

5. HACIA UNA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

VALENTÍN BOU FRANCH
*Profesor Titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad de Valencia*

1. LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Política Europea de Seguridad y Defensa (en adelante, PESD) tiene unos orígenes lejanos en el tiempo, que se pueden remontar a los procedimientos de cooperación política que se fueron desarrollando al margen de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas a partir de 1970 (Informe de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros sobre los problemas de la unificación política, Luxemburgo, 1970; Segundo Informe sobre Cooperación Política Europea en materia de política exterior, Copenhague, 1973; Informe sobre la Cooperación Política Europea de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Diez, Londres, 1981; Declaración Solemne sobre la Unión Europea, Stuttgart, 1983), que se formalizaron en el artículo 30 del Acta Única Europea (adoptada el 17 y 28-II-1986; en vigor desde el 1-VII-1987) como materia no comunitaria.

Sin embargo, los orígenes más próximos de la PESD se sitúan en la adopción del Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 7-II-1992; en vigor desde el 1-XI-1993). El Tratado de Maastricht creó la Unión Europea (en adelante, UE) que, aunque se fundamenta en las Comunidades Europeas, se complementa con las «políticas y formas de cooperación

establecidas en el presente Tratado» (art. A; actual art. 1 del Tratado de la Unión Europea. En adelante, TUE). Uno de los objetivos a los que debía responder la creación de la UE consiste en:

«afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común» (art. B).

Todavía hoy éste sigue siendo uno de los objetivos de la UE, cuya redacción sólo ha sufrido modificaciones menores con el paso del tiempo. En efecto, la reforma del TUE realizada por el Tratado de Ámsterdam (2-X-1997; en vigor desde el 1-V-1999) se ha limitado a añadir el adjetivo «progresiva» después del término «definición»; a suprimir la expresión «en su momento»; y a añadir el inciso final «de conformidad con las disposiciones del artículo 17» (art. 2 TUE tras el Tratado de Ámsterdam). Por su parte, las reformas del TUE introducidas por el Tratado de Niza (26-II-2001; en vigor desde el 1-II-2002) en nada han afectado a esta disposición.

Esta disposición se complementó con el párrafo 1 del artículo J.7 del Tratado de Maastricht que, tras las reformas introducidas por los Tratados de Ámsterdam y Niza, es del siguiente tenor:

«La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales» (actual art. 17.1, p. 1 del TUE).

En consecuencia, el Tratado de Maastricht se limitó a anunciar el advenimiento, en un futuro próximo o remoto, de la PESD. En todo caso, la hipotética PESD se configuró desde entonces como una parte, aunque muy especial, de la Política

Exterior y de Seguridad Común (en adelante, PESC) que el Tratado de Maastricht reguló en su título V (arts. J a J.11; actuales arts. 11 a 28). Es decir, la PESD se concibió como una parte futura de la PESC, que no es más que una de las dos «políticas y formas de cooperación» que complementan a las Comunidades Europeas sobre las cuales se fundamenta la UE.

Debe recordarse que el nacimiento de una PESC específicamente europea emergió como una necesidad ante una concurrencia de muy diversos factores, entre los que destaca el desmoronamiento del bloque de Estados socialistas europeos y la reducción parcial, pero importante, de la presencia militar estadounidense en Europa; las evidentes insuficiencias de la cooperación en política exterior entre los Estados miembros; el declive de la industria europea de armamento; y la debilidad de la capacidad de defensa de Europa. Ante estos retos, la UE se dotó de una PESC, «que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad» y que respondía a los siguientes objetivos:

- «– 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;
- 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» (art. J.1; tras unas reformas menores introducidas por el Tratado de Ámsterdam, es el actual art. 11.1 del TUE).

Teniendo en cuenta las disposiciones citadas, se ha señalado que el ámbito material de la PESC cubre potencialmente el conjunto de la política exterior de la UE, incluida la seguridad. Ahora bien, esta afirmación tiene dos limitaciones

importantes. En primer lugar, cabe recordar que el Tratado de Maastricht estructuró a la UE en tres pilares, el segundo de los cuales es la PESC. En consecuencia, el contenido de la PESC no abarca ni a las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas, que se ubican en el primer pilar o pilar comunitario, ni tampoco a las relaciones exteriores de la propia UE que se derivan del tercer pilar, es decir, de lo que originariamente fue la Cooperación (intergubernamental) en Asuntos de Justicia e Interior y que en la actualidad ha quedado reducida a la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal. Aunque estos importantes sectores de la acción exterior de la UE se excluyen del ámbito material de la PESC, se debe insistir en la obligación que tienen el Consejo y la Comisión de garantizar la «coherencia del conjunto de la acción exterior de la UE» (art. 3, párr. 2 del TUE).

En segundo lugar, se ha de precisar qué dimensiones de la seguridad quedan incluidas en el ámbito de la PESC. En el TUE se ha separado tradicionalmente a la seguridad en tres vertientes: la política, la económica y la militar (o defensa en sentido estricto). Sobre esta triple dimensión, el TUE ha mantenido siempre que la seguridad, en sus aspectos políticos y económicos, forman parte plenamente de la PESC. Lo que también significa que aquellos aspectos de la seguridad que tengan relación con los aspectos militares y de la defensa sólo forman parte de la PESC de una manera limitada. Las distintas concepciones políticas que de estos temas tienen los cada vez más numerosos Estados miembros, determinaron que se tuviera que distinguir entre una «política de defensa común» y «una defensa común». Distinción que opera entre ambas categorías y, a su vez, respecto al resto de materias que puedan quedar cubiertas por la PESC. Así, para ambas categorías se ha previsto que su concreción y desarrollo se realizará mediante procedimientos especiales distintos a los que el TUE describe con carácter general para la PESC. Sintomático de este carácter singular de la PESC frente al resto de la PESC fue el párrafo tercero del artículo J.7 del

Tratado de Maastricht, que expresamente excluía las cuestiones que tenían repercusiones en el ámbito de la defensa del procedimiento para adoptar una acción común en los ámbitos de la PESC. También singulariza a la PESD frente al resto de la PESC el hecho de que las reformas introducidas por el Tratado de Niza extendieran el mecanismo de las cooperaciones reforzadas a la PESC, bien entendido que las cooperaciones reforzadas «no podrán referirse a cuestiones que tengan repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa» (art. 27 B TUE).

No obstante, ambas categorías también se distinguen entre sí. La «política de defensa común» permite a la UE actuar sobre algunos aspectos político-estratégicos de la defensa, mientras que la expresión «una defensa común» parece indicar la posibilidad de dotar a la UE de un sistema de defensa propio, que puede llegar a incluir la creación de un ejército europeo común. Mientras que el propio TUE incorpora a la UE la «política de defensa común», aunque exige un desarrollo y una definición especial de la misma, en el caso de la «defensa común» la situación es muy distinta, pues el TUE se limita a prever en el futuro su posible incorporación, sometida a dos requisitos. Primero, que así lo decida unánimemente el Consejo Europeo. Y segundo, que los Estados miembros adopten esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. El no cumplimiento, por el momento, de estos dos requisitos, imposibilita a la UE el establecimiento de tal «defensa común».

Para comprender la regulación que de la PESC, incluida la PESD, se contiene en el TUE se debe ante todo subrayar el carácter eminentemente intergubernamental que todavía hoy mantienen los temas de política exterior y de seguridad, incluida la defensa. En estos temas, los Estados miembros no han realizado cesión o transferencia alguna de competencias a favor de las Comunidades Europeas, siendo pues la nota predominante la del ejercicio de la discrecionalidad soberana entre los Estados miembros. A lo máximo a lo que el TUE

ha llegado en estas materias es a promover la cooperación intergubernamental entre sus Estados miembros.

Pero es precisamente ello lo que explica las características de la regulación de la PESC, incluida la PESD, en el TUE. Siendo éste un ámbito en el que los Estados miembros mantienen sus competencias soberanas y discrecionales, no hay más que constatar las enormes diferencias que en estos temas existen en las políticas nacionales de los Estados miembros, muy especialmente en las cuestiones de seguridad y defensa. Mientras algunos Estados miembros siguen una política activa de neutralismo (Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia. Más recientemente se han unido también a este grupo de Estados Chipre y Malta), la mayoría de los Estados miembros piensan que la seguridad y la defensa de Europa sólo se puede garantizar mediante una acción conjunta estatal incardinada en una organización internacional. Pero también entre estos últimos Estados las disparidades de opinión son extremas. Así, mientras que algunos Estados miembros sostienen que la seguridad y la defensa de Europa sólo puede tener una base de cooperación atlántica (recuérdese que 19 de los 25 Estados miembros de la UE son también Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN), por lo que estos temas sólo pueden estar garantizados por la OTAN, en donde los Estados Unidos tienen una importantísima presencia (p. ej., Países Bajos, Portugal, Reino Unido...), otros Estados miembros defienden que la defensa y la seguridad de Europa se realice y garantice únicamente por los europeos. Pero incluso entre estos últimos Estados miembros se pueden constatar diferencias de opinión, pues algunos eran más proclives a que esta seguridad y defensa europea se lleve a cabo por la Unión Europea Occidental (UEO), mientras que otros se inclinan más por que sea la propia UE la encargada de estas misiones.

Estas grandísimas disparidades que existen en las concepciones nacionales de la seguridad y la defensa, explican en mi opinión las dos grandes características que definen la regu-

lación que de la PESC, incluida la PESD, se contiene en el TUE. En primer lugar, las normas del Título V del TUE, dedicado a la PESC, y en concreto su artículo 17, dedicado a la PESD, tienen un eminente carácter procedimental, estando ausentes las normas de contenido material. Así, los Estados miembros tienen la obligación de informarse, de consultarse y de coordinar su acción en estos ámbitos, sin definir ni siquiera con carácter general el contenido material ni de la PESC ni de la PESD. De la misma forma, predominan las normas que describen los instrumentos jurídicos en los que se concretará la PESC, incluida la PESD (principios y orientaciones generales, estrategias comunes, acciones comunes, posiciones comunes y tratados internacionales), los procedimientos nomogénicos para adoptar estos instrumentos jurídicos (en los que la regla general es la unanimidad) y las instituciones u órganos con competencias para adoptarlos. Ninguna indicación, en consecuencia, sobre las líneas generales que deban definir el contenido material de los mismos.

En segundo lugar, cualquier posible concreción material de la PESC, incluida la PESD, estará limitado *ab initio* por las grandes divergencias que, como se ha señalado, existen en las políticas nacionales sobre todo en temas de seguridad y defensa. Así, ya desde el principio, el Tratado de Maastricht intentó armonizar lo que en principio puede parecer imposible. A este respecto, por un lado dispuso que la UEO «forma parte integrante» del desarrollo de la UE, encargándole la misión de elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la UE «que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa». Sin embargo, a renglón seguido limitó el alcance de esta delegación de competencias, al afirmar que «el Consejo (de la UE), de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las modalidades prácticas necesarias» (art. J.7, pár. 2 del Tratado de Maastricht). Pese a lo que pudiera parecer, no es sin embargo cierto que el Tratado de Maastricht encargara la realización de la PESD exclusivamente, aunque

de manera compartida, a la UEO y a la UE, es decir, a la estricta cooperación internacional europea. Dos límites o condiciones convivieron con esta afirmación. Por un lado, el Tratado de Maastricht especificó que la política de la UE en estos ámbitos «no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros», con lo que la política de neutralismo de varios Estados miembros quedaba salvaguardada frente a cualquier acción o decisión conjunta de la UE y de la UEO. Por otro lado, el Tratado de Maastricht también señaló que la PESC, incluida la PESD, «respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco» (art. J.7, párr. 4 del Tratado de Maastricht). De esta forma, el Tratado de Maastricht intentó armonizar las muy diversas concepciones nacionales de sus Estados miembros acerca de cómo garantizar la seguridad y la defensa de Europa, a la par que introdujo a la propia UE como uno más de los protagonistas principales en estos temas.

Conocido es que la propia evolución posterior de la UE ha seguido una actitud contradictoria respecto al papel que debe desempeñar la UEO en los temas de la defensa y la seguridad de Europa. Las reformas del TUE introducidas por el Tratado de Ámsterdam en 1997 reforzaron sin lugar a dudas las funciones de la UEO en esta materia. Sin suprimir ninguna de las disposiciones apenas comentadas del Tratado de Maastricht, el Tratado de Ámsterdam especificó además que será la UEO quien proporcionará a la UE el acceso a una capacidad operativa, especialmente en el contexto de las diferentes misiones de gestión de crisis (misiones de Petersberg) en las que participe la UE; que la UEO secunda a la UE en la definición de los aspectos de defensa de la PESC; y que la UE, en consecuencia, fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la UE (art. 17.1 del

TUE, tras las reformas introducidas por el Tratado de Ámsterdam). Incluso el Tratado de Ámsterdam introdujo por un lado un Protocolo sobre el artículo 17 del TUE, en el que se previó que la UE elaboraría, junto con la UEO, «acuerdos de cooperación más intensa entre sí» antes del 1-V-2000; y, por otro lado, las Declaraciones número 2 y 3 anejas al TUE, añadidas por el Tratado de Ámsterdam, centraron los ámbitos de tal cooperación, afirmando que «la UEO se erige como un verdadero marco de diálogo y cooperación entre europeos en torno a las cuestiones de seguridad y defensa europeas en sentido amplio».

Sin embargo, apenas cuatro años después, las reformas del TUE introducidas por el Tratado de Niza en 2001 suprimieron todas las disposiciones citadas que mencionaban a la UEO. En consecuencia, en el momento actual del TUE, la PESC, incluida la PESD, es una función encomendada en exclusiva a la UE, con el doble condicionamiento de no afectar el carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros neutrales y de respetar y ser compatible con la política común de seguridad y defensa de la OTAN, a la que pertenecen la mayoría de los Estados miembros de la UE (actual art. 17.1 del TUE). Por lo tanto, la UE no reconoce formalmente ningún protagonismo importante hoy día a la UEO en temas de seguridad y defensa de Europa, pese a que no obstante la UEO siga existiendo al margen del TUE y, en buena medida, desvinculada del mismo.

El hecho de que la UE se haya desvinculado de cualquier cooperación importante con la UEO en cuestiones que afectan a la seguridad y la defensa europea no significa, en ningún caso, que hayan desaparecido las enormes discrepancias que en temas de política exterior, incluidas las cuestiones de seguridad y defensa, mantienen los Estados miembros de la UE. Ello explica con total claridad que, todavía hoy, la regla general para la adopción de cualquier decisión en el ámbito de la PESC, incluida la PESD, sea la regla de la unanimidad. Regla que, en definitiva, otorga a cualquier Estado miembro

un derecho de veto y que obliga a que cualquier acuerdo que se adopte en este ámbito deba ser necesariamente consensuado por todos y cada uno de los Estados miembros. En consecuencia, cualquier concreción jurídica de las disposiciones sobre la PESC, incluida la PESD, debe ser armonizadora y respetuosa de las muy distintas concepciones nacionales de la seguridad y de la defensa que tengan los Estados miembros.

La preeminencia de la regla de la unanimidad en el ámbito de la PESC, y muy especialmente en el ámbito de la PESD, está garantizada en el TUE por cuatro mecanismos distintos. En primer lugar, porque cuando por vía excepcional el Consejo pueda decidir por mayoría cualificada y no por unanimidad cuestiones que afecten a la PESC (adopción de acciones comunes o de posiciones comunes, *ex art. 23.2 del TUE*) lo tendrá que hacer basándose en las orientaciones generales y aplicando las estrategias comunes que, en ambos casos, deberá haber adoptado previamente el Consejo Europeo por unanimidad. En segundo lugar, porque incluso aunque en el ámbito de la PESC esté previsto por vía excepcional que algunos instrumentos jurídicos se adopten por la regla de la mayoría cualificada del Consejo, esta posibilidad está expresamente excluida respecto de «las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa» (*art. 23.2, párr. 4 del TUE*). Es decir, en la PESD no existe ninguna excepción a la regla de la unanimidad. En tercer lugar, porque basta que un sólo Estado miembro tenga «dificultades importantes para aplicar una acción común» ya adoptada, para que este Estado todavía pueda solicitar al Consejo que delibere al respecto y busque las soluciones adecuadas (*art. 14.7 del TUE*). En cuarto lugar, porque limitado a la PESD, el *art. 17.5* contiene el mandato específico de que la revisión de las disposiciones del TUE en esta materia expresamente se deberán realizar de acuerdo con las disposiciones del artículo 48. Es conocido que el artículo 48 del TUE regula un procedimiento único para la revisión de los tratados consti-

tutivos, que se caracteriza porque cualquier modificación debe aprobarse «de común acuerdo» en una conferencia de los representantes de los Gobiernos de «todos los Estados miembros» y, además, tales enmiendas sólo entrarán en vigor cuando hayan sido «ratificadas por todos los Estados miembros» de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Por lo tanto, cualquier modificación de las disposiciones relativas a la PESD está sujeta a una doble unanimidad de los Estados miembros. Ahora bien, si el artículo 48 establece un procedimiento único para la revisión de los tratados constitutivos, es lógico pensar que el artículo 17.5 del TUE, al menos desde un punto de vista jurídico, resulta innecesario, ya que sin esta previsión el resultado sería el mismo. Debe por lo tanto entenderse la existencia del artículo 17.5 como el deseo político de insistir en la necesaria unanimidad de todos los Estados miembros no sólo para aplicar la PESD, sino también incluso para modificarla.

En este sentido, es obvio afirmar que para aplicar la PESD a cualquier caso concreto, el TUE ha previsto mecanismos muy rígidos para la adopción de cualquier decisión. La regla de la unanimidad comporta un riesgo muy elevado de posibilidad de bloqueo por parte de cualquier Estado miembro. Riesgo que se incrementa exponencialmente a medida que aumenta el número de Estados miembros de la UE como resultado de nuevas adhesiones. Siendo muy real que este riesgo provoque una inoperatividad total de la PESC, incluida la PESD, no es de extrañar que desde el origen del TUE y en su evolución posterior hayan aflorado progresivamente diversos mecanismos que persiguen introducir cierta flexibilidad en la adopción de decisiones en el ámbito de la PESC, y muy especialmente de la PESD. Así, cabe destacar que, aunque las decisiones del Consejo en materia PESC, incluida la PESD, se deban adoptar por unanimidad, sin embargo las abstenciones de los Estados miembros «no impedirán la adopción de tales decisiones (actual art. 23.1, párr. 1 del TUE). Es decir, la regla de la unanimidad se concibe como la

ausencia de oposición expresa y no como el requerimiento del consentimiento positivo de todos los Estados miembros. En segundo lugar, en los ámbitos de la PESC, incluida la PESD, se ha introducido también el mecanismo conocido como la «abstención constructiva», que permite la asimetría de obligaciones y derechos para los distintos Estados miembros. Así, se ha dispuesto que:

«En caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión. En aras de la solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión y los demás Estados miembros respetarán su posición (...)» (actual art. 23.1, pár. 2 del TUE).

En tercer lugar, «en caso de imperiosa necesidad» derivada de la evolución de la situación y a falta de una decisión del Consejo, los Estados miembros pueden adoptar «con carácter de urgencia las medidas necesarias», teniendo en cuenta los objetivos generales de la acción común (art. 14.6 del TUE), lo que abre las puertas, en estos casos excepcionales, a acciones unilaterales no coordinadas.

En cuarto lugar, cabe recordar que el Tratado de Niza extendió al pilar de la PESC el mecanismo de las cooperaciones reforzadas. Si bien ya hemos señalado que este mecanismo no se podrá aplicar a la PESD, debe sin embargo subrayarse que desde el Tratado de Maastricht, y todavía hoy, específicamente para la PESD se prevé que las disposiciones del TUE «no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la OTAN», siempre que tal cooperación no contravenga ni obstaculice la PESC (art. J.7, pár. 5 del Tratado de Maastricht; actual art. 17.4 del TUE), siendo curiosamente ésta la única mención que queda de la UEO en el Título V del actual TUE.

2. SUS CONCRECIONES EN LA PRÁCTICA

La puesta en práctica de la PESC, y muy especialmente de la PESD, no ha resultado ni fácil ni exitosa. De hecho, la UE no ha tenido el protagonismo principal que de ella se hubiera podido esperar en la gestión de las grandes crisis internacionales de los últimos años, como las de los Balcanes (Bosnia Herzegovina primero y Kosovo después), la de la Región de los Grandes Lagos, etc. La guerra contra Iraq y su posterior ocupación militar por fuerzas de los Estados Unidos, del Reino Unido y de Australia han evidenciado más que ninguna otra crisis internacional la desunión europea en el ámbito de la PESC y muy especialmente de la PESD. Las numerosas críticas contra la falta evidente de una política exterior y de seguridad europea insistieron, sin embargo, en su urgente necesidad.

En la concreción práctica de la PESD el momento que marca una inflexión importante en su historia fue el Consejo Europeo de Niza de 7 y 8-XII-2000. Hasta entonces, los logros en la PESD fueron minúsculos, aunque significantes, y estuvieron siempre imbuidos en el dilema UEO *versus* OTAN.

Así, en la Cumbre de Roma de 7 y 8-XI-1991, el Consejo del Atlántico Norte aprobó el nuevo concepto estratégico de la OTAN, por el que decidió, con un enfoque global, ampliar sus funciones exclusivamente defensivas y asumir competencias en el ámbito de la gestión de crisis. El «nuevo» concepto estratégico de la OTAN lo fue posteriormente perfilando el Consejo del Atlántico Norte. En su Cumbre de Oslo en mayo de 1992, acordó las condiciones en las que los recursos de la OTAN se pondrían a disposición de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) para llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz. En sus reuniones de diciembre de 1992 y de junio de 1993 especificaron las bases conforme a las cuales la OTAN participaría en las operaciones de Naciones Unidas bajo el mandato de su Consejo de Seguridad.

Coincidiendo también con la adopción del Tratado de Maastricht, la UEO inició a partir de los años 90 un proceso de reconversión que implicó una ampliación de sus objetivos ante las nuevas dimensiones de la seguridad y la defensa. En este sentido, esta «reconversión» se puede entender como una réplica estrictamente europea al «nuevo» concepto estratégico de la OTAN. Así, también por un conducto informal, los Ministros de Defensa y de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la UEO adoptaron el 19-VI-1992 una Declaración en el castillo de Petersberg, en Bonn. La Declaración de Petersberg indicó que, además de las actuaciones en ejercicio del derecho de legítima defensa colectiva previstas en el artículo 5 del Tratado de Washington, constitutivo de la OTAN, y del artículo V del Tratado de Bruselas modificado, constitutivo de la UEO, las fuerzas militares de los Estados miembros, actuando bajo la autoridad de la UEO:

«podrían ser utilizadas en misiones humanitarias o de rescate de nacionales, en misiones de mantenimiento de la paz y en misiones en las que intervinieran fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las operaciones de restablecimiento de la paz».

Éstas son las conocidas como «misiones de Petersberg» que, al situarse más allá de los límites de la legítima defensa colectiva, permitieron que Europa tuviese autonomía para emprender acciones militares. De hecho, en los años siguientes la UEO llevó a cabo diversas actuaciones operativas de las que habría que mencionar, en el ámbito europeo, la operación en el Adriático controlando la aplicación del embargo impuesto por el Consejo de Seguridad de la ONU en 1993; la operación del Danubio en 1993; o el Destacamento de policía en Mostar en 1994.

Aún así, la dicotomía UEO-OTAN pervivió. La «Identidad Europea de Seguridad y Defensa» (IESD) intentó compatibilizar la coordinación de las dos organizaciones internacionales con la acción de la UE. La OTAN, a través de la reunión de su Consejo Atlántico en Berlín en 1996, incorporó la IESD al sistema atlántico, pero al mismo tiempo la UEO sostuvo que

la IESD podía actuar tanto dentro del marco operativo de la OTAN, como fuera del mismo, en el contexto de las relaciones entre la UEO y la propia UE. Ésta es la situación confusa que se reflejó en el Tratado de Ámsterdam. Complicando aún más este panorama, el Tratado de Ámsterdam de 1997 constitucionalizó en el seno de la UE las denominadas «misiones de Petersberg» dentro de los objetivos de la PESD, al disponer 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» (art. 17.2 del TUE, tras las reformas del Tratado de Ámsterdam).

Estas misiones son verdaderas actuaciones operativas militares que, como se ha señalado, aunque se sitúan en el «escalón más bajo de la jerarquía militar», plantean el problema esencial de la capacidad operativa de la UE para el desempeño de las mismas, que era nula. Para afrontar este problema, el Tratado de Ámsterdam actuó en dos frentes distintos. Por un lado, preveía expresamente que la UEO proporcionará a la UE «el acceso a una capacidad operativa especialmente en el contexto» de las misiones de Petersberg, por lo que la UE debía fomentar «relaciones institucionales más estrechas con la UEO» (art. 17.1, párr. 2 del TUE). Por otro lado, dispuso que cuando la UE recurra a la UEO para «que elabore y ponga en práctica» decisiones de la UE relativas a las misiones de Petersberg, todos los Estados miembros de la UE, aunque no lo sean de la UEO, «tendrán derecho a participar plenamente en dichas misiones», en pie de igualdad tanto en la planificación como en la adopción de decisiones en la UEO (art. 17.3, párr. 3 del TUE). De hecho, la Decisión 1999/404/PESC del Consejo de la UE de 10-V-1999 adoptó los Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO.

Sin embargo, la tendencia de la UE a apoyarse en la UEO para llevar a cabo su PESD había comenzado ya a invertirse. Cabe recordar, a este respecto, la «Declaración sobre la

Defensa Europea» realizada al término de la cumbre entre Francia y Reino Unido (Saint-Malo, 4-XII-1998). La posición francesa insistía en que la UE debía tener una capacidad de decisión propia en esta materia, mientras que el Reino Unido aspiraba a fortalecer aún más las relaciones entre la UE y la OTAN. El compromiso al que se llegó en este comunicado conjunto anunciaba que «la UE debe dotarse de estructuras apropiadas y de capacidades para analizar las situaciones, de servicios de inteligencia y de capacidad para una planificación estratégica relevante, sin una duplicación innecesaria de lo que ya existe en la OTAN». La premonición de que la UEO perdería todo protagonismo en la futura realización de la PESD no tardaría en cumplirse.

Ello fue acompañado de un evidente reforzamiento de los objetivos de la OTAN. Con ocasión del cincuenta aniversario de la creación de la OTAN, sus Estados miembros adoptaron el 24-IV-1999 el documento titulado «El concepto estratégico de la Alianza» que supone una revisión informal del Tratado del Atlántico Norte realizada mediante un simple acuerdo político en el que expresamente se supera el carácter inicialmente defensivo de esta organización, al incluir «la posibilidad de conducir operaciones de respuesta a las crisis no contempladas en el artículo 5» de este Tratado (mecanismo de legítima defensa colectiva). De esta reforma se desprende también el deseo de sus Estados miembros de consolidar el papel de la OTAN como el instrumento efectivo de la seguridad en el área europea, así como la necesidad de contar con ella en el diseño de la IESD.

Los tres Consejos Europeos que siguieron acabaron por consolidar el cambio de rumbo de la UE en su concepción de la PESD. El primer paso se dio en el Consejo Europeo de Colonia (3 y 4-VI-1999), en el que se aprobaron las líneas políticas esenciales de actuación en materia PESD, con la «Declaración sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa» y el «Informe de la Presidencia sobre el desarrollo de la política europea común de seguridad y

defensa». Es de destacar que este Consejo Europeo insistió en que las misiones de Petersberg debían incluir «la totalidad de tareas de prevención de conflictos y gestión de crisis». El segundo paso se produjo en el Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11-XII-1999), que aprobó los Informes de la Presidencia sobre «El refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa» y sobre «La gestión no militar de crisis por la UE». Este Consejo Europeo insistió en la necesidad de que la UE se dotase de las capacidades necesarias para llevar a cabo con efectividad las misiones de Petersberg. Así, en el primero de los Informes citados describe el conjunto de principios y estructuras considerado idóneo para que la UE pueda intervenir efectivamente en las crisis internacionales de una manera autónoma y conforme a sus propias decisiones. En el segundo de estos Informes destacó la previsión de crear una fuerza de reacción rápida capaz de alcanzar objetivos concretos, tales como la capacidad de desplegar rápidamente fuerzas de policía civil de un determinado volumen, o fuerzas de búsqueda y salvamento. En consecuencia, con el Consejo Europeo de Helsinki se comenzaron a superar los limitados objetivos de las misiones de Petersberg, basados fundamentalmente en operativos militares, y comenzaron a aflorar también las misiones de policía para la gestión civil de crisis.

El tercer paso fue el Consejo Europeo de Santa-Maria da Feira (18 y 19-VI-2000), en el que se discutió sobre la necesidad de reformar las disposiciones del TUE en materia PESC, y muy especialmente PESD. Además, siguiendo con la línea de los trabajos del Consejo Europeo de Helsinki, el Consejo Europeo de Santa-Maria da Feira estableció los mecanismos para la participación de terceros Estados en las acciones de gestión militar de crisis dirigidas por la UE («Acuerdos que deben ser concluidos por el Consejo en lo que concierne a las modalidades de consulta y/o participación que permitirán a los Estados europeos miembros de la OTAN que no forman parte de la UE y a otros países candidatos a la adhesión a la UE, a contribuir a la gestión militar de crisis por la UE»). No

llegó, sin embargo, a solucionar el tema candente del acceso de la UE a las capacidades de la OTAN (lo que se reflejó en el Documento titulado «Principios de consulta con la OTAN sobre las cuestiones militares y recomendaciones sobre la puesta a punto de las modalidades aplicables a las relaciones entre la UE y la OTAN»). Tema en el que, pese a los avances conseguidos (véase el Documento «Defensa Europea: consulta, planeamiento y operaciones entre la OTAN y la UE», anexo a las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 17 y 18-VI-2004), todavía no se ha llegado a un acuerdo definitivo. El Consejo Europeo de Santa-Maria da Feira también abordó el tema del refuerzo de las capacidades civiles, adoptando un Informe sobre los objetivos de los aspectos civiles de la gestión de crisis, centrado en cuatro áreas: operaciones de policía, acciones destinadas a reforzar el Estado de Derecho, la consolidación de la administración civil y a la protección civil.

De esta forma se llegó al Consejo Europeo de Niza (7 y 8-XII-2000), en el que se aprobó el «Informe de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa», que puso en marcha la PESD. El Consejo Europeo de Niza es el que hizo evidente el cambio en el modelo de construcción de la PESD, cuya articulación se realiza fuera del marco de los Tratados. De hecho, las reformas del TUE que introdujo el Tratado de Niza, adoptado en este mismo Consejo Europeo, consistieron en una mínima revisión del Título V del TUE, destinada a eliminar los aspectos que resultaban incompatibles con el nuevo modelo de la PESD. Las reformas del TUE realizadas por el Tratado de Niza en esta materia consistieron en suprimir las menciones de la UEO de su artículo 17, relegándola a una existencia residual; el aumento de los poderes del Comité Político y de Seguridad (art. 25 del TUE); la introducción del mecanismo de cooperación reforzada en la PESC, aunque excluyendo la PESD; y la desvinculación de la entrada en vigor del Tratado de Niza de la puesta en marcha de la

PESD (Declaración núm. 1 relativa a la PESD, aneja al Tratado de Niza).

La tardía, aunque esperada, puesta en marcha de la PESD se ha caracterizado, en primer lugar, por el establecimiento de los grandes objetivos estratégicos y la definición de los objetivos políticos sobre capacidades militares y civiles en la gestión de crisis. La definición de los objetivos estratégicos de la PESD se contiene en el documento titulado «Estrategia Europea de Seguridad» («Una Europa segura en un mundo mejor»), que fue elaborado por el Alto Representante de la PESC, Sr. Javier Solana, en colaboración con la Unidad de Planificación Estratégica y resultó aprobado por el Consejo Europeo de Bruselas el 12-XII-2003. En la Estrategia Europea de Seguridad se contempla como «improbable» actualmente las agresiones a gran escala contra un Estado miembro pero, con una concepción amplia de la seguridad, se identifican como nuevas amenazas el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los supuestos de descomposición de Estados (Somalia, Liberia, Afganistán...) o la delincuencia organizada. Ante tal situación, identifica y describe tres objetivos estratégicos de la UE: hacer frente a las amenazas, reconociendo que «con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero» y que «ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos»; crear seguridad en los países vecinos, partiendo de que a Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados, promoviendo el buen gobierno al este de la UE y en las orillas del Mediterráneo; y perseguir un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, que tenga por objetivos perseguir «el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho». Con tales objetivos estratégicos, la PESD deja de ser un simple cúmulo de normas

procedimentales y comienza a tener sus contenidos materiales propios. Con un alcance más restringido, cabe señalar que el Consejo Europeo de Sevilla, de 21-22-VI-2002, centró su atención en la posible utilización de las capacidades militares y civiles de la UE en apoyo de poblaciones afectadas por actos de terrorismo, así como en la necesidad de garantizar la protección de las fuerzas de la UE frente a ataques terroristas («Declaración sobre la contribución de la PESC, incluida la PESD, en la lucha contra el terrorismo»).

La definición política de objetivos sobre capacidades militares comenzó con la elaboración de un «objetivo global» sobre capacidades militares que, aprobado por el Consejo Europeo de Helsinki, estableció para el 2003 el compromiso de tener una fuerza militarmente autosuficiente de un Cuerpo de Ejército (60.000 personas), con capacidad para desplegarse en un plazo inferior a 60 días y mantener su acción al menos durante un año. Este «objetivo global» se ha complementado con el «Objetivo Principal para 2010», aprobado por el Consejo el 17-V-2004, por el que se fijan los parámetros principales para el desarrollo de las capacidades militares de la UE.

Junto a las capacidades militares de la UE, deben tenerse en cuenta igualmente los objetivos relativos a los aspectos civiles de gestión de crisis que, tras el Consejo Europeo de Santa-Maria da Feira, comprende capacidades de policía, reforzamiento del Estado de Derecho, consolidación de la administración civil y protección civil. Los avances conseguidos en estas cuatro áreas están vinculados a la acción del Comité para la gestión civil de crisis (creado por Decisión 2000/354/PESC, DO L 127, de 27-V-2000), como grupo de trabajo del Consejo. En la «Conferencia sobre capacidades de gestión civil de la crisis», celebrada en noviembre de 2002, se constató que los objetivos fijados por el Consejo Europeo de Helsinki para el 2003 en las cuatro áreas prioritarias (en el área de capacidades de policía, tener disponibles 5.000 oficiales de policía, de los cuales 1.400 oficiales de policía podrían estar desplegados en menos de 30 días; en el área del

reforzamiento del Estado de Derecho, tener disponibles casi 300 funcionarios, entre fiscales, jueces, funcionarios de prisiones, etc.; en el área de consolidación de la administración civil, tener disponibles un conjunto de expertos capaces de aceptar misiones de administración civil en el contexto de las operaciones de gestión de crisis que puedan ser desplegados en un plazo muy breve; y en el área de protección civil, tener disponibles 2 ó 3 equipos de evaluación y coordinación, capaces de movilizarse inmediatamente y compuestos de 10 expertos que se puedan desplegar entre 3 y 7 horas después, complementados por equipos de intervención de hasta 2.000 personas capaces de desplegarse en un muy breve período de tiempo, a los que seguirían medios más especializados que podrían desplegarse entre 2 y 7 días después, dependiendo de las necesidades concretas de cada crisis) ya habían sido superados por los compromisos asumidos por los Estados miembros. Por otra parte, el «Plan de acción en materia de gestión civil de crisis», adoptado por el Consejo Europeo de 17 y 18-VI-2004, ha impulsado un enfoque multifuncional de las operaciones de esta naturaleza, dadas las grandes relaciones entre las mismas. Teniendo en cuenta además las evidentes conexiones entre la gestión civil de las crisis y el tercer pilar de la UE (Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal), el Plan de acción de 2004 ha propuesto la creación de mecanismos de contacto entre el Comité de Coordinación de Altos Funcionarios (art. 36 del TUE) y el Comité para la gestión civil de crisis. La Declaración de los Jefes de Policía de los Estados miembros de la UE (Warnsveld, Holanda, 25-X-2004), que siguió a la reunión sobre los aspectos de policía en el marco de la PESD, por un lado respaldó la iniciativa de España, Francia, Holanda, Italia y Portugal de crear una Fuerza de Gendarmería Europea (FGE) a disposición de la PESD y, por otro, identificó los aspectos operativos e institucionales de las misiones de policía en el ámbito de la PESD que se deberían mejorar, a la luz de la experiencia ya adquirida. En noviembre de 2004, se celebró una nueva Conferencia sobre las Capacidades en Gestión Civil de Cri-

sis. En la Declaración Ministerial (Bruselas, 22-XI-2004) que la siguió, los Ministros de Asuntos Exteriores confirmaron que los compromisos voluntariamente asumidos por los Estados miembros habían superado con creces los objetivos fijados por el Consejo Europeo, pues en ese momento se disponía ya de 5.761 funcionarios de policía en el área de capacidades de policía; 631 funcionarios en el área del reforzamiento del Estado de Derecho; 562 en el área de consolidación de la administración civil; y 4.988 en el área de protección civil). Los Ministros también declararon su deseo de seguir reforzando las capacidades civiles de la UE en el ámbito de la PESD y, como ejemplo, crearon una quinta área prioritaria, las capacidades de control o supervisión (*monitoring capability*) con 505 funcionarios disponibles.

Una segunda característica de la puesta en marcha de la PESD ha sido la creación de sus estructuras civiles y militares permanentes. Fue el Consejo Europeo de Niza (7 y 8-XII-2000) el que decidió crear los órganos civiles y militares de carácter permanente que se habían previsto en el Consejo Europeo de Helsinki, como órganos integrados o dependientes del Consejo y respetando el marco institucional único de la UE. Así, se procedió inmediatamente a la creación de tres órganos que, aunque estaban operando de manera provisional desde marzo de 2000, fueron instituidos con carácter permanente el 22-I-2001. El primero fue el Comité Político y de Seguridad (aunque previsto en el Tratado de Niza como el artículo 25 del TUE, su creación fue adelantada por decisión del Consejo 2001/78/PSDC, *DO L*, 27, 30-I-2001, p. 1), con competencia en todos los aspectos de la PESC, incluida la PESD, siendo el órgano que ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones militares de gestión de crisis, bajo la autoridad del Consejo. El segundo es el Comité Militar de la UE (decisión del Consejo 2001/79/PSDC, *DO L*, 27, 30-I-2001, p. 4), compuesto por los Jefes de Estado Mayor de los ejércitos, tiene la misión de asesorar al Comité Político y de Seguridad en temas militares, así como de

orientar militarmente al Estado Mayor. El tercero fue el Estado Mayor de la UE (decisión del Consejo 2001/80/PESDC, *DO L*, 27. 30-I-2001, p. 4), que tiene un abanico muy amplio de funciones, entre las que se encuentran las de proporcionar asesoramiento técnico en temas militares en el ámbito de la PESD; apoyar las operaciones militares de gestión de crisis llevadas a cabo por la UE; la alerta temprana; la evaluación de las situaciones; y la planificación estratégica de las misiones de Petersberg, incluida la identificación de las fuerzas europeas nacionales y multinacionales. Siguiendo con esta línea de actuación, recientemente se ha creado la Agencia Europea de Defensa (aunque prevista por el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, su creación se adelantó con la Acción Común del Consejo 2004/551/PESC, de 12-VII-2004, *DO L*, 245, de 17-VII-2004) con el objetivo de impulsar las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis; el fomento y la intensificación de la cooperación europea en materia de armamento; el fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa europea; la creación de un mercado europeo competitivo de material de defensa; así como el fomento, en relación, si procede, con las actividades de investigación comunitarias, de una investigación que permita alcanzar una posición de vanguardia en tecnologías estratégicas para las futuras capacidades de defensa y seguridad, fortaleciéndose así el potencial industrial de Europa en este ámbito.

La tercera característica de la puesta en marcha de la PESD ha consistido en estrenar y demostrar su operatividad práctica. El Consejo Europeo de Laeken (14 y 15-XII-2001) aprobó una «Declaración de operatividad de la política europea común de seguridad y defensa», en la que anunció que la PESD ya era parcialmente operativa, al afirmar que:

«Gracias a la continuación del desarrollo de la PESD, al fortalecimiento de sus capacidades, tanto civiles como militares y a la creación en su seno de las estructuras adecuadas, la Unión ya es capaz de conducir operaciones de gestión de crisis. El desarrollo de los medios

y capacidades de los que dispondrá la Unión le permitirá asumir progresivamente operaciones cada vez más complejas».

Fue precisamente el Consejo Europeo de Sevilla de 21-22-VI-2002 el que contempló la posibilidad de realizar la primera misión de la PESD fuera del territorio de la Unión, con carácter inminente, consistente en una operación de policía en Bosnia y Herzegovina, así como el eventual reemplazo de las fuerzas de la OTAN en Macedonia (SFOR) tras la conclusión de los acuerdos entre la UE y la OTAN, conocidos como Acuerdos de Berlín plus. Desde entonces, en un muy breve período de tiempo se han acordado ocho actuaciones operativas (entre operaciones militares y misiones de policía), de las cuales dos ya han concluido y las seis restantes siguen vigentes.

Cronológicamente, la primera en comenzar fue la Misión de Policía de la UE en Bosnia y Herzegovina (MPUE). La MPUE fue creada por decisión del Consejo de la UE de 11-III-2002 (Acción común 2002/210/PESC). Su establecimiento fue respaldado tanto por la Junta Directiva del Consejo de Aplicación de la Paz, como por la Resolución 1396, de 5-III-2002, del Consejo de Seguridad de la ONU. La MPUE inició el 1-I-2003 sus actividades, con una duración inicial de 3 años, por lo que todavía no ha terminado. Desde su inicio, sustituyó a la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas, con el mandato de establecer dispositivos policiales duraderos bajo la dirección de Bosnia y Herzegovina. La MPUE está integrada por unos 500 funcionarios de policía procedentes de más de 30 países.

La segunda fue la Operación Militar de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia (Operación fyROM/Concordia), que se aprobó a solicitud del Presidente macedonio Sr. Trajkovski y se basó en la Resolución 1371 del Consejo de Seguridad de la ONU. Esta Operación comenzó el 31-III-2003, al sustituir la UE a una Operación de la OTAN que concluyó ese mismo día. Prevista inicialmente con una dura-

ción de seis meses, se extendió hasta el 15-XII-2003, fecha en la que terminó. Bajo dirección de la UE, en esta Operación participaron unos 400 militares, procedentes de 13 Estados miembros de la UE y de otros 14 Estados terceros. Su objetivo consistió en contribuir a lograr un ambiente seguro y estable que permitiese la aplicación del Acuerdo marco de Ohrid, de agosto de 2001, para reforzar la paz, la democracia y la seguridad de este país en un contexto geográfico más estable.

La tercera fue la Operación Militar de la UE en la República Democrática del Congo (conocida como Operación RDC/Artemis). Esta Operación se realizó de conformidad con la Resolución 1484, de 30-V-2003, del Consejo de Seguridad de la ONU y la Acción común del Consejo de la UE adoptada el 5-VI-2003. La Operación RDC/Artemis terminó oficialmente el 1-IX-2003 y tuvo como objetivo la estabilización de las condiciones de seguridad y la mejora de la situación humanitaria en Bunia. En buena parte, fue posible porque Francia actuó como «Estado marco» de esta Operación.

La cuarta es la Misión de Policía de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia (Misión EUPOL Próxima). Por invitación formal del Primer Ministro de la ex República Yugoslava de Macedonia, la UE aprobó la Misión EUPOL Próxima el 15-XII-2003 (Acción común del Consejo 2003/681/PESC), teniendo prevista una duración inicial de un año. Esta Operación está integrada por unos 200 funcionarios procedentes tanto de Estados miembros como de Estados terceros a la UE. Entre sus objetivos se encuentran la consolidación de la Ley y el orden, incluyendo la lucha contra el crimen organizado; la remodelación del Ministerio del Interior; la creación de una policía de frontera; el apoyo a la policía local; etc.

La quinta es la Misión de la UE en pro del Estado de Derecho en Georgia (Misión EUJUST Themis). La Misión EUJUST Themis fue aprobada por la Acción común del Consejo 2004/523/PESC, de 28-VI-2004, comenzando sus acti-

vidades el 16-VI-2004 con una duración prevista de 12 meses. Ésta es la primera misión que crea la UE en el área del reforzamiento del Estado de Derecho, por lo que representa un paso importante en el desarrollo de la rama civil de la PESD. Esta Misión, compuesta por 10 expertos civiles internacionales y personal de apoyo, pretende ayudar a las autoridades de Georgia en la realización de cambios urgentes en su sistema de justicia penal y en una reforma global de sus instituciones que refuercen los principios del Estado de Derecho.

La sexta es la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (Operación EUFOR-Althea). Basada en la Resolución 1551, de 9-VII-2004, del Consejo de Seguridad de la ONU, esta Operación fue aprobada por la Acción común del Consejo 2004/570/PESC, de 12-VII-2004, marcando la Decisión del Consejo 2004/803/PESC, de 2-XII-2004 el inicio de sus actividades. La Operación EUFOR-Althea fue aprobada por la UE tras la decisión de la OTAN de concluir su Operación SFOR, aunque la Operación de la UE está utilizando los bienes y capacidades de la OTAN, sobre la base de los Acuerdos de Berlín plus. La Operación EUFOR-Althea aspira a desplegar unos 7.000 militares en Bosnia y Herzegovina para asegurar el cumplimiento de los Acuerdos de paz de Dayton/París.

La séptima es la Misión de Policía de la UE en Kinshasa, República Democrática del Congo (Misión EUPOL «Kinshasa»). Como respuesta a un requerimiento oficial del Gobierno de la República Democrática del Congo para que la UE le ayudara en el establecimiento de una Unidad de Policía Integral que contribuyese a asegurar la protección de las instituciones estatales y a reforzar el aparato de seguridad interna, la UE aprobó esta Misión con la Acción común del Consejo 2004/847/PESC. La Misión EUPOL «Kinshasa» aspira a que la citada Unidad de Policía Integral sea plenamente operativa en marzo de 2005 y tiene prevista su duración hasta que se celebren en 2005 elecciones nacionales en la República Democrática del Congo.

La octava y, de momento última, es la Misión Integrada de la UE por el Estado de Derecho en Iraq (Misión EUJUST Lex). A petición oficial de las autoridades iraquíes, el Consejo de la UE adoptó la Acción común 2005/190/PESC, de 7-III-2005, en la que se aprobó la Misión EUJUST Lex. Esta Misión, que se espera que inicie sus actividades a más tardar el 1-VII-2005, con una duración inicialmente prevista de un año, está diseñada para ayudar a las necesidades urgentes del sistema judicial penal iraquí, proporcionando cursos de entrenamiento y de capacitación profesional, tanto *in situ* como en el territorio de la UE, a los funcionarios policiales, judiciales y penitenciarios del Iraq.

En consecuencia, en apenas dos años y medio la PESD ha devenido una realidad práctica que, aunque tardía, está naciendo con una gran fuerza emergente y continuada.

3. LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL

Después de casi cuatro años de estar anunciado, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros firmaron en Roma, el 29-X-2004, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en adelante, Tratado Constitucional). En materia PESC, incluida la PESD, el Tratado Constitucional ha introducido algunas novedades importantes aunque, obviamente, sin suponer una ruptura con la tradición sobre la que se erige. El valor de estas novedades se aprecia por sí sólo, si se tiene en cuenta que la negociación del Tratado Constitucional se realizó durante lo que se ha considerado como la mayor crisis en la historia de la construcción europea, debida a la profunda división que entre sus Estados miembros causó la guerra de Iraq. La perspectiva de una gran ampliación hacia el centro y el este de Europa tampoco

contribuía a hacer esperar grandes avances en el ámbito de la PESC, incluida la PESD.

Se debe comenzar por señalar que el Tratado Constitucional mejora la definición de los objetivos de la refundada UE. Así, se comienza por señalar que la UE «tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos» (art. I-3.1 del Tratado Constitucional) que, en la acción exterior de la UE, se concreta de la siguiente forma:

«En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas» (art. I-3.4 del Tratado Constitucional, con una mayor concreción, en lo que atañe a la acción exterior de la UE en su art. III-292).

Indudablemente, esta redacción mejora con mucho la del actual TUE. Con ella se especifican como objetivos de la refundada UE en su acción exterior algunas de las más nobles aspiraciones económicas y políticas no sólo de los Estados miembros, sino de la comunidad internacional de Estados en su conjunto. Obviamente, la mejora de la definición de los objetivos de la refundada UE no implica *per se* que la UE vaya a conseguirlos o incluso a perseguirlos. El test del tiempo lo dirá.

Una de las principales características del Tratado Constitucional consiste en la superación del triple esquema de pilares que hasta ahora ha caracterizado a la estructura de la UE. Esta superación del actual modelo estructural es especialmente visible en los temas que afectan a la acción exterior de la refundada UE. Así, la Parte III del Tratado Constitucional se titula «De las políticas y el funcionamiento de la Unión». El Título V de esta Parte III lleva el encabezamiento de «Acción exterior de la Unión», que comprende un Capítulo

I dedicado a las disposiciones de aplicación general, un Capítulo II titulado «PESC» y hasta seis capítulos más (política comercial común; cooperación con terceros países y ayuda humanitaria; medidas restrictivas; acuerdos internacionales; relaciones de la Unión con organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión; aplicación de la cláusula de solidaridad) que, en líneas generales, engloban a las anteriores relaciones exteriores de las Comunidades Europeas. Esta regulación conjunta puede dar la impresión, a primera vista, de que por fin se ha logrado el tan anhelado tratamiento unitario de toda la acción exterior de la UE. Los nuevos desarrollos orgánicos que crea el Tratado Constitucional abundarían en esta impresión, ya que al crear la figura del «Ministro de Asuntos Exteriores de la UE» (art. I-28 del Tratado Constitucional) y de un «Servicio Europeo de Acción Exterior» (art. III-296.3 del Tratado Constitucional), embrión de una futura diplomacia europea, darán consistencia y visibilidad a la acción exterior de la UE.

Sin embargo, esta apariencia no es más que un espejismo jurídico. La realidad es que el tratamiento unitario de la acción exterior de la UE no se ha conseguido, pues en la misma siguen coexistiendo los elementos supranacionales con los intergubernamentales y es precisamente en el ámbito de la PESC, que continúa incluyendo a la PESD, donde la manifestación de lo intergubernamental resulta evidente. Llama así la atención que el Tratado Constitucional diseñe un sistema de reparto de competencias entre la UE y sus Estados miembros en el que existen competencias exclusivas de la UE (art. I-13), competencias compartidas (art. I-14), competencias de coordinación (art. I-15) y competencias de apoyo, coordinación o complemento (art. I-17). Sin embargo, a la PESC la define como una competencia específica y aislada que no entra dentro de ninguna de las categorías anteriores de competencias (art. I-16).

La razón resulta evidente: la política exterior y de seguridad sigue siendo una competencia soberana de los Estados

miembros, en la que no se ha hecho atribución alguna de competencias a la refundada UE. En consecuencia, la PESC sigue siendo el ámbito por excelencia de la cooperación intergubernamental, que aspira «a una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros» (art. I-40.1), en la que las obligaciones que asumen los Estados miembros consisten en que «se concertarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre todo asunto de política exterior y de seguridad que presente un interés general con vistas a establecer un enfoque común» (art. I-40.5). Cooperación intergubernamental que se basa además en la regla general de la unanimidad (art. I-40.6). Debe recordarse que, durante la Convención Europea, la propuesta del Presidium en materia de acción exterior (Documento CONV 685/03: Proyecto de artículos sobre la acción exterior del Tratado Constitucional, de 23-IV-2003) establecía que en materia PESC, cuando la iniciativa fuese propuesta por el Ministro de Asuntos Exteriores de la UE, las decisiones se adoptarían por mayoría cualificada. Pero la oposición radical del Reino Unido y de otros Estados miembros llevó a que, ya en el Proyecto de Tratado que emergió de la Convención, la unanimidad volviese a ser la regla general para la adopción de decisiones en los ámbitos de la PESC. Por ello, se puede considerar que la PESC sigue manteniendo una singularidad especial en el Tratado Constitucional, que presenta peculiaridades intergubernamentales que se manifiestan en los aspectos institucionales, procedimentales, en los actos jurídicos en los que se concreta (p. ej., las leyes y leyes marco europeas no se utilizarán en los ámbitos de la PESC, *ex art.* I-40.6), así como en su ejecución y control político y jurisdiccional. No se puede considerar, por lo tanto, que se haya logrado la unificación de toda la acción exterior de la UE, pues la intergubernamentalidad de la PESC frente al carácter supranacional del resto de la acción exterior queda garantizada por la cláusula de «no contaminación» entre ambas (art. III-308).

La PESC sigue abarcando «todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad» de la UE» (art. I-16.1, redundando en ello el art. III-294.1), aunque en la práctica estos ámbitos y cuestiones serán los que determinen el Consejo Europeo y el Consejo por unanimidad (art. I-40). Se especifica que la PESD «forma parte integrante de la PESC» (art. I-41.1), lo que augura problemas, ya que se va a reforzar la PESD al servicio de una PESC todavía en buena parte indefinida. Se mantiene que la PESC (art. I-16.1 *in fine*), y más en concreto la PESD (art. I-41.2) también incluirán «la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común». La llegada a este destino se sigue condicionando a una decisión previa y unánime en este sentido del Consejo Europeo y a una posterior decisión de todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. El Tratado Constitucional también mantiene la doble condición de que la PESD no debe afectar el «carácter específico de la seguridad y defensa de determinados Estados miembros», es decir, de los Estados que siguen una política de neutralismo, así como la política exterior y de seguridad de la OTAN y de sus Estados miembros que también lo son de la UE (art. I-41, apartado 2). Por lo tanto, en estas premisas de la configuración de la PESD en el Tratado Constitucional no se introduce novedad alguna respecto del vigente TUE. Por otra parte, el Protocolo sobre el apartado 2 del artículo I-41 de la Constitución mantiene una situación de ambigüedad respecto de la UEO, pues tras tomar nota en su preámbulo de la doble condición a la que está sometida la PESD, afirma que la UE «elaborará, en colaboración con la UEO, acuerdos de cooperación más intensa entre sí».

Frente a la rigidez que supone la regla de la unanimidad en los ámbitos de la PESC, y especialmente de la PESD (art. I-41.4), el Tratado Constitucional no sólo mantiene todos los mecanismos de flexibilidad que ya existen en el TUE, sino que además los incrementa, pues por un lado las cooperaciones

reforzadas se amplían al poder también crearse en los ámbitos de la PESD, aunque con alguna peculiaridad procesal (arts. I-44, III-419.2, III-420.2 y III-422.3) y, por otro, se ha previsto como novedad la posible creación de una cooperación estructurada permanente en el marco de la UE (arts. I-41.6, III-312 y Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente), en la que podrán participar los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes. Estos criterios más elevados implican el desarrollo más intenso de las capacidades nacionales de defensa, de forma que se pueda:

«estar, a más tardar en 2007, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas (...) en un plazo de 5 a 30 días, en particular para atender a solicitudes de la ONU, y sostenibles durante un período inicial de 30 días prorrogable hasta al menos 120 días».

Otra vía de flexibilidad y asimetría de obligaciones que se refleja en el Tratado Constitucional consiste en que, aunque las decisiones europeas en el ámbito de la PESD, incluidas las relativas al inicio de una misión fuera del territorio de la Unión Europea, se tengan que adoptar por unanimidad (art. I-41.4), su ejecución se podrá encomendar «a un grupo de Estados miembros» (art. I-41.5) «que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión» (art. III-310.1). En este caso, los requisitos que tienen que cumplir este grupo de Estados miembros que voluntariamente quiera ejecutar tal misión y que disponga de los medios para ello, en nada se parecen a los que se exigen para constituir una cooperación reforzada o una cooperación estructurada permanente. Si los Estados del grupo tienen la capacidad y el deseo de llevar a cabo tal misión, nada se lo podrá impedir.

Serán además sólo estos Estados miembros que compongan el grupo, en asociación con el Ministro de Asuntos Exteriores de la UE, quienes acuerden entre ellos la gestión de tal misión.

Estos mecanismos de flexibilidad que introduce el Tratado Constitucional en materia PESD responden a que, aunque se imponga a todos los Estados miembros el compromiso de «mejorar progresivamente sus capacidades militares» (art. I-41.3, apartado 2), las disparidades existentes de hecho entre los Estados miembros en materia de capacidades nacionales de defensa son tan enormes que muchos de ellos no podrían, aunque quisieran, participar en misiones de este tipo, sobre todo por carecer de los medios logísticos y de transporte necesarios. Claro que la flexibilidad también tiene un riesgo evidente, pues si sólo 3 ó 4 Estados miembros disponen en la actualidad de los medios necesarios, la realización de tales misiones, y en definitiva de la PESD, corre el riesgo de depender en exclusiva de ellos, lo que puede alumbrar la imposición de un directorio en la PESD que vaya a definir la UE.

Es destacable que el Tratado Constitucional desarrolle las disposiciones de la PESD, al dotarla tanto de una dimensión interna, como de una dimensión externa. La dimensión interna de la PESD es una auténtica novedad del Tratado Constitucional y se concreta principalmente en la cláusula de defensa mutua (o legítima defensa colectiva), prevista en su artículo I-41.7 y que supone un paso más en la elaboración de la política común de defensa. La aprobación de esta disposición no ha estado exenta de polémica. En el Proyecto de Tratado que surgió de la Convención Europea, su artículo 40.7 disponía lo siguiente:

«Hasta que el Consejo Europeo se pronuncie con arreglo al apartado 2 del presente artículo, se establecerá una cooperación más estrecha, en el marco de la Unión, para la defensa mutua. En virtud de esta cooperación, si uno de los Estados miembros que participa en ella fuera objeto de un ataque armado en su territorio, los demás

Estados participantes le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios de que dispongan, militares y de otro tipo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. En la ejecución de esta cooperación más estrecha para la defensa mutua, los Estados miembros participantes cooperarán estrechamente con la Organización del Tratado del Atlántico Norte. La forma de participación y funcionamiento, así como los procedimientos de decisión propios de esta cooperación, figuran en el artículo III-214».

Esta disposición reflejaba un mecanismo más de flexibilidad, ya que cada Estado miembro era soberano para decidir si quería o no participar en esta cooperación más estrecha para la defensa mutua. Esta fórmula representaba además un equilibrio entre las posiciones divergentes que mantienen los Estados miembros en esta materia. El Reino Unido aceptó su inclusión a cambio de confirmar simultáneamente los compromisos contraídos por la OTAN, mientras que los países que siguen una política de neutralismo también lo hicieron, al reconocérseles expresamente que la ayuda o asistencia debida en caso de ataque armado no tenía porqué limitarse necesariamente a los medios militares. Quedaron dudas, sin embargo, acerca de si la asimetría de obligaciones que esta cláusula voluntaria de defensa mutua planteaba sería o no viable en la práctica.

La redacción de esta disposición resultó alterada en la Conferencia intergubernamental que siguió a la Convención Europea. Por un lado, la Presidencia irlandesa introdujo una coetilla que refleja su tradicional política de neutralidad, al no verse afectada el «carácter específico» de la política de seguridad y defensa de algunos Estados miembros. Por otro lado, se suprimió el carácter «voluntario» de la pretendida cooperación más estrecha en la defensa mutua para los Estados que quisieran asumirla, deviniendo permanente y obligatoria hasta el extremo de convertirse en una auténtica alianza o pacto de defensa mutua entre todos los Estados miembros de la UE. El resultado es el texto del artículo I-41.7 del Tratado Constitucional, que afirma lo siguiente:

«Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta».

El texto resultante no deja de plantear algún problema mal resuelto. Se debería haber concretado más el alcance de la frase «sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros», indicando que la «especificidad» consiste en neutralismo; identificando expresamente quiénes son esos «determinados Estados miembros»; y también dejando bien claro tanto lo que deben hacer los demás Estados miembros si alguno de los incluidos en el grupo de «determinados Estados miembros» sufre una agresión armada, como la ayuda y asistencia que cabrá esperar de estos «determinados Estados miembros» si el que sufre la agresión armada es otro Estado miembro.

Convendría igualmente haber especificado que la «agresión armada» deberá provenir de un tercer Estado. Aunque desde la creación de la primera Comunidad Europea no ha existido ningún conflicto armado entre sus Estados miembros, habiendo contribuido la integración europea a ello, hubiera resultado conveniente esta precisión, por muy nimia que sea la posibilidad de contemplar, siquiera sea como hipótesis de futuro, la existencia de un conflicto armado entre dos Estados miembros. El hecho, por ejemplo, de que Grecia y Chipre sean Estados miembros y que se esté negociando la adhesión de Turquía, cuando todavía existe presencia militar turca en el norte de Chipre y no estando tan lejano en el tiempo el conflicto militar que les enfrentó y cuyas

heridas y secuelas todavía no se han curado, reforzaría la conveniencia de su inclusión.

La realidad es que la situación actual de Chipre ejemplifica mejor que cualquier otra situación las incertidumbres y límites de esta cláusula de defensa mutua. No es compatible con la PESD que un Estado miembro de la Unión Europea tenga aproximadamente un tercio de su territorio ocupado militarmente por un Estado tercero, con la pretensión además de segregar a la autoproclamada República Turca de Chipre del Norte. Aunque la agresión militar de Turquía a Chipre se produjo en el año 1974 y ha sido condenada por toda la comunidad internacional, la ocupación militar turca del norte de Chipre todavía hoy perdura. En estas circunstancias, se plantea el interrogante de saber si Chipre, Estado miembro de la UE que no lo es de la OTAN y que sigue una política «especial» de neutralismo, puede invocar esta cláusula en defensa de su integridad territorial. Pero la situación también singular de Turquía plantea más interrogantes adicionales. Turquía en la actualidad no es Estado miembro de la UE, aunque sí lo es de la OTAN. En estas condiciones, parece difícil que los 19 Estados miembros de la UE que también lo son de la OTAN vayan a acudir en defensa de un Estado miembro de la UE contra un Estado miembro de la OTAN que, sin embargo, no lo es de la UE. Pero si la cláusula de defensa mutua no puede evitar que un Estado miembro de la UE tenga aproximadamente un tercio de su territorio ocupado militarmente por un Estado tercero, entonces es legítimo preguntarse para qué sirve esta disposición. La persistente ocupación militar turca del norte de Chipre pone en tela de juicio, más que ninguna otra situación imaginable, la viabilidad de la defensa mutua europea.

Pese a estas incertidumbres, debe no obstante señalarse que esta cláusula de defensa mutua para España tiene el beneficio añadido de no excluir a cualquier eventual agresión armada que pudieran sufrir Ceuta y Melilla, que actualmente

no están protegidas por el mecanismo de defensa colectiva previsto en el artículo 5 del Tratado de la OTAN.

La dimensión interior de la PESD se complementa muy marcadamente por una disposición que, aunque no forma parte de la PESD, tiene la consideración de «disposición particular» relativa al «ejercicio de las competencias» de la UE. Se trata de la denominada «cláusula de solidaridad» (arts. I-43 y III-329). Conforme a la misma, la UE y sus Estados miembros «actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano». Resulta evidente que la seguridad, en su dimensión interna, queda en entredicho tanto si un Estado miembro sufre «una agresión armada», en cuyo caso sería aplicable la cláusula de la defensa mutua, como si un Estado miembro padece «un ataque terrorista» o si es «víctima de una catástrofe natural o de origen humano», en cuyo caso sería aplicable la cláusula de solidaridad. Convendría haber especificado que la catástrofe, de origen natural o humano, debería ser de grandes dimensiones. En todo caso, el deber de los demás Estados miembros de prestarle asistencia se condiciona a que así lo soliciten las autoridades políticas del Estado miembro víctima del ataque terrorista o de la catástrofe natural o de origen humano. Recibida tal petición, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo. A estos efectos, la UE podrá movilizar:

«todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:

- a) – prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros,
 - proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas,
 - prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;
- b) prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste,

a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano».

Resulta obvio afirmar que la cláusula de solidaridad, así configurada, es un complemento natural de la cláusula de defensa mutua. El problema se plantea porque, siendo disposiciones complementarias, desencadenar una actuación conjunta solidaria se condiciona a la petición previa del Estado miembro que se considere víctima. Requisito que, sin embargo, no se exige expresamente en el caso de la cláusula de defensa mutua. Ello plantea el interrogante de saber si, en el caso de que un Estado miembro padeciese una agresión armada en su territorio, los demás Estados pueden acudir en su defensa en ausencia de tal petición previa. Se ha sugerido que ello sí es posible en determinados casos, «porque ese ataque podría ser el preludio de un ataque de mayor consideración que podría afectar a otros Estados». No comparto sin embargo esta opinión. En la cláusula de defensa mutua expresamente se afirma que los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia «de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas». Esta disposición, que también abarca a la legítima defensa colectiva o de terceros, ha sido interpretada por la Corte Internacional de Justicia en el sentido de que no cabe alegar la legítima defensa de terceros cuando el tercer Estado que sufra la agresión no haya solicitado la ayuda previamente. Obviamente, quedaría más claro si así se hubiese explicitado, tal y como figuraba en el Proyecto de Tratado Constitucional.

También la dimensión externa de la PESD se ha reforzado notablemente con el Tratado Constitucional. La PESD debe ofrecer a la UE una capacidad operativa basada en medios civiles y militares de los Estados miembros, a los que la UE podrá recurrir «*en misiones fuera de la Unión* que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones

Unidas» (art. I-41.1). Esta disposición se encuentra más desarrollada en el artículo III-309.1, que es del siguiente tenor:

«Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo I-41, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio».

Esta disposición amplía notablemente los objetivos de las denominadas misiones de Petersberg, actualmente reguladas en el artículo 17.2 del TUE. Todas estas misiones responden a objetivos propios de operaciones militares, aunque para llevarlas a cabo la UE pueda recurrir «a medios civiles y militares». De la combinación de estas dos disposiciones resulta evidente que la dimensión exterior de la PESD en el Tratado Constitucional se militariza muy notablemente, lo que contrasta con la práctica actual de la PESD. En efecto, de las ocho actuaciones operativas que la UE ha llevado a cabo fuera de su territorio, sólo tres han tenido el carácter de «operaciones militares», mientras que cinco, casi el doble, han sido «misiones de policía». Las misiones civiles de gestión de crisis, que la UE ha llevado a cabo con gran éxito y que según las sucesivas reuniones del Consejo Europeo abarcan las capacidades de policía, el reforzamiento del Estado de Derecho, la consolidación de la administración civil, la protección civil y las capacidades de control o supervisión, no se ven reflejadas en el Tratado Constitucional. Así, por ejemplo, la Misión de la UE en pro del Estado de Derecho en Georgia es difícilmente ubicable en alguno de los objetivos de las actuaciones conjuntas previstas en el artículo III-309.1 del Tratado Constitucional.

Aunque, como se ha indicado, para llevar a cabo estas operaciones fuera de zona la UE utilizará las capacidades civiles y militares de los Estados miembros, el Tratado Constitucional sólo recoge el compromiso de los Estados miembros de «mejorar progresivamente sus capacidades militares» (art. I-41.3, párrafo segundo), no las civiles. Cuando la UE tenga que recurrir a las capacidades militares de sus Estados miembros, lo podrá hacer de diversas formas. En primer lugar, los Estados miembros pondrán a disposición de la UE sus capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. En segundo lugar, también podrán poner a disposición de la PESD las fuerzas multinacionales que hayan constituido entre sí diversos Estados miembros. (Art. I-41.3, párrafo primero). Cabe recordar, a estos efectos, que en los últimos años algunos Estados miembros han desarrollado cooperaciones en materia militar mediante la creación de unidades militares multinacionales que, en ocasiones, incluso las han dotado de cuarteles generales o estados mayores. Entre las unidades militares multinacionales con su propio cuartel general o estado mayor se encuentran Eurocorps (fuerzas terrestres integradas por Alemania, Bélgica, España, Francia y Luxemburgo), Eurofor (fuerzas terrestres de España, Francia, Italia y Portugal), Euromarfor (fuerzas marítimas de España, Francia, Italia y Portugal), Grupo Aéreo Europeo (Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia y Reino Unido) y el Estado Mayor del primer cuerpo germano-holandés (Alemania, Holanda y Reino Unido). Entre las unidades militares multinacionales que carecen de cuarteles generales, se encuentran la fuerza anfibia hispano-italiana y la fuerza anfibia británico-holandesa. En tercer lugar, para realizar «misiones más exigentes», la UE podrá recurrir a las capacidades militares «que cumplan criterios más elevados» resultantes de una «cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión» (arts. I-41.6 y III-312).

En definitiva, del Tratado Constitucional la PESD sale muy reforzada, especialmente en su vertiente militar. Ello posiblemente responda al contexto en el que se negoció este tratado, dado que la crisis de Iraq no sólo evidenció la división europea en materia de política exterior, sino que también hizo patente su menor fuerza militar en comparación con la de los Estados Unidos de América. Aún así, aunque esta situación coyuntural haya puesto sobre el tapete estas realidades, ello no justifica el silencio que el Tratado Constitucional guarda sobre la dimensión civil exterior de la PESD, que también ha sido un rasgo distintivo de la UE y que es otro medio complementario para afirmar y promover sus valores e intereses en sus relaciones con el resto del mundo, como anuncia su artículo I-3.4.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «Avances de la política exterior de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2, 2002, pp. 199-254.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «La Política Exterior Común en el proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2004.
- ÁLVAREZ VERDUGO, M., «La relación de consulta y cooperación entre la Unión Europea y la OTAN», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 12, 2002, pp. 471-487.
- BENOIT, L., «La politique de sécurité et de défense commune dans le Traité instituant une Constitution pour l'Europe», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 486, 2005, pp. 155-162.
- BERMEJO GARCÍA, R., «La Política Exterior y de Seguridad Común y el Tratado de Ámsterdam», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, 1998-3, pp. 3-20.
- BERMEJO GARCÍA, R., «La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?», *Tiempo de Paz*, 75, 2004, pp. 33-45.

- BUZELAI, A.; VIGNES, D., «L'Union Européenne audelà de la risposte armée. De la prévention de crises a leur gestion civiles», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 452, 2001, pp. 608-613.
- CAMILLERI, A., «Le Traité de Nice et la politique européenne de défense», *Revue des affaires européennes*, 2000, pp. 389-397.
- CARTAGENA NÚÑEZ, I., «La OTAN, la UE y el vínculo transatlántico», *Cuadernos de Estrategia*, 129, 2004, pp. 59-79.
- CASAJUANA, C., «Política Europea de Seguridad y Defensa», *Política Exterior*, 97, 2004, pp. 127-138.
- CEBADA ROMERO, A., *El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*, Madrid, Dykinson, 2003, 160 págs.
- DEHOUSSE, F.; GALLER, B., «De Saint-Malo a Feria: les enjeux de la renaissance du projet de défense européenne», *Studia Diplomatica*, 52/4, pp. 89 y ss.
- DUMOULIN, A.; MATHIEU, R.; SARLET, G., «Six scénarios pour la PESC», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 463, 2002, pp. 676-687.
- FERNÁNDEZ SOLA, N., «La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea», *Revista de Estudios Políticos*, 119, 2003, pp. 381-416.
- GARCÍA PÉREZ, R., *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, Madrid, UNED e Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2003, 157 págs.
- GARCÍA PÉREZ, R., «La PESC en el Proyecto de Tratado Constitucional». En: J. Pueyo Losa (ed.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela, Ed. Tórculo, 2003, pp. 259-312.
- GNESOTTO, N., (ed.), *EU Security and Defence Policy. The first five years (1999-2004)*, Institute for Security Studies, París, 2004.
- GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 9, 2001, 197-238.
- GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «De las Declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 15, 2003, pp. 653-682.
- 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*, 8, 2000, pp. 383-415.
- HERRERO DE LA FUENTE, A., «La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, 186, 2000, pp. 103-126.

- HERRERO DE LA FUENTE, 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*, 182, 2003, pp. 63-79.
- JORGE URBINA, J., «Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 10, 2001, pp. 439-471.
- LEITA, F., «La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. En: J. Pueyo Losa (ed.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela, Ed. Tórculo, 2003.
- MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, P., «El debate de las capacidades militares», *Cuadernos de Estrategia*, 129, 2004, pp. 169-197.
- NOGUIER, A., «La gestion civile de crises par l'Union Européenne. L'intégration des États-majors et des forces de police», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 452, 2001, pp. 614-617.
- PALOMARES SERNA, G., (ed.), *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, 259 págs.
- POZO SERRANO, P., «La operatividad de la Unión Europea en la gestión de crisis: evolución y futuro en los trabajos de la Convención», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, 2003,
- RAMÓN CHORNET, C., «Innovaciones del Tratado Constitucional de la UE en la política europea de seguridad: el artículo I-43», *Tiempo de Paz*, 75, 2004, pp. 46-56.
- RAMÓN CHORNET, C., (Coord.), *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, 219 págs.
- REMIRO BROTONS, A., «¿Qué ha significado el Tratado de Ámsterdam para la PESC?», *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, D-29, 1998, pp. 71 y ss.
- ROLDÁN BARBERO, J., «La delimitación de competencias en las relaciones exteriores de la Unión Europea». En: D. J. Liñán Noguerras (dir.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Granada, Universidad de Granada, 2003, pp. 115-131.
- SALOMÓN, M., «La dimensión de prevención/gestión de conflictos de la PESC: el desafío de la ampliación». En: Concepción Escobar Hernández (Coord.), *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE, 2003, pp. 345-353.
- SERRA, N., «El progreso de la política de defensa europea», *Política Exterior*, 83, 2001, pp. 95-112.

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

SOLANA MADARIAGA, J., «La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est devenue opérationnelle», *Revue du Marché Común et de l'Union Européenne*, 457, 2002.

TORRENT MACAU, R., «La acción exterior de la Unión». En: Enoch Albertí Rovira (dir.); Eduard Roig Molés (coord.), *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, 2004, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 419-448.