera más eficaz...." (art.30.2.a). De forma paralela, se señala que los Estados deberán procurar evitar cualquier acción "que reduzca su eficacia en tanto que fuerza coherente en las relaciones internacionales" (art.30.2.d). Y si se fija a cargo de las Altas Partes contratantes la obligación de asegurar el desarrollo progresivo y la definición de los principios y objetivos comunes es para "aumentar su capacidad de acción conjunta en el ámbito de la política exterior" (art.30.2.c). Por otro lado, si los Estados miembros se muestran dispuestos a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad, es para "contribuir de una manera esencial al desarrollo de una identidad europea en materia de política exterior" (art.30.6.a). Finalmente, el artículo 30.6.b. recoge otro objetivo que es el de preservar las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para la seguridad. En definitiva, puede decirse que nos encontramos con unos objetivos que, en realidad, lo que persiguen es crear un mecanismo capaz de dar fuerza y eficacia a la política exterior común de los Estados miembros de la Comunidad y de contribuir a desarrollar una identidad europea en materia de política exterior. A esto podemos añadir que los informes que sirvieron para poner en pie la CPE pretendían, fundamentalmente, iniciar cuanto antes una cooperación política que se consideraba necesaria si se quería alcanzar el objetivo último del Plan Schuman; además, si se tenía en cuenta - como señalaba el "Informe Davignon" - que los problemas internacionales no eran exclusivamente económicos o únicamente políticos sino que, normalmente, reunían ambas características, la integración económica no podía progresar sin un avance paralelo de la cooperación política. En esta cuestión incidiría poco después el famoso "Informe Tindemans".

A diferencia del AUE, el Tratado de Maastrich sí que especificó los objetivos de la PESC. El artículo J.1. señaló los siguientes:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión;
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas;
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París<sup>5</sup>;
- El fomento de la cooperación internacional;
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

---

<sup>5</sup> Con relación a este objetivo ya hemos señalado en otro lugar ("La Unión Europea y el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas", Revista de Estudios Europeos nº14, 1996, pp.3 y ss.) hasta qué punto la creación de la Unión Europea supone un profundo cambio con relación a las Comunidades europeas puesto que los Estados miembros de la Unión pasan de serlo de unas organizaciones de carácter económico-social a ser parte, si no en una Organización internacional, sí en un acuerdo regional que entiende en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales - como la Organización de Estados Americanos, por poner un ejemplo - de los que entran dentro del marco del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas con unas consecuencias que, por su trascendencia, no deberían haber pasado desapercibidas.

No podemos entrar aquí en el análisis de estos objetivos. Digamos únicamente que se trata de unos objetivos solemnes a los que habría que añadir otros más "informales" que han ido apareciendo en diferentes documentos. Así, por ejemplo, en el Informe del Consejo que fue aprobado en la "Cumbre de Lisboa" de junio de 1992, se afirma que la PESC "deberá contribuir a garantizar que las acciones exteriores de la Unión estén menos condicionadas por los acontecimientos del mundo exterior y estén más dirigidas a velar por los intereses de la Unión y a la creación de un entorno internacional más favorable. Todo ello permitirá que la Unión Europea tenga mayor capacidad para resolver los problemas en su origen con el fin de anticiparse al estallido de las crisis".

## 2 - Los medios

En sus orígenes, la CPE se limitó exclusivamente a promover la cooperación en materia de política exterior. Otras cooperaciones políticas habían sido contempladas en el Plan Fouchet pero fueron rápidamente rechazadas. Sin embargo, cuando la CPE quedó consagrada jurídicamente en el AUE, junto a la política exterior apareció la seguridad, si bien de forma limitada y no demasiado precisa. Allí se puede leer que las Altas Partes Contratantes "están dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad" y también - como ya hemos indicado - que están resueltas "a preservar las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para su seguridad". Estas disposiciones no tuvieron sin embargo consecuencias dignas de mención debido a que, entre otras razones, por un lado, los Estados no parecieron estar demasiado interesados en un primer momento y, por otro lado, los mecanismos establecidos por el AUE no facilitaban tampoco el progreso de la cooperación efectiva en esta materia.

El Tratado de la Unión Europea, por el contrario, determinó en su artículo J.4. que la cooperación en materia de política exterior y de seguridad común abarcaría "todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión". Esta fórmula ampliaría en gran medida las competencias de la PESC en materia de seguridad con relación a las de la CPE, puesto que, como es sabido, las modernas doctrinas en materia de seguridad internacional, lejos de señalar como únicos factores de la misma los de tipo militar, incluyen también otros muchos entre los que destacan los de tipo económico, social, cultural, religioso y medioambiental<sup>6</sup>. El Informe de Lisboa de junio de 1992 al que ya nos hemos referido señaló algunos ámbitos que, en materia de seguridad, podían ser objeto de acciones comunes: El desarrollo de la OSCE, la política de desarme y de control de armamentos, la no proliferación nuclear y los aspectos económicos de la seguridad, en especial el control de las transferencias de tecnología a terceros países y la exportación de armas. Poco

---

<sup>6</sup> Sobre esta cuestión, *vid.* K.Booth, *New thinking about strategy and international security*, Harper and Collins, London 1991; B.Bouzan, *People, States and Fear. An Agenda for international security studies in the post-cold war*, Harvester Wheatsheaf, New York 1991; A.P.Carter, W.V.Perry y J.D.Stembruner, *A new concept of cooperative security*, Brookings, Washington 1992; R.Gilpin, *The political economy of international relations*, Princeton University Press, Princeton 1987; A.A.Herrero de la Fuente, "Medio ambiente y seguridad. Algunas reflexiones a raíz de la segunda cumbre de la Tierra", *Anuario de Derecho Internacional* 1997, pp.561 y ss.; R.D.Lipschutz (Ed.), *On security*, Columbia University Press, New York 1995; M.Schmitz, *Les conflits verts*, Collection GRIP-Informations, Bruxelles 1992.

después, la "cumbre" de Bruselas de octubre de 1993 fijó cinco campos prioritarios para la acción comunitaria en materia de seguridad: La estabilidad de Europa, el proceso de paz en el próximo Oriente, el proceso de democratización de Suráfrica, la pacificación de la antigua Yugoslavia y la transición democrática en Rusia.

La defensa, como ya hemos señalado, apareció por primera vez en el Tratado de la Unión de una manera muy poco precisa: 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". No hace falta una preparación jurídica muy profunda para detectar tanta imprecisión. No se trataba de establecer una política de defensa, sino únicamente de definirla. En todo caso, en el futuro.... Además, lo que se define es una política de defensa que solo "en su momento" podrá, tal vez, llevar a una defensa común. Para lo que seguramente sí hay que tener una preparación especial es para saber distinguir lo que es una "política de defensa común" de una "defensa común". Por ese motivo parece conveniente indicar que existe una política de defensa común cuando hay acuerdo entre los Estados sobre los objetivos de la utilización de sus fuerzas armadas. Una política de defensa común puede incluir también la adopción de medidas de preparación o, incluso, la adopción de planes de acción ante determinadas hipótesis. La defensa común va más allá y supone que los Estados disponen de una estructura militar integrada en condiciones de asumir el mando del conjunto de las fuerzas armadas. La defensa común puede implicar también la adquisición conjunta de material bélico y la integración permanente de fuerzas militares de diferentes Estados bajo un mando unificado<sup>7</sup>.

El Tratado de Maastricht sorprendió en este punto al encargar a la Unión Europea Occidental la elaboración y puesta en práctica de las decisiones y acciones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa. Se trataba de una medida que dejaba en el aire una gran cantidad de dudas sobre su estructuración jurídica que no aclaraban en absoluto las Declaraciones relativas a la UEO que acompañaban al Tratado<sup>8</sup>.

Era, además, una decisión que, a pesar de las puntualizaciones de que iba acompañada, las cuales dejaban claro el protagonismo de la OTAN, abrió un gran debate entre partidarios de la defensa genuinamente europea en el marco de la UEO - al frente de los cuales se encontraba Francia - y los partidarios de la defensa en el marco de la OTAN - liderados por Gran Bretaña - que, tras un periodo de incertidumbre, ha terminado, como veremos, con la "defenestración" y subsiguiente desmantelamiento de la UEO.

### 3 - Los instrumentos

La CPE se basó exclusivamente en el mantenimiento de un flujo constante de intercambios de información y consulta entre los Estados miembros y, a lo sumo, estableció la obligación de que los Estados miembros se consultaran antes de adoptar postura - cada cual la

---

<sup>7</sup> Vid. R.Van Beveren, "La coopération militaire: Quelle structure pour l'avenir?", *Cahiers de Chaillot* nº6, janvier 1993, pp.23 y ss.

<sup>8</sup> Para un análisis de la problemática cita, M.Corrall Suárez, "Algunas consideraciones sobre la "integración" de la UEO en la Unión Europea", *Revista de Estudios Europeos* nº7, 1994, pp.15 y ss.

suya - ante los acontecimientos internacionales. Para ello señaló o creó las instituciones que se encargarían de ello: los Ministros de asuntos exteriores, el Comité Político, el Grupo de corresponsales, la Secretaría. También en este punto el Tratado de Maastricht dió un gran paso adelante. Mantuvo, por supuesto, la información y la concertación, pero añadió las posiciones comunes que podía definir el Consejo y las acciones comunes que éste mismo podía decidir basándose en orientaciones generales del Consejo Europeo. Las posiciones comunes, de carácter más bien teórico, debían verse reflejadas en la conducta de los Estados miembros en el desarrollo de sus relaciones exteriores y defendidas en organizaciones y conferencias internacionales (art.J.2.). Las acciones comunes, de carácter operativo, eran "vinculantes para los estados miembros en la adopción de sus posiciones y en el desarrollo de su acción" (art.J.3.4.)

#### 4 - los órganos de la PESC

Mientras el AUE se refería continuamente a las Altas Partes Contratantes, el Tratado de la Unión Europea puso el desarrollo de la PESC en manos del Consejo - actuando por unanimidad, salvo en las cuestiones de procedimiento y en la toma de decisiones de aplicación de acciones comunes que hubiera acordado adoptar por mayoría cualificada - quien para la adopción de acciones comunes debía seguir, sin embargo, los principios y las orientaciones generales emanados del Consejo Europeo. La Unión estaría representada en este ámbito por la Presidencia. El Tratado de Maastricht también incorporó a la PESC al Parlamento Europeo y a la Comisión pero en unas condiciones muy limitadas.

#### B - LA PESC EN EL TRATADO DE AMSTERDAM

Como ya hemos tenido ocasión de exponer no hace mucho en esta misma Revista<sup>9</sup>, los resultados obtenidos por la PESC en sus primeros años de existencia fueron generalmente considerados - con mayor o menor razón según los casos - como muy decepcionantes. Hubo tal vez un cierto apresuramiento en sacar conclusiones ya que casi no hubo tiempo para que la PESC pudiera desarrollar sus posibilidades. No hay que olvidar que el Tratado de Maastricht no entró en vigor hasta el mes de noviembre de 1993 y la Conferencia intergubernamental comenzó en Turin en marzo de 1996. Pero es que, además, los informes - del Parlamento Europeo, de la Comisión y de las demás instituciones - que sirvieron para la preparación de la CIG de 1996, en los que ya aparecían las críticas a las que nos estamos refiriendo, se adoptaron en junio de 1995. Y el Grupo de Reflexión, que también fue muy crítico, se reunió por primera vez en esa misma fecha y presentó el resultado de su trabajo al Consejo Europeo que tuvo lugar en Madrid en diciembre de ese año.

Se puso de relieve, en todo caso, que los logros alcanzados en ese espacio de tiempo habían sido muy escasos: Un pequeño número de posiciones y acciones comunes frente a una elevada cantidad de declaraciones, fórmula ésta que había sido la típica de la CPI pero que no

---

<sup>9</sup> A.A.Herrero de la Fuente, "La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea", *Noticias de la Unión Europea* nº186, julio de 2000, pp.103 y ss.; también, "Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea", en P.Biglino (Coord.), *Diccionario de términos comunitarios*, Tecnos, Madrid 1997. pp.305 y ss.

estaba siquiera prevista en el ámbito de la PESC<sup>10</sup>. También se señaló que entre posiciones y acciones comunes no había habido prácticamente ninguna coordinación, sino que cada una había ido por su lado. Igualmente se destacó que con las citadas acciones y posiciones no se habían cubierto más que unos pocos frentes de los muchos en los que la Unión Europea tiene intereses comunes y, finalmente, que la puesta en marcha de la PESC no sólo no había servido para que la Unión Europea alcanzara los objetivos previstos en el Informe de Lisboa al que ya nos hemos referido sino que la Unión Europea había seguido yendo a remolque de los acontecimientos: Sus acciones no respondían a políticas de la Unión sino a peticiones hechas por las Naciones Unidas y, en definitiva, la Unión Europea seguía sin ejercer ese liderazgo político internacional que "le correspondía" en razón de su indudable liderazgo económico y, lo que era tal vez peor, el Mundo no se había enterado de que existía una Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea.

Hubo otras razones - a nuestro juicio de mayor calado - que también propugnaban la reforma de lo actuado en Maastricht. En primer lugar, se había comprobado que la exigencia a ultranza de la unanimidad para la adopción de acciones y posiciones constituía un obstáculo casi infranqueable para el progreso de la PESC. También se había podido observar que, por la misma razón, cuando el Consejo lograba adoptar finalmente una acción común, ésta resultaba un tanto "desnaturalizada" con relación al contenido de la orientación general del Consejo Europeo de la que procedía. En segundo lugar, se había producido la llamada "contaminación" entre el primer y el segundo pilar de la Unión Europea: Sanciones económicas que hasta entonces había podido adoptar la Comunidad por mayoría cualificada en el campo de sus relaciones exteriores, al ser absorbidas en el ámbito de la PESC requerían unanimidad, lo cual constituía sin duda una regresión. La consecuencia era que en el pasado habían podido desarrollarse operaciones de gran envergadura, de alto coste económico e importantes consecuencias políticas y ahora la exigencia de unanimidad impedían la adopción de otras mucho menos relevantes. En tercer lugar - por citar únicamente las razones de la revisión que consideramos más importantes - era necesario puntualizar muchos extremos con relación a la seguridad pero, sobre todo, a la defensa y a la participación de la UEO en esos ámbitos.

No podemos analizar aquí los resultados de la revisión llevada a cabo por la CIG de 1996 pero necesariamente tenemos que referirnos a las novedades más importantes que introdujo el Tratado de Amsterdam, especialmente las relacionadas con las medidas adoptadas en la posterior Cumbre de Niza tanto con vistas a la revisión de lo acordado en Amsterdam como al establecimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa<sup>11</sup>. Por ello, dejando a un lado lo

---

<sup>10</sup> Sobre la naturaleza de estas declaraciones y de los demás actos que se pueden adoptar en el marco de la PESC, *vid.* E.González Sánchez, "El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la Política exterior y de seguridad común", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº8, 2000, pp.383 y ss.

<sup>11</sup> Sobre la PESC en el Tratado de Amsterdam, *vid.*, entre otros, E.Arroyo Lara, "Ámbitos e instrumentos de acción exterior de la Unión Europea", en F.Mariño (Ed.), *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad internacional*, Universidad Carlos III, Madrid 1998, pp.353 y ss.; R.Bermejo García, "La Política exterior y de seguridad común y el Tratado de Amsterdam", *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja* nº 3, pp. 20 y ss.; F. de la Fuente Pascual, *Glosario jurídico-político de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 2002, pp.252 y ss.; C. Gutierrez

que de positivo tuvo la reestructuración del Título V del Tratado, vamos a ocuparnos exclusivamente - y de forma muy somera - a los nuevos instrumentos de acción, a las precisiones relativas a la seguridad, a la defensa y a la "integración" de la UEO, y, por fin, al papel que corresponde a las instituciones en el desarrollo de la PESC. Examinaremos, también muy brevemente, cuáles son los resultados de la reforma.

## 1 - Los nuevos instrumentos de acción

A los principios, las orientaciones generales, las posiciones comunes, las acciones comunes y la cooperación sistemática que ya se encontraban tipificadas en el Tratado de Maastricht, el Tratado de Amsterdam añade las estrategias comunes e introduce, además, un procedimiento distinto del habitual para la conclusión de aquellos tratados que sean necesarios para desarrollar la PESC.

Las estrategias comunes las determinará el Consejo Europeo (art.13 del TUE), deberán definir sus objetivos y duración, así como los medios que habrán de facilitar la Unión y los Estados miembros, y serán aplicadas por el Consejo, en particular adoptando posiciones y acciones comunes. El citado artículo precisa, igualmente, que el Consejo recomendará al Consejo Europeo estrategias comunes. Hasta ahora, el Consejo Europeo ha adoptado un número muy reducido de estrategias comunes, aunque no tanto como a primera vista puede parecer puesto que no hay que olvidar que el Tratado de Amsterdam entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Sin embargo las citadas estrategias no han servido, como se esperaba, para terminar de definir con claridad el valor y el significado de este nuevo instrumento. Por ese motivo han sido objeto de algunas críticas<sup>12</sup>. Entre otras razones porque parecen haber perseguido como finalidad la de coordinar los tres pilares de la Unión Europea cuando, de acuerdo con lo previsto en Amsterdam, deberían intervenir únicamente en relación con el segundo pilar. Por otro lado, se han adoptado con relación a cuestiones que ya habían sido objeto de acciones y posiciones comunes y no - como se esperaba - para puntualizar nuevas orientaciones generales y dar lugar a nuevas posiciones y acciones comunes. Todo ello ha producido cierto confusiónismo y seguramente por esta razón el Consejo elaboró en febrero de 2001 una serie de orientaciones que habrán de permitir sacar mejor partido a las estrategias comunes actuales y futuras<sup>13</sup>

---

Espada, "El letargo de Europa (o la cooperación en asuntos de seguridad y defensa), en *Acción Exterior de la Unión Europea.... cit.*, pp.113 y ss.; del mismo autor, "El Tratado de Amsterdam (1997) y la defensa de Europa", en J.Pelaez Marón (Dir.), *Cuestiones actuales de Derecho comunitario europeo IV*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba 1998, pp.157 y ss.; A.A.Herrero de la Fuente, "La Política exterior y de seguridad común en el Tratado de Amsterdam", *Revista de Estudios Europeos* n°20, 1998, pp.3 y ss; del mismo autor, "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea", *loc. cit.*, pp.103 y ss.; A.Remiro Brotons, "¿Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESC?", *Gaceta Jurídica* 1998, D-29, pp.71 y ss.

<sup>12</sup> El Consejo Europeo adoptó solamente dos estrategias comunes en 1999 - sobre Rusia (DOCE L157/1) y Ucrania (DOCE L331/1) - y una en 2000 sobre el Mediterráneo (DOCE L183/5).

<sup>13</sup> Se trata de las Conclusiones del Consejo sobre las estrategias comunes, aprobadas en la

Mayor interés tiene para nosotros el procedimiento de conclusión de los tratados internacionales que sean necesarios para desarrollar la PESC. El artículo 24 permite que estos tratados puedan ser negociados por la Presidencia, asistida por la Comisión en su caso, si así lo decide por unanimidad el Consejo. Éste - añade el citado artículo "celebrará dichos acuerdos por unanimidad, basándose en una recomendación de la Presidencia". Sin embargo, "ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional; los restantes miembros del Consejo podrán acordar que el acuerdo se les aplique provisionalmente". Se trata, por consiguiente, de un procedimiento híbrido de conclusión de tratados con el que se intenta ir un poco más allá de los estrictamente intergubernamental sin que se pueda llegar demasiado lejos por ese camino ya que la Unión Europea carece de personalidad jurídica internacional y sus miembros insisten en que la PESC debe seguir teniendo una base intergubernamental<sup>14</sup>

Estos son los nuevos instrumentos de la PESC, pero no se puede cerrar este punto sin hacer referencia a los cambios introducidos en Amsterdam en el procedimiento de adopción de decisiones establecido en el artículo 23 con el fin de limitar en alguna medida la exigencia de la unanimidad. En efecto, en contra de algunas posturas que pretendían "comunitarizar" la PESC e introducir "sin más" la regla de la mayoría cualificada, el Tratado de Amsterdam lo que hace únicamente - con gran acierto a nuestro modo de ver - es suavizar la exigencia de la unanimidad, permitiendo la "abstención constructiva" que no equivaldrá a un veto, siempre que no sea multitudinaria. Hasta el presente en ningún caso se ha utilizado esta posibilidad. La rigidez de la unanimidad se ha limitado también estableciendo que las decisiones que sirvan para aplicar una posición o una acción común, o las posiciones, acciones comunes o decisiones que sirvan para desarrollar una estrategia común se adoptarán por mayoría cualificada. Es decir, se adopta el criterio de la mayoría para adoptar medidas cuyo fin es aplicar o desarrollar una decisión anterior adoptada por unanimidad. Este sistema no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y, además, con carácter general, su eficacia podría ser ilusoria si tenemos en cuenta que, en última instancia, si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional tiene la intención de oponerse a una decisión de las que debería adoptarse por mayoría cualificada, no se procederá a la votación y el Consejo podrá pedir por mayoría cualificada que el asunto se eleve al Consejo Europeo para que decida por unanimidad. Es lo que en la jerga comunitaria se ha denominado freno de emergencia

---

sesión del 26-27 de febrero de 2001, que aportan las siguientes orientaciones: 1. Las estrategias comunes deberían aportar un valor añadido evidente; 2. Las estrategias comunes deberían estar más centradas sobre materias y temas claramente identificados; 3. Las estrategias comunes deberían dar lugar a su desarrollo a través de la adopción por mayoría cualificada de posiciones y acciones comunes; 4. Los progresos realizados en la persecución de objetivos comprobables deberían ser evaluados con regularidad y deberían llevarse a cabo las adaptaciones que se consideraran necesarias. (*Bulletin de l'Union Européenne* 1/2-2001, p.103).

<sup>14</sup> La interpretación del artículo 24 como una fórmula de atribución implícita de personalidad internacional a la Unión es imposible puesto que, de acuerdo con el Derecho internacional general, las disminuciones de soberanía de los estados no se presumen jamás. En todo caso, si quedaban dudas, los negociadores del Tratado de Amsterdam las aclararon en la Declaración nº4.

o válvula de seguridad... cuyo grado de utilización por parte de los Estados mostraría la eficacia real de la vía abierta en Amsterdam a la mayoría cualificada. En ese sentido hoy es posible afirmar que si bien antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam nunca fue utilizada esta posibilidad de adoptar de decisiones por mayoría cualificada que, de manera mucho más limitada, permitía el artículo J.3 del Tratado de Maastricht, por el contrario, a partir de mayo de 1999, la fórmula ha sido utilizada en bastantes ocasiones tanto para aplicar acciones como posiciones o estrategias comunes. Y nunca ha sido utilizada hasta ahora la "válvula de seguridad" por parte de Estado miembro alguno.

## 2 - Las precisiones en materia de seguridad y defensa

En materia de seguridad, el artículo 17 del Tratado de Amsterdam no ha introducido, en principio, novedad alguna ya que, al igual que el de Maastricht, indica que la PESC abarcará "todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión". Sin embargo el citado artículo aportó una precisión - importantísima en sí misma y por sus consecuencias - al señalar en su párrafo 2. que "las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán 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" en recuerdo del lugar - a las afueras de Bonn - en el que fueron acordadas en 1992 por los miembros de la UEO. Su interés radica, fundamentalmente, en que se trata de misiones en las que se utilizan fuerzas armadas, pero con relación a las cuales - por pertenecer al campo de la seguridad internacional - no en el de la defensa - los miembros "neutralistas" de la Unión Europea aceptan su realización e incluso su participación en las mismas<sup>15</sup>.

Por lo que se refiere a la defensa, el Tratado de Amsterdam añadió también algunas precisiones a lo acordado en Maastricht. Así, la indeterminación del establecimiento de una política de defensa común "en el futuro" fue corregida en parte al establecerse la definición "progresiva" de una política de defensa común. Y el paso de esta política de defensa a una defensa propiamente dicha - que en Maastricht había quedado en el aire - se concretó al señalarse que es algo que tendrá que decidir el Consejo Europeo recomendando en ese supuesto a los estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. No hay que olvidar, además, que es al Consejo Europeo a quien corresponde, de acuerdo con el artículo 13, adoptar los principios y las orientaciones generales de la PESC, "incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa". En todo caso, no hay que olvidar que, de acuerdo con el Protocolo nº5, Dinamarca no participa en la elaboración y la aplicación de decisiones y acciones con implicaciones en el ámbito de la defensa, tal como ya se recogió en la Decisión sobre Dinamarca y el TUE adoptada por el Consejo Europeo en la reunión de Edimburgo de diciembre de 1992.

Todavía en relación con la defensa, el último apartado del párrafo 4 del artículo 17 añade

---

<sup>15</sup> La cuestión de la participación de los miembros de la Unión Europea no miembros de la OUA en las misiones Petersberg aparece formalmente recogida en la Decisión del Consejo 404/1999 (DOCE L153/1)

- se ha dicho que "con infinita desgana"<sup>16</sup> - la posibilidad de que la política de defensa estará respaldada, según consideren adecuado los Estados miembros, por la cooperación entre sí en el sector del armamento. En su momento expresamos nuestras dudas sobre la eficacia de esta previsión<sup>17</sup> recordando cómo la Declaración sobre la UEO que acompañó al Tratado de Maastricht ya se refería a la posibilidad de que se creara una Agencia Europea de Armamento y cómo de esa cuestión se habían ocupado - sin resultado alguno - las "cumbres" de Kirchberg y de Noordwijk en mayo y noviembre de 1994, respectivamente. Preciso es reconocer ahora que el éxito de la PESD, a la que después nos referiremos, ha dejado sin fundamento nuestras sospechas.

En cuanto a las relaciones entre la Unión Europea y la UEO, la revisión de Amsterdam se ha limitado casi exclusivamente a establecer o concretar fórmulas de contacto que faciliten la coordinación entre las instituciones en liza: la UE, la UEO y la OTAN. Sin embargo, queda claramente reforzado el protagonismo de la OTAN con relación a lo establecido en Maastricht<sup>18</sup>.

### 3 - El papel de las instituciones

El Tratado de Maastricht colocó en manos del Consejo y del Consejo Europeo la dirección de la PESD, asumiendo la Presidencia su representación. El de Amsterdam ha modificado poco este plantamiento pero ha introducido algunos cambios importantes de los que no podemos ocuparnos aquí<sup>19</sup>. Sí vamos a referirnos, sin embargo, a lo que fueron dos novedades: El nombramiento del Secretario general del Consejo como Alto Representante de la PESD y la creación de la Unidad de planificación de la política y de alerta rápida que queda configurada en la Declaración nº6. Con el nombramiento de "Mr.PESD" se trataba inicialmente de paliar la falta de "visibilidad" de la PESD desde el exterior. Sin embargo, la construcción de la PESD ha convertido al Alto Representante en un "valor en alza" con un mayor número de

---

<sup>16</sup> C.Gutierrez Espada, "El Tratado de Amsterdam y la defensa de Europa", *loc.cit.*, p.169

<sup>17</sup> "La política exterior y de.....", *Noticias de la Unión Europea* nº 186, 2000, p.119

<sup>18</sup> A raíz de la adopción del Tratado de Maastricht, todos los Miembros de la UE - siguiendo la invitación que incorporaba la segunda parte de la Declaración a la que ya nos hemos referido - fueron entrando a formar parte de la UEO aunque con diferentes estatutos. Así, esta Organización ha llegado a tener diez miembros de pleno derecho (Alemania, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Italia, Luxemburgo y Portugal) tres asociados (Islandia, Noruega y Turquía), cinco observadores (Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia) y nueve "socios" (Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, República Eslovaca y Rumanía). En la CIG del 96 se barajaron diferentes fórmulas de relación entre la UE y la UEO que iban de la simple coordinación a la fusión o, más exactamente, a la absorción de la UEO por la UE. El Tratado de Amsterdam refuerza las relaciones entre ambas organizaciones pero mantiene la fórmula ambigua de que "la UEO es parte integrante del desarrollo de la Unión" sin mayores precisiones sobre la naturaleza y las condiciones de dicha integración. Sobre esta cuestión, *vid.* M.Corrall Suárez, *loc.cit.*, pp.15 y ss.

<sup>19</sup> Nos remitimos a lo expuesto en esta misma Revista, nº186, 2000, especialmente en las pp.120 y ss., en el epígrafe titulado "El papel de las Instituciones".

funciones cada vez a su cargo<sup>20</sup>. La Unidad de planificación tuvo como objetivo dotar a la PESC de los medios necesarios que le permitieran enterarse a tiempo de los acontecimientos que se producían o iban a producirse en el Mundo.

#### 4 - Los resultados de la reforma.

Sin entrar en demasiadas profundidades puede afirmarse que los resultados de la reforma han sido positivos puesto que parece que se han sorteado las dificultades que atenazaban a la PESC tal como había quedado perfilada en Maastricht. La mejor referencia es la elevación del número de posiciones y acciones comunes que se han adoptado en cada uno de los últimos años - aunque hay que señalar que este número ya había aumentado en 1997, es decir, antes de la entrada en vigor de la revisión de Amsterdam - el hecho de la frecuente utilización de la mayoría cualificada, la no utilización de la "válvula de seguridad" por parte de los Estados, el creciente papel atribuido a "Mr PESC" y los desarrollos que, como veremos, se han producido en el ámbito de la defensa. Todo ello supone sin duda una mayor efectividad de la PESC, lo cual no obsta para que hayan podido detectarse ciertas "zonas oscuras" en materia de legalidad de las medidas adoptadas y de falta de transparencia<sup>21</sup>

## II - LAS CONSECUENCIAS DE LA "CUMBRE" DE NIZA

El mandato que recibió la CIG del 96 fue un tanto ambiguo pero en él se hacía referencia a la necesidad de abordar las modificaciones de los tratados que fueran necesarias con relación a las instituciones a los efectos de la puesta en práctica del Tratado de Amsterdam. El Parlamento Europeo entendió, y así lo hizo saber en sus resoluciones de 18 de noviembre de 1999 y 3 de febrero de 2000, que se trataba de una reforma global. Parece, sin embargo, que, en un primer momento, los Estados pretendieron limitar la reforma a los asuntos que había dejado pendientes el Tratado de Amsterdam con vistas a la ampliación, es decir, fundamentalmente, la composición de la Comisión y el sistema de ponderación del voto en el Consejo. Pero, poco a poco Consejo Europeo de Colonia (junio 1999), de Helsinki (diciembre 1999) y de Santa María de Feira (junio 2000) - fueron cambiando de opinión y, finalmente, la Conferencia abordó un buen abanico de materias no previstas inicialmente, alguna tan importante como la de las cooperaciones reforzadas<sup>22</sup>. Con todo, se da la paradoja de que, como ha sido puesto de relieve acertadamente<sup>23</sup>,

---

<sup>20</sup> Estas funciones han ido aumentando a medida que nuevas acciones comunes se han ido desarrollando en el ámbito de la PESC. *Vid.* S.Peers, *Common Foreign and Security Policy 1999-2000, Yearbook of European Law* 2001, pp.535 y 536.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp.531 y ss.

<sup>22</sup> Sobre los antecedentes de la CIG del 96, *vid.* J.Elorza, "La UE después de Niza", *Política Exterior* n°79, 2001, pp.84 y ss.; C.Gutierrez Espada, "Una reforma difícil pero productiva: La revisión institucional en el Tratado de Niza", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2001, pp.27 y ss.

<sup>23</sup> L.N.González Alonso, "La política europea de seguridad y defensa después de Niza", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n°9, 2001, p.197

el Consejo Europeo de Niza pasará a la historia como uno de los hitos fundamentales en la construcción de la política europea de seguridad y defensa - un desarrollo, en definitiva, de la PESC -cuando la seguridad y la defensa nunca estuvieron formalmente en la agenda de la Conferencia Intergubernamental de 2000.

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

## A - LAS MODIFICACIONES DEL TRATADO DE AMSTERDAN QUE AFECTAN A LA PESC

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 nº1, aneja al Tratado, relativa a la Política de Seguridad y Defensa. No obstante, otras decisiones adoptadas en Niza afectan directa o indirectamente a la PESC, como es el caso del artículo 207.2 del TCE en el que se establece que el Secretario General del Consejo, Alto Representante de la PESC, será nombrado por mayoría y no por unanimidad como determina el Tratado de Amsterdam.

### 1 - La exclusión de la Unión Europea Occidental

Las modificaciones introducidas en Niza en el artículo 17 del TUE son todas mínimas menos las relativas a la UEO, que queda borrada casi por completo del texto del citado artículo y por completo del ámbito de la PESC-PESD. En efecto, se recordará que el Tratado de Maastricht introdujo a la UEO en el marco de la Unión mediante el artículo J.4 cuyo apartado 4 le encargaba de elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tuvieran repercusiones en el ámbito de la defensa. Esta disposición venía "completada" con una Declaración - en realidad eran dos - que pretendía servir de puente la UE y la UEO. La primera era una declaración de los países miembros de la UE que también eran miembros de la UEO en la que exponían lo que se esperaba de la UEO, a la que se iba a convertir en el componente defensivo de la Unión Europea y como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica". La Declaración se refería a las relaciones de la UE con la UEO, a las relaciones de ambas organizaciones con la OTAN y a las medidas previstas para reforzar la función operativa de la UEO. En la otra Declaración los mismos países miembros de la UE que también lo eran de la UEO invitaban a los miembros de la UE que no lo eran de la UEO a que se adhirieran a ésta.

Todo lo antedicho significaba que la "integración" de la OEA en la Unión Europea no era una labor sencilla sino que había que resolver muchos problemas para poder llevarla a cabo de

manera adecuada. Las medidas propuestas en Maastrich dejaban muchas cuestiones en el aire y, lo que era peor, no daban más que una solución mediocre y de circunstancias a los enfrentamientos que entre algunos Estados miembros de la UE había dado lugar la pretensión - fundamentalmente francesa - de crear un sistema defensivo genuinamente europeo. La postura abiertamente enfrentada de Gran Bretaña - que consideraba que la única defensa europea creíble tenía que quedar necesariamente en el marco de la Alianza Atlántica con los estados Unidos - llevó a que el Tratado de Maastricht resolviera el problema sobre el papel al establecer que la UEO constituiría al mismo tiempo el componente defensivo de la Unión Europea y el pilar europeo de la OTAN. Luego, en la realidad, se fue observando el progresivo interés de la UE por definir y llevar a cabo una política europea de defensa sin desconectar con la OTAN al tiempo que ésta llevaba a cabo importantes cambios, tanto en función de la nueva situación geoestratégica como para colaborar con la UEO en la elaboración de la "identidad europea en materia de defensa"<sup>24</sup>.

La revisión llevada a cabo en Amsterdam - el artículo J.4 era sustituido por el artículo 17 - recoge lo que parecía que era el acuerdo al que habían llegado los partidarios de la UEO y los partidarios de la OTAN. El enfrentamiento se había saldado en el siguiente sentido: En primer lugar, la OTAN iba a seguir siendo la base esencial de la defensa europea. Si en el tratado de Maastricht ya se establecía la primacía de la OTAN, en el de Amsterdam las cosas quedaban más claras aún puesto que se afirmaba - y se sigue afirmando puesto que el Tratado sigue vigente - que "la política de la Unión... respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco. En segundo lugar, la UEO participaría en alguna medida en esta defensa puesto que el artículo 17 afirma que la UEO "secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común" pero, en realidad, su misión va a ser la de proporcionar a la Unión el acceso a una capacidad operativa especialmente en el contexto del apartado 2 del artículo 17, es decir, las "misiones Petersberg" a las que ya nos referimos más arriba, es decir, actividades que implican el uso de la fuerza armada pero de manera limitada tanto en el tiempo como en el espacio y también en cuanto a la propia fuerza que se utiliza.

El Tratado de Amsterdam también incluye una Declaración en la que se hace referencia a las mismas cuestiones que fueron objeto de la Declaración de Maastricht a la que acabamos de referirnos. Pero no vale la pena seguir adelante en esta cuestión ya que, como se señala en el título de este epígrafe, la "cumbre" de Niza al revisar el artículo 17 lo que ha hecho ha sido sacar de él a la UEO. Prácticamente todo lo que esta organización tenía encomendado con vistas a

---

<sup>24</sup> Sobre estas cuestiones, *vid.*, entre otros, A.Cahen, "El relanzamiento de la UEO y sus implicaciones para la Alianza Atlántica", *Revista de la OTAN* n°4, 1995, pp.6 y ss.; J.A.Myers, "The Western European Union: Pillar of NATO or defence arm of the EC?", *London Defence Studies* n°16, march 1993, pp.22 y ss.; R.Pontillon, "Les nouvelles dimensions de la sécurité européenne", *Revue du Marché Commun* 1999, pp.171 y ss.; L.M.Puig, "La identidad europea de seguridad y defensa de la OTAN", *Revista de la OTAN* n°2 1998, pp.6 y ss.; A.Tsohatzopoulos, "El reto de la UEO", *Revista de la OTAN* n°2 1998, pp.4 y ss.; J.Walch, "L'Européanisation de l'OTAN" *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 1997, pp.238 y ss.

crear esa identidad europea en materia de seguridad y defensa, a llevar a cabo las "misiones Petersberg", etc. viene a manos de la propia Unión Europea en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa de la que más adelante nos ocuparemos. Lo curioso, sin embargo, es que, en este punto, aunque todavía no ha entrado en vigor el Tratado de Niza las cosas ya están en marcha y, por lo que se refiere a la UEO, ésta ya ha sido prácticamente desmantelada - aunque no ha sido disuelta - y toda su "impedimenta operativa" ha pasado a la Unión Europea.

La única referencia a la UEO - ociosa en la práctica, por otra parte - que queda en el artículo 17 tras la revisión de Niza es la que afecta a la posibilidad de que las disposiciones del citado artículo "no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral en el marco de la Unión Europea Occidental...." No parece, sin embargo, que las condiciones en que ha quedado la UEO puedan inspirar deseo alguno de cooperación reforzada.

## 2 - Las cooperaciones reforzadas en el marco de la PESC

Como ya hemos señalado el Tratado de la Unión Europea incorporará en su Título V los artículos 27 A a 27 E relativos a las cooperaciones reforzadas. La cooperación reforzada significa, como es sabido, que un número determinado de estados pueda ir por delante del resto en el proceso de unificación europea. Fue introducida esta posibilidad en el Tratado de Amsterdam, lo cual debía permitir una Europa "a dos - o varias - velocidades", pero nunca una Europa "a la carta". Por ese motivo el Tratado de Amsterdam solo prevé las cooperaciones reforzadas (arts.43 a 45 TUE) con relación al primer (art.11 TCE) y al tercer pilar (art.40 TUE) y, además, exige 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 "suavizar" el sistema. Lo cual se ha logrado en Niza - aunque de forma muy prudente - y también la extensión de las cooperaciones reforzadas al segundo pilar, es decir, a la PESC<sup>25</sup>.

Por lo que se refiere a la PESC, las cooperaciones reforzadas "en cualquiera de los ámbitos contemplados" en el Título V habrán de referirse exclusivamente a la aplicación de acciones y posiciones comunes y no podrán en ningún caso referirse a cuestiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa (art.27 B) Además, las cooperaciones reforzadas deberán tener por 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"<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Sobre esta materia, vid. S.Rodrigues, "Le Traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l'Union Européenne", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* nº444, 2000, pp.11 y ss; B.Sánchez Ramos, "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* nº5, 2001, pp.828 y ss.

<sup>26</sup> Las cooperaciones reforzadas deberán respetar igualmente las "reglas generales" en la  
17

Los estados que deseen iniciar una cooperación reforzada dentro de esos límites deberán dirigir la solicitud al Consejo, quien decidirá al respecto por mayoría cualificada. La solicitud se transmitirá a la Comisión - que emitirá un dictamen en el que se tendrá en cuenta, en particular, la coherencia de la cooperación reforzada que se pretende iniciar con las políticas de la Unión - y también al Parlamento Europeo, aunque a éste último a título meramente informativo.

Para terminar con esta materia, señalemos que el artículo 27 D asigna al Secretario General del Consejo una nueva tarea que llevará a cabo de forma autónoma: Es el encargado de velar por que el Parlamento Europeo y todos los Miembros del Consejo estén plenamente informados de la realización de las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC.

### 3 - Los acuerdos internacionales

Ya hemos indicado que el Tratado de Amsterdam establece un procedimiento peculiar para la conclusión de aquellos tratados internacionales que se consideren necesarios para el desarrollo de la PESC. Pues bien, ese procedimiento ha sido modificado en Niza para adaptarlo al sistema de utilización de la mayoría cualificada que ya afectaba a otros instrumentos de la PESC.

Así, el Tratado de Niza introduce un nuevo artículo 24 - que tiene seis apartados - según el cual el Consejo decidirá por unanimidad cuando el acuerdo se refiera a una cuestión en la que se requiera la unanimidad para la adopción de decisiones internas. Sin embargo, cuando tenga por finalidad aplicar una posición o una acción común el Consejo decidirá por mayoría cualificada. El último apartado del citado artículo señala que los acuerdos celebrados con arreglo a las condiciones establecidas en el mismo serán vinculantes para las instituciones de la Unión.

Dejando aparte la incidencia que esta materia tiene en relación con la cuestión de la personalidad internacional de la UE<sup>27</sup>, las disposiciones que acabamos de examinar dan lugar a una situación que no resulta del todo coherente ya que, por ejemplo, permiten la mayoría cualificada para adoptar posiciones y acciones comunes cuando estas, como se sabe, no son los únicos medios de aplicar las estrategias comunes. Estas pueden ser desarrolladas también - recuérdese el "en particular" que aparece en el párrafo segundo de artículo 13.3.TUE - mediante decisiones o mediante acuerdos internacionales que, razonablemente, también podrían ser

---

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.

<sup>27</sup> Vid. N.Fernández Solá, "La subjetividad internacional de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº11, 2002, pp.85 y ss.

concluidos por mayoría cualificada. Incluso, finalmente, la aplicación de las decisiones adoptadas por el Consejo para ejecutar la PESC de acuerdo con las orientaciones generales del Consejo Europeo (art.13.3.TUE) podrían ser objeto de acuerdos a concluir por mayoría cualificada<sup>28</sup>.

Por lo que se refiere al apartado 6 del artículo 24 hay que interpretar que el hecho de que se indique que los acuerdos que se concluyan en las condiciones previstas en el propio artículo son obligatorios para las instituciones de la Unión no significa que no lo sean para los Estados miembros, pero lo cierto es que la citada disposición resulta a primera vista un tanto sorprendente.

#### 4 - El Comité Político y de Seguridad

Una mirada superficial al nuevo artículo 25 podría llevar a pensar que hace referencia al Comité Político (COPO) que ya conocemos desde que se inició la CPE. Sin embargo no es así: Se trata del Comité Político y de Seguridad (CPS), que va a constituir una pieza clave en el desarrollo tanto de la PESC como de la PESD. Asume las competencias del COPO de acuerdo con el artículo 25 del Tratado de Amsterdam pero, 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....".

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 asume un amplio elenco de funciones - de las que solo vamos a señalar las que nos parecen más relevantes - que aparecen 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. En caso de crisis, el CPS será también el órgano que se ocupe de la situación examinando las opciones posibles, proponiendo al Consejo

---

<sup>28</sup> Sobre las relaciones entre orientaciones generales, estrategias comunes, posiciones comunes, acciones comunes y decisiones a las que se refieren los artículos 12 y 13 del TUE puede verse nuestro trabajo ya citado publicado en esta misma Revista, nº186, 2000, pp.112 a 115. Con relación a los acuerdos internacionales relativos a la PESC en el Tratado de Niza, *vid.* A.Mignolli, "Sul *treaty-making power* nel secondo e nel terzo pilastro dell'Unione Europea", *Rivista di Diritto Internazionale* nº4, 2001, pp.978 y ss.

los objetivos políticos de la Unión y recomendará 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. En el desarrollo de muchas de las actividades indicadas tienen intervención otros órganos como el Comité Militar, el Estado Mayor o el Centro de Situación. En todo caso, el Alto Representante de la PESC, tras consultar con la Presidencia podrá presidir el CPS, particularmente en caso de crisis.

La creación del CPS mediante la Decisión del Consejo de 21 de enero de 2001<sup>29</sup> - con anterioridad se había creado un Comité Político y de Seguridad provisional<sup>30</sup> - podría plantear dudas sobre su legalidad - al no haber entrado aún en vigor el Tratado de Niza - si no fuera por la Declaración de la CIG del 2000 según la cual dicha entrada en vigor no es condición previa a la adopción de decisiones dirigidas a reforzar la operatividad de la UE<sup>31</sup>. Con todo, como se ha señalado, quedan cuestiones por aclarar como, por ejemplo, la de saber si ya ha sustituido al COPO o no lo hará formalmente hasta que entre en vigor el tratado de Niza o la de conocer cuáles serán sus relaciones con el COREPER con los órganos de la PESD<sup>32</sup>.

## B - LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

No es fácil determinar el contenido de esta nueva política de la Unión cuya denominación resulta bastante ambigua. De forma muy general puede decirse que se trata de un proyecto a través del cual los miembros de la Unión toman medidas que les permitan reaccionar adecuada y eficazmente en situaciones de crisis que pueden constituir una amenaza tanto para la seguridad como para los valores de la Unión, mediante el desarrollo de sus capacidades no sólo militares sino también civiles. Consideramos, no obstante, que, por el momento, la PESD está más anclada en la seguridad que en la defensa puesto que las capacidades que los Miembros de la Unión están desarrollando en la actualidad tienen mucho más que ver con la seguridad colectiva - las "misiones Petersberg" - que con la defensa. Lo cual no quita para que todo ello, junto con otro tipo de medidas que ya se están empezando a adoptar en materia, por ejemplo, de 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

---

<sup>29</sup> Decisión 2001/78/PESC de 22.1.2001, (DO L27/1 de 30.1.2001)

<sup>30</sup> Decisión 2000/143/PESC de 14.2.2000, (DO L49/1 de 22.2.2000)

<sup>31</sup> Aunque la fórmula puede resultar chocante, no se trata de ninguna novedad ya que a raíz de la conclusión del Tratado de Maastricht se empezaron a adoptar medidas relativas a la "integración" de la UEO en el ámbito de la PESC antes de que el citado Tratado entrara en vigor. En realidad toda la PESD se está desarrollando cuando el Tratado de Niza no ha entrado en vigor e incluso - pensemos en la "defenestración" de la UEO - vaciando de contenido por vía de decisión del Consejo disposiciones aún vigentes del Tratado de Amsterdam.

<sup>32</sup> *Vid.* J.Jorge Urbina, "Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº10, 2001, pp.456 y ss. y Luis N.González Alonso, *loc.cit.*, pp.220 y ss.

hoy, la defensa sigue descansando en la OTAN, si bien ésta se beneficia del aumento de las capacidades militares de su pilar europeo y la Unión Europea cuenta con la OTAN - especialmente con la alta tecnología de que ésta dispone - para el desarrollo y la aplicación de la PESD, especialmente en momentos de crisis<sup>33</sup>. De forma que, finalmente, puede considerarse que la PESD no va a sustituir a la PESC sino que más bien constituye un desarrollo de esta última<sup>34</sup>.

## 1 - Origen

Si en algo coinciden todos los que hasta el momento se han ocupado de la PESD es en señalar la rapidez con que esta política ha sido puesta en pie. Al concluirse la reforma de Amsterdam parecía impensable que la Unión Europea pudiera ponerse de acuerdo en una política de seguridad y, sobre todo, de defensa. Y, sin embargo, poco después, en la ya famosa "cumbre" bilateral franco-británica de Saint-Malo, de 4 de diciembre de 1998, ambos países planteaban el establecimiento progresivo de una política de defensa común recibió el espaldarazo del resto de los miembros de la Unión en la reunión del Consejo Europeo de Colonia, de junio de 1999, en la que se definieron las grandes líneas de la PESD. La razón de este cambio de actitud parece encontrarse, por una parte, en el agravamiento de la crisis de Kosovo que puso en evidencia las deficiencias graves de las capacidades militares europeas y, por otra, el levantamiento del "veto" británico una vez que este país descubrió las ventajas de una PESD organizada por propia iniciativa<sup>35</sup>.

El Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, dió un fuerte empuje a esta iniciativa al decidir 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 en sesenta días y de permanecer sobre el terreno un año como mínimo al objeto de llevar a cabo las "misiones Petersberg". En esa misma "cumbre" se trató también de los contactos con la OTAN, de la necesidad de ir estructurando la PESD mediante la creación de los órganos necesarios, de la posibilidad de la participación en las operaciones de Estados distintos de los miembros de la UE y del desarrollo de mecanismos civiles de gestión de crisis. Unos meses después, en Santa María de Feira, el Consejo Europeo incidía y concretaba las materias tratadas en Colonia. Todo ello queda definitivamente expuesto en el Informe de la Presidencia

---

<sup>33</sup> 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 comprende la realización de operaciones militares por parte únicamente de la UE cuando la OTAN no se encuentre involucrada y junto con la OTAN en los supuestos en que ésta sí esté interesada. Lo cual no impide que en cualquier caso puedan participar también Estados aliados europeos que no sea miembros de la UE.

<sup>34</sup> Sobre esta cuestión, *vid.* J.A.González Vega, "los Acuerdos de Niza, la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa", *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja* nº9, diciembre 2001. Suplemento, p.22 y 23.

<sup>35</sup> *Vid.* "Le Royaume-Uni et l'Europe de la défense: De l'opposition au pragmatisme", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* nº435, 2000, pp.73 y ss.

sobre la política europea de seguridad y defensa aprobado por el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000.

## 2 - Objetivos

El Informe en cuestión es un largo documento - acompañado de Anexos y Apéndices - cuyo contenido difícilmente podremos reflejar aquí en unas cuantas líneas. Con todo, señalemos para comenzar que en la Introducción del mismo ya se indica claramente cuál es el objetivo que persigue la Unión: "Los esfuerzos emprendidos desde los consejos Europeos de Colonia, Helsinki y Feira van dirigidos a dotar a la Unión Europea de los recursos necesarios para desempeñar plenamente su papel en la arena internacional y asumir su responsabilidad ante las crisis, añadiendo a los instrumentos de los que ya dispone una capacidad autónoma de decisión y actuación en el ámbito de la seguridad y la defensa. Ante la crisis, la especificidad de la Unión reside en su capacidad de movilizar una amplia gama de recursos e instrumentos tanto civiles como militares que le otorgan una capacidad global de gestión de crisis y de prevención de conflictos al servicio de los objetivos de la política exterior y de seguridad común". A partir de ahí, el documento se estructura alrededor de ocho puntos que son los siguientes: I. El desarrollo de las capacidades militares y el refuerzo de las capacidades civiles de gestión de crisis; II. La creación de estructuras políticas y militares permanentes; III. Los dispositivos que permitirán la consulta y la participación en la gestión militar de crisis por parte de la UE de Estados europeos miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE y de otros países que son candidatos a la adhesión a la UE; IV. Dispositivos permanentes sobre la consulta y la cooperación UE-OTAN; V. La incorporación a la UE de las funciones adecuadas de la UEO; VI. Dispositivos de consulta y participación de otros posibles socios; VII. Prevención de conflictos; VIII. Mandato para la presidencia siguiente.

A efectos prácticos, el objetivo del Informe es lograr "la rápida operatividad" de la Unión Europea lo antes posible en el año 2001 y, como muy tarde, en el Consejo Europeo de Laeken con la Presidencia belga.

## 2 - Medios

El buque insignia de la PESD es, 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 trata, como ha puesto de relieve el Alto Representante, del objetivo global de las capacidades militares que se quieren tener dispuestas para 2003<sup>36</sup>. Ello supone no solamente poder poner "en pie de guerra" 60.000 hombres sino también todo lo que una operación de esas características lleva consigo: Mando, control, inteligencia, logística, comunicaciones, aprovisionamiento, transporte, apoyo naval y aéreo, etc.

La gestión de crisis requiere igualmente unas capacidades civiles para las que la UE ya cuenta con aportaciones nacionales de fuerzas de policía que, en un primer momento, puedan mantener el orden público una vez que se haya separado a los contendientes y las hostilidades hayan cesado. El Consejo Europeo de Feira se fijó como objetivo para 2003 el despliegue de

---

<sup>36</sup> J.Solana, "Desafíos de la defensa europea", *Política Exterior* nº79, 2001, pp.73 y ss.

5.000 agentes de policía, de los cuales 1000 pudieran estar sobre el terreno a los treinta días de decidirse una operación. Con posterioridad será preciso reconstruir el orden democrático, para lo cual se necesita la presencia de funcionarios, capaces de poner en pie las estructuras elementales que permiten funcionar a un Estado moderno<sup>37</sup>.

La PESD cuenta, además, con los medios que hasta ahora gestionaba la UEO<sup>38</sup>. Este es el caso del Instituto de Estudios sobre Seguridad de París y, sobre todo, del Centro de seguimiento de satélites de Torrejón de Ardoz. También constituyen instrumentos al servicio de la PESD el Centro de Análisis de la UE y la Unidad de Planificación de Política y Alerta Rápida.

### 3 - Órganos

Como ya hemos señalado, el funcionamiento de la PESD descansa fundamentalmente sobre el Comité Político y de Seguridad y sobre el Alto Representante de la PESC. Sin embargo no están solos. En la reunión del Consejo Europeo de Colonia, en la que se acordó aumentar las capacidades operativas, también se tomaron decisiones en materia de institucionalización de la PESD que se concretaron unos meses más tarde en el Consejo Europeo de Helsinki. Como consecuencia de ello, la UE cuenta en el momento actual con un Comité Militar y con un Estado Mayor.

El Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) fue creado por Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001<sup>39</sup>, integrado por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de los estados miembros, representados por sus delegados militares, 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 general o almirante de cuatro estrellas que, preferentemente, haya sido Jefe de Estado Mayor de un Estado miembro de la UE. De acuerdo con el Informe aprobado en la "cumbre" de Niza, el cometido del CMUE - que aparece en Anexo junto a la Decisión que lo crea - consiste fundamentalmente en asesorar al CPS en temas militares y en hacerle recomendaciones en todas las cuestiones militares cuyo ámbito sea la Unión Europea. Además, ejerce la dirección militar de todas las actividades militares que se lleven a cabo en el marco de la Unión Europea.

---

<sup>37</sup> Vid. A.Noguier, "La gestion 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°452, 2001, pp.614 y ss.

<sup>38</sup> Los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de las 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 que, no obstante, no se desaparece sino que se mantiene como una estructura encargada de velar por el artículo V del Tratado de Bruselas, que recoge el compromiso básico de la legítima defensa colectiva, y como foro de debate en el seno de la Asamblea parlamentaria que no se disuelve.

<sup>39</sup> Decisión 2001/79/PESC (DO L27/4 de 30.1.2001). Hasta la entrada en vigor de esta Decisión estuvo funcionando un Órgano militar provisional creado por Decisión del Consejo de 14 de febrero de 2000.

El Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) estará 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. Su misión es la de ocuparse de la alerta temprana, de la evaluación de la situación y de la planificación estratégica de las misiones Petersberg, incluida la determinación de las fuerzas nacionales y multinacionales europeas, y también de ejecutar las políticas y decisiones con arreglo a las directrices del CMUE.

Junto a los que podemos denominar órganos militares, la PESD cuenta también con un Comité consultivo que se ocupa de los aspectos civiles de la gestión de crisis. Compuesto por expertos de los Ministerios nacionales, se encarga de presentar propuestas relativas a la intervención de fuerzas policiales, jueces, fiscales y expertos administrativos y su misión principal es la de preparar para el año 2003 el contingente de 5.000 policías al que ya nos hemos referido.

-----

Con todo lo expuesto hemos tratado de dar a conocer al lector el momento en el que se encuentra la Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea, cuál será la situación cuando entre en vigor el Tratado de Niza y el importante desarrollo que ha experimentado ya a través de la Política europea de seguridad y defensa. Se ha avanzado muy rápidamente -mucho más deprisa de lo que nadie hubiera podido imaginar hace sólo media docena de años - en un ámbito en el que, sin duda, era necesario hacerlo si se sigue pensando en una Europa federal<sup>40</sup>. Sin embargo esta rápida evolución presenta zonas oscuras que tienen que ver con la falta de suficiente transparencia. Conocer la situación de la PESD en este momento es una tarea que sólo está al alcance de quienes, por diferentes razones, se han especializado más o menos en la materia. Hay que buscar unas fuentes y una documentación que, aunque teóricamente están al alcance de cualquiera, en la práctica sólo muy pocas personas están en condiciones de manejar. No ha habido debate político y cuando lo ha habido no ha llegado al gran público. El sistema consistente en progresar a través de la aprobación de informes o de la adopción de decisiones en el Consejo significa que la Unión Europea avanza por el camino de la PESC-PESD, como por otros<sup>41</sup>, de espaldas a sus ciudadanos; lo cual no deja de ser un procedimiento bastante peligroso por las reacciones que, en un momento dado, puedan llegar a producirse.

---

<sup>40</sup> Sobre esta cuestión no parece, sin embargo, que las cosas estén en este momento demasiado claras si nos atenemos a las manifestaciones contradictorias hechas no hace demasiado tiempo por algunos de los principales líderes políticos europeos. *Vid.* J.Elorza, "La UE después de Niza", y J.M. de Areilza y Carvajal, "La reforma de Niza: ¿Hacia qué Europa?", ambos en *Política Exterior* nº79, pp. 93 y ss. y 115 y ss., respectivamente.

<sup>41</sup> Aunque no sea una fuente absolutamente fidedigna, EL PAIS de 25 de abril de 2002 informa de que el 46% de los ciudadanos franceses son contrarios a la ampliación de la Unión Europea.