

**EL ALTO REPRESENTANTE
DE LA PESC
Y LA NUEVA POLÍTICA EUROPEA
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

**ALICIA CEBADA ROMERO
CARMEN PÉREZ GONZÁLEZ**

**EL ALTO REPRESENTANTE
DE LA PESC
Y LA NUEVA POLÍTICA EUROPEA
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**



DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL,
ECLESIAÍSTICO Y FILOSOFÍA DEL DERECHO

DYKINSON

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistemas de recuperación, sin permiso escrito del AUTOR y de la Editorial DYKINSON, S.L.

© Copyright by
Alicia Cebada Romero
Carmen Pérez González
Madrid, 2003

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 84-9772-163-2
Depósito Legal: SE-2362-2003

Preimpresión por:
iCubo S.L.
<http://www.icubo.com> e-mail: info@icubo.com
Teléfono (91) 855 14 64

Impreso por:
Publicaciones Digitales S.A.
www.publidisa.es
(+34) 95.458.34.25.
Sevilla

ABREVIATURAS

<i>ACP:</i>	África, Caribe y Pacífico
<i>AELC:</i>	Asociación Europea de Libre Cambio
<i>COREPER:</i>	Comité de Representantes Permanentes
<i>CPS:</i>	Comité Político y de Seguridad
<i>DO:</i>	Diario Oficial de la Unión Europea
<i>EEE:</i>	Espacio Económico Europeo
<i>CIG:</i>	Conferencia Intergubernamental
<i>OMP:</i>	Operación de mantenimiento de la paz
<i>OSCE:</i>	Organización para la seguridad y cooperación en Europa
<i>PECOs:</i>	Países de Europa central y oriental
<i>PESC:</i>	Política Exterior y de Seguridad Común
<i>PESD:</i>	Política Europea de Seguridad y Defensa
<i>RIE:</i>	Revista de Instituciones Europeas
<i>SG/AR:</i>	Secretario General/Alto Representante
<i>TCE:</i>	Tratado de la Comunidad Europea
<i>TUE:</i>	Tratado de la Unión Europea
<i>UEO:</i>	Unión Europea Occidental
<i>UNMIK:</i>	Misión de Naciones Unidas para Kosovo
<i>UPPAR:</i>	Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
PRÓLOGO	13
I. INTRODUCCIÓN	15
II. ORIGEN, NATURALEZA Y FUNCIONES DE LA FIGURA DEL ALTO REPRESENTANTE DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN	17
1. ORIGEN.....	17
2. NATURALEZA	24
3. FUNCIONES	26
A. Funciones de Asistencia	26
B. Funciones de Representación	28
C. Funciones del Alto Representante en su calidad de Secretario General del Consejo	29
D. Funciones de Información	29
4. POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL SG/AR.....	30
5. UNIDAD DE PLANIFICACIÓN POLÍTICA Y ALERTA RÁPIDA.....	30
A. Composición	31
B. Funciones	32

	<i>Pág.</i>
III. LA GESTIÓN NO MILITAR DE LAS CRISIS INTERNACIONALES: ENCRUCIJADA DE PILARES	35
1. LAS BASES: LOS CONSEJOS EUROPEOS DE COLONIA, HELSINKI Y FEIRA	35
2. CONCEPTO	39
A. Policía	44
B. Fortalecimiento del Estado de Derecho	51
C. Protección civil	57
D. Administración civil	59
3. INSTRUMENTOS Y ACCIONES	60
4. COORDINACIÓN ENTRE EL SG/AR Y LA COMISIÓN EUROPEA	75
5. COOPERACIÓN CON OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.....	80
A. La OSCE	81
B. Naciones Unidas	84
C. El Consejo de Europa	90
6. PARTICIPACIÓN DE TERCEROS ESTADOS EN LAS OPERACIONES CIVILES DE GESTIÓN DE CRISIS.....	91
IV. LA GESTIÓN MILITAR DE LAS CRISIS: EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA COMÚN DE DEFENSA	93
1. CONCEPTO E IDEAS GENERALES: ¿HACIA UNA DEFENSA COMÚN?.....	93
2. AVANCES EN EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES EUROPEAS PARA EJECUTAR ESTAS OPERACIONES	98
3. LOS NUEVOS ÓRGANOS DE NATURALEZA POLÍTICO-MILITAR.....	101
A. Órganos provisionales	101

	<i>Pág.</i>
B. Los órganos permanentes	105
a) <i>Comité Político y de Seguridad Permanente</i>	105
b) <i>Comité Militar</i>	108
c) <i>Estado Mayor</i>	110
4. LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO DE LA OPERACIÓN	111
5. LA UE, LA UEO Y LA OTAN EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD EUROPEA	114
6. LOS "RETOS" DE LA DEFENSA EUROPEA	122
A. La falta de medios	122
B. Las alternativas a los problemas derivados de la ausencia de jurisdicción expresa del TJCE	125
— <i>Las posibilidades de control de los actos emanados del Segundo Pilar por parte del Tribunal de Justicia</i>	127
— <i>La responsabilidad de los Estados miembros de la Unión Europea y de esta última en el marco del sistema creado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos</i>	129
— <i>El marco del Derecho Internacional Público</i>	135
C. La ausencia de un debate transparente sobre la opción por el unilateralismo en el uso de la fuerza armada	135
V. CONSIDERACIONES FINALES	139
APÉNDICE: EL FUTURO DEL AR/SG A LA LUZ DE LOS TRABAJOS DE LA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA	143
BIBLIOGRAFÍA CITADA	149
DOCUMENTOS OFICIALES	157

PRÓLOGO

Doy con gran satisfacción la bienvenida a esta magnífica monografía de las Profesoras Alicia Cebada y Carmen Pérez que fue realizada con una ayuda económica otorgada por el Instituto Universitario Duque de Ahumada.

Incluso la futura denominación del actual cargo institucional de “Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad Común”, se halla en discusión en la Convención Europea; tanto más, sus funciones y su mismo sentido como “perno” central de la acción exterior coherente y eficiente de una Unión Europea que intuimos, finalmente, dotada en exclusiva de la personalidad jurídica internacional.

El riesgo asumido por sus autoras al trabajar sobre un tema en el que importantes modificaciones jurídicas van a ser introducidas, no es el menor de sus méritos, a la vista de que no eluden ninguno de los problemas centrales de la reforma.

En la actualidad el futuro “Representante Exterior Europeo” (si es que esa denominación se impone finalmente), parecería que fuera a aunar las funciones del Alto Representante actual y del Comisario de Relaciones Exteriores, con rango de Vicepresidente de la Comisión.

Podría asimismo presidir el Consejo específico de “Acción Exterior” y presentar “iniciativas conjuntas” para promover una utiliza-

ción coherente de los instrumentos de acción exterior de la Unión. Y, no lo menos importante, el Alto Representante podría recibir el cargo de encabezar la acción de la Unión en el ámbito de la “Política Europea de Seguridad y Defensa”. Pero, después de los acontecimientos políticos, jurídicos y diplomáticos de la Guerra de Iraq, el camino hacia una acción autónoma de la Unión Europea en el ámbito de la defensa parece más bien limitado a una “cooperación reforzada” cuya eficacia deberá probarse en duras circunstancias.

Que Javier Solana sea en la actualidad el primer Alto Representante de la PESC no hace sino añadir interés a este trabajo realizado desde posiciones profundamente convencidas de la conveniencia y aún de la necesidad de una Constitución de la Unión Europea que establezca las bases de una auténtica unión política manifestada en una presencia y acción exteriores de la Unión que contrapesan en la Comunidad Internacional el peso unilateral de Estados Unidos.

FERNANDO M. MARIÑO MENÉNDEZ

Director del Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”
10-5-2003

I. INTRODUCCIÓN

La figura del Secretario General del Consejo, Alto Representante (SG/AR) de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es, como es bien sabido, de reciente creación. Su institucionalización no es en absoluto un hecho aislado sino que se encuadra en un proceso que tiende a la progresiva definición y puesta en marcha de una política común de defensa. Aunque aún es pronto para saber hasta donde llegarán los Estados en este ámbito, podemos adelantar ya que el nombramiento del SG/AR ha cumplido, al menos, con uno de los objetivos que motivaron su creación: ha contribuido, de forma significativa, a dar mayor visibilidad a la PESC. En la primera parte de este trabajo nos proponemos analizar la naturaleza de esta figura, atendiendo también a las funciones que le han sido encomendadas y que pasan por su triple condición de Secretario General del Consejo, Alto Representante de la PESC y Secretario General de la UEO.

Como ya hemos avanzado, el esfuerzo de los Estados miembros de la UE por consolidar una política común de defensa no se ha limitado, ni mucho menos, a la creación del SG/AR. La Unión se está dotando de los mecanismos necesarios para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis. Se trata de las denominadas misiones Peterberg que, de acuerdo con el artículo 17.2 del TUE, incluyen "(...)

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". La gestión de crisis tiene dos vertientes, la civil y la militar. Cada una de estas vertientes plantea cuestiones de índole diversa por lo que nos proponemos analizarlas por separado.

En primer lugar nos ocuparemos de la denominada "gestión civil" de las crisis, analizando, además del concepto, los instrumentos con los que cuenta la Unión Europea para llevar a cabo estas tareas. El problema más delicado en este punto es quizás, la necesidad de salvaguardar el delicado equilibrio entre la Comisión y el Consejo. La gestión militar de las crisis plantea también, en segundo lugar, problemas concretos que tienen que ver con la creación de una Fuerza de Reacción Rápida que deberá estar operativa en el 2003. Ya se han hecho, como tendremos ocasión de comprobar, significativos avances en este sentido. Desde un punto de vista militar, sin embargo, poco puede hacer la Unión Europea si no tiene la posibilidad de recurrir a los medios y capacidades de la OTAN. Y es aquí donde todavía siguen planteándose serios problemas. Algunos Estados miembros de la OTAN, que no son miembros de la UE, entre los que destaca Turquía, no parecen dispuestos a permitir ese acceso si no se les asegura cierto protagonismo a la hora de tomar decisiones. Si la Unión Europea no es capaz de solucionar estos problemas la efectividad de esta Fuerza de Reacción Rápida quedará sin duda en entredicho.

De estos y otros problemas vamos a ocuparnos en las líneas que siguen, teniendo en cuenta que nos encontramos inmersos en un proceso en fase de desarrollo y que éste vendrá marcado por los resultados de la Convención sobre el futuro de Europa y por los de la CIG 2004. Al mismo tiempo en el diseño de la nueva Europa estará muy presente la necesidad de dotar de mayor contenido a la nueva política de seguridad y defensa.

II. ORIGEN, NATURALEZA Y FUNCIONES DE LA FIGURA DEL ALTO REPRESENTANTE DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

1. ORIGEN

La creación de un espacio común en materia de política exterior, seguridad y defensa es una de las asignaturas pendientes de la Unión Europea. En efecto, los Estados miembros no han sido capaces, hasta el momento, de dotar a la Unión de una dimensión política coherente y eficaz. Sin duda, la pobreza de los resultados en este ámbito se debe, entre otros factores, a la evidente dificultad de superar los intereses políticos nacionales en beneficio de un interés europeo común. Aunque se ha avanzado claramente en el proceso integración en los ámbitos económico y jurídico, no se puede decir lo mismo de la integración política. Antes al contrario, la acción política exterior europea se ha caracterizado por su debilidad y su incoherencia. No obstante, y a pesar de las dificultades, los Estados miembros —que no están dispuestos a resignarse a ocupar un puesto secundario en la es-

cena política internacional— no han abandonado nunca la idea de estrechar sus lazos en lo político con el objetivo de conseguir una verdadera Política Exterior y de Seguridad Común⁴ que incluya, en última instancia, una Política Europea Común de Defensa. La figura del SG/AR, Sr. PESC, se institucionalizó en el Tratado de Amsterdam (artículo 18.3 TUE) y su origen estaba ligado a dos necesidades: la de incrementar la visibilidad de la PESC⁵ y la de reforzar el aspecto de la seguridad y la defensa.

En lo que se refiere a la primera de estas necesidades, durante la CIG 96 se había puesto sobre el tapete una disfuncionalidad derivada de la falta de continuidad en la representación exterior de la UE, tarea que se había encomendado a la Presidencia cuyo carácter rotatorio afectaba al buen desarrollo y continuidad de las relaciones con otros sujetos de Derecho internacional y ponía en entredicho la unidad de la representación exterior de la UE. Durante la CIG 96 se manejaron tres posibles soluciones para este problema⁶.

La primera, que había concitado el apoyo de la mayoría de los Estados, proponía la creación de una nueva función, la de alto representante de la PESC o Sr. PESC, para lo cual se manejaban dos opciones: crear un nuevo cargo para desempeñar tal función o la asignación de esta última al Secretario General del Consejo. Esta propuesta suscitaba la cuestión de la compatibilidad entre la figura del Alto Representante o del reforzado Secretario General con la de la Presidencia. De hecho algunos Estados se mostraron reacios a

⁴ Sobre este proceso, vid.: DUKE, S. *The Elusive Quest for European Security. From EDC to CFSP*. Houndmills: Macmillan, 2000. Vid. también en nuestra doctrina, FERNÁNDEZ LIESA, C. R. *Las Bases de la política exterior europea*. Madrid: Tecnos, 1994.

⁵ SALARICH, J.E. *La reforma necesaria de la PESC*. Meridiano Ceri, 1997, nº 14, p. 14.

⁶ OREJA AGUIRRE, M. (Dir.) *El Tratado de Amsterdam: análisis y comentarios*. Madrid: McGraw Hill, 1998, p. 350. Vid. también BOIXAREU CARRERA, A. *Perspectivas de la Conferencia Intergubernamental de 1996. El informe del grupo de reflexión*. Gaceta Jurídica de la CE, 1996, D-25, p. 104-105.

aceptar esta opción porque tenían precisamente que pudiera conducir a un relevo de la Presidencia en su posición de eje de la PESC.

Otros Estados defendieron la incardinación del Sr. PESC en el organigrama de la Comisión Europea. La ventaja de este arreglo era que garantizaba la coherencia de la acción exterior de la UE, y hay que tener en cuenta que esa coherencia fue otra de las grandes preocupaciones que se pusieron de manifiesto durante la CIG 96. El inconveniente de esta opción es que resultaba difícilmente realizable en un contexto intergubernamental.

Por último, se presentó una tercera propuesta que sugería la creación de una dirección bicéfala de la PESC, asignada a la Presidencia y a la Comisión Europea⁷. Esta solución conseguía conciliar la necesidad de coherencia con el respeto de la soberanía estatal, pero no remediaba la escasa visibilidad de la PESC.

Vistas las distintas alternativas y las ventajas e inconvenientes que cada una planteaba, se comprende mejor por qué se adoptó finalmente la solución recogida en el Tratado de Amsterdam. Se optó por la primera de las propuestas que se han enumerado, creándose la nueva función, Alto representante de la UE, que fue asignada al Secretario General, surgiendo, por tanto, la figura del SG/AR o Sr. PESC.⁸ A partir de este momento la Unión cuenta con un portavoz en materia de política exterior y de seguridad⁹. Hubiese sido más ambicioso hacer recaer la representación exterior de la PESC, conjuntamente, en la Presidencia y la Comisión. Sin lugar a dudas habrían tenido que miti-

⁷ BURGHARDT, G. *Comentario*. En: WINTER; CURTIN; KELLERMANN; DE WITTE (Ed.) *Reforming the Treaty on European Union: The legal debate*. La Haya: Asser Instituut; Kluwer Law International, 1996, p. 338

⁸ Como parte de la doctrina ha puesto de relieve también podría ser una Sra. PESC. Nosotros, con la mera intención de simplificar y basándonos en que el cargo está indudablemente ocupado por un hombre, haremos referencia de aquí en adelante al Sr. PESC, pero que quede claro que apoyamos con fervor la idea de que tal cargo sea ocupado en un futuro próximo por una mujer.

⁹ DUKE, S. *The Elusive Quest for European Security...* op. cit., p. 144.

garse muchas tensiones antes de dar ese paso. De ahí que los Estados optasen por marginar a la Comisión y dejar escapar así la oportunidad de “construir” la PESC sobre bases más firmes¹⁰.

Hemos dicho al inicio de este trabajo que la creación de esta figura respondía también a la necesidad de reforzar el segundo pilar de la UE y más concretamente, al propósito de establecer los cimientos de una política europea de seguridad y defensa. La PESC alumbrada por el Tratado de Maastricht carecía de este componente¹¹, carencia derivada del rechazo de los Estados a la posibilidad de perder competencias tradicionalmente enclavadas en lo más profundo de sus respectivas soberanías¹². Francia que era el país más interesado en el desarrollo de una defensa y seguridad europeas, como alternativa al liderazgo norteamericano, fue también, por tanto, el que con más claridad apoyó la creación del cargo de Sr. PESC que debía ser, en su opinión, ocupado por una persona de gran relevancia política internacional¹³. Como hemos visto, la propuesta francesa fue acogida, aunque con limitaciones inspiradas en la necesidad de calmar las suspicacias de los Estados que temían que la Presidencia quedara relegada en beneficio de la nueva figura del Sr. PESC. Ésta se incardina en la estructura del Consejo, más

¹⁰ Se trata, en efecto, como dice BERMEJO de una “nueva victoria del Consejo que continuará gestionando y responsabilizándose de la PESC con un Sr. o Sra. PESC”. BERMEJO GARCÍA, R. *La política exterior y de seguridad común y el Tratado de Amsterdam*. Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja, 1998, nº 3, p. 13

¹¹ SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. *La Unión Europea y su Política exterior y de seguridad*. RIE, Vol. 20, 1993, nº 3, p. 776.

¹² La ausencia del componente defensivo de la PESC también se debe, como razón de fondo, a la confrontación entre dos diferentes planteamientos del diseño de la seguridad y defensa europeas, el europeísta (representado por Francia) y el atlantista (defendido principalmente por Gran Bretaña). Mientras que los europeístas deseaban que Europa desarrollara su propia política de seguridad, independiente del aliado norteamericano, los atlantistas propugnaban que el desarrollo de la política europea se sustanciase en el contexto de la OTAN, sin erosionar, por tanto, el liderazgo estadounidense.

¹³ Como recuerda Romualdo Bermejo, “la primera propuesta sobre un Alto Representante de la PESC, la hizo la delegación francesa el 28 de junio de 1996”. Vid. *La Política exterior y de seguridad común y el Tratado de Amsterdam*. Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja, 1998, nº 3, p. 6, nota 26.

concretamente se liga a la Secretaría General, y se configura como un asistente de la Presidencia a la que siguen correspondiendo las responsabilidades de representar a la UE en el exterior y de ejecutar la PESC¹⁴. Al hablarse del Sr. PESC como asistente de la Presidencia, se puede deducir que hay una subordinación del primero a la segunda¹⁵, cosa lógica – por otra parte – pues no hay que olvidar que estamos ante un pilar intergubernamental. El propio Sr. PESC en sus declaraciones e intervenciones se ha ocupado de reiterar que su actuación se inspira en las directrices que recibe de la Presidencia y de los Estados miembros en general. No obstante, como se detallará en las secciones que siguen, los contornos de la figura del Sr. PESC están tan tenuemente trazados en el TUE que queda abierta la cuestión de si ese papel asistencial se irá tornando en un verdadero protagonismo en el desarrollo de la PESC. Lo cierto es que el SG/AR tiene instrumentos que, bien utilizados, pudieran conducirlo a cumplir un rol estelar.

El Consejo Europeo de Colonia celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999, se refirió al nombramiento de un alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, de conformidad con lo previsto en el artículo 18.3 del Tratado de Amsterdam. El Sr. PESC es, desde octubre de 1999¹⁶ y por un período de cinco años, el Sr. Solana que, como es sabido, llegó a la UE desde la Secretaría General de la OTAN. Esta procedencia es relevante, pues no deja de ser un matiz a

¹⁴ Tal y como dispone el artículo 18 del TUE: “1. En materia de política exterior y de seguridad común, la Presidencia asumirá la representación de la Unión. 2. La Presidencia será responsable de la ejecución de las decisiones adoptadas con arreglo al presente título; en virtud de ello expresará en principio la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales. 3. La Presidencia contará con la asistencia del Secretario General del Consejo, que ejercerá las funciones de Alto Representante de la política exterior y de seguridad común”.

¹⁵ Dezcallar habla explícitamente de subordinación del Sr. PESC a la Presidencia: DEZCALLAR, J. *La PESC tras el Consejo Europeo de Amsterdam* Meridiano Cerri, 1997, nº 16, p. 10.

¹⁶ El nombramiento se realizó mediante la Decisión del Consejo, de 13 de septiembre de 1999, y fue efectivo desde el 18 de octubre de 1999, según se dispone en el artículo 1.

la pretensión francesa, así como una ilustración de la aparentemente necesaria imbricación de la OTAN en las cuestiones de seguridad europea. Además de la OTAN hay otras organizaciones internacionales que están implicadas de manera directa con la seguridad en Europa, es el caso de la OSCE o de la UEO, con las que también es necesario cooperar¹⁷. Como se verá a lo largo de este trabajo, una de las incógnitas que plantea el desarrollo de una política europea de seguridad y defensa (PESD) en el marco de la Unión Europea, es precisamente el papel que corresponderá en el desarrollo de esa política a cada una de las organizaciones que operan en el campo de la seguridad europea¹⁸. Se hace imprescindible, por consiguiente, articular mecanismos de coordinación entre todos estos sujetos internacionales¹⁹ y, en esta línea, el que se eligiera como Sr. PESC a una persona proveniente de la Secretaría General de la OTAN no fue una casualidad. A idéntica lógica responde la unificación de las Secretarías Generales de la UEO y de la UE que, desde el 25 de noviembre de 1999 son ocupadas por Javier Solana²⁰. Este doble mandato es esencial en la perspectiva de la progresiva integración de la UEO en la UE, decidida en el Consejo Europeo de Colonia, en junio de 1999²¹.

¹⁷ De hecho, la interacción entre Organizaciones Internacionales es una de las características actuales de la seguridad europea.

¹⁸ La propia Unión Europea puede ser considerada como una comunidad de seguridad porque en su seno parece impensable el recurso a las armas para buscar salida a posibles conflictos. Sobre este punto vid. BARBÉ, E. *La seguridad en la nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*. Madrid: Los libros de la catarata, 1995, pp. 41-42. La cooperación entre los Estados de la UE no se desarrolla, no obstante, únicamente en el marco institucional de la Unión, sino que también se materializa en otros foros internacionales: UEO, OTAN, OSCE, NU o Consejo de Europa.

¹⁹ PÉREZ GONZÁLEZ, M. *Reflexión sobre las organizaciones internacionales de ámbito europeo y su contribución a la seguridad global*. Zaragoza: Real Instituto de Estudios Europeos, Academia Europea de Jaca, 1995, p. 306.

²⁰ Los países no alineados militarmente se opusieron, en un inicio, a que el Secretario General del Consejo ejerciera también las funciones de Secretario de la UEO.

²¹ También en relación con el futuro de la UEO existía una controversia protagonizada por Gran Bretaña y Francia. Mientras la primera proponía el mantenimiento de la UEO como pilar europeo de la Alianza Atlántica, Francia propugnaba la desaparición de la UEO como organización autónoma y su integración en la UE.

Como se ha adelantado, el Sr. PESC reúne en su persona las funciones de Alto Representante y Secretario General del Consejo. Las actividades de este último, antes de la creación de la función de Alto Representante, se ceñían a la gestión administrativa de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea que, a su vez, se encarga de la preparación y buen funcionamiento de los trabajos del Consejo de la Unión Europea. A partir de la creación de la figura del SG/AR dichas funciones le corresponden al Secretario General Adjunto²², cargo que se ocupa de las tareas administrativas, y que se creó con objeto de que el Sr. PESC se pudiera centrar en el área de la política exterior²³. Basta echar un vistazo a la agenda del Sr. Solana²⁴, que en algunas semanas parece presumirle el don de la ubicuidad, para apercibirse de que la creación del puesto de adjunto a la Secretaría General era ineludible. Las funciones asignadas al Sr. PESC en su calidad de Secretario General del Consejo serán analizadas más adelante.

Parece conveniente preguntarse por los factores que han favorecido el aludido impulso que los Estados de la UE le han dado a la consolidación de la PESC, incluida su vertiente de defensa común. Y ello porque, como hemos tenido ocasión de decir, la creación de la figura del SG/AR es uno de los elementos a través de los cuales la Unión pretende dotar de un mayor dinamismo y eficacia a dichas políticas. No puede olvidarse, desde luego, en este sentido, el deseo de la Unión Europea, ya mencionado, de ocupar un lugar protagónico en el contexto estratégico europeo y, en última instancia, mundial. Las metas alcanzadas en el ámbito de la integración económica han servido de revulsivo en este sentido²⁵.

²² Cargo ocupado en la actualidad por el Sr Pierre de Boissieu, por un período de cinco años a partir del 18 de octubre de 1999.

²³ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E. *A Nova política exterior e de seguridade común da Unión Europea*. Boletín Galicia Europa, 1999, nº 99, dic., p. 28.

²⁴ <http://ue.eu.int/solana/default.asp?lang=en>.

²⁵ La doctrina habla, en este sentido, de factores internos, esto es, derivados “de la dinámica del proceso de integración”: VAN STANDEN, A; KREEMERS, B. *Hacia una política de seguridad y defensa europeas* Política exterior, 2000, nº 76, pp. 95-96. No obstante, como dice Victoria Abellán, se debe descartar el automatismo en la evolución

Se debe hacer referencia a la trascendente mutación que el concepto de seguridad sufrió en Europa a partir de finales de la década de los 80. Acontecimientos como la reunificación alemana o la desintegración del Pacto de Varsovia estuvieron en el origen de esta redefinición. Como consecuencia de ello la OTAN se dotó de nuevas funciones no estrictamente vinculadas a la defensa, al menos en su sentido tradicional²⁶. Hay que tener en cuenta, en esta misma línea la insistencia de Estados Unidos en la necesidad de que Europa lidere el mantenimiento de la seguridad en el continente europeo²⁷. Era el momento, por tanto, de que Europa tomase el relevo.

2. NATURALEZA

El SG/AR no se configura en el Tratado de Amsterdam, ni en el Tratado de Niza²⁸, como un superministro europeo de relaciones exteriores. Tampoco se le confiere, al menos en un principio, el peso político que Francia pretendía. La realidad es que el TUE es muy parco a la hora de regular sus funciones y lo único que deja claro es su carácter asistencial.

El Sr. PESC no tiene capacidad para adoptar actos normativos en el marco de la PESC, pues esa competencia sigue correspondiendo en ex-

de un proceso de integración económica, con implicaciones sociales y políticas hacia una política común exterior de seguridad y defensa. “No me parece, en primer lugar, que pueda establecerse una relación necesaria entre integración económica europea y unión política; y menos aún que de ello tuviera que derivarse una política exterior común”. ABELLÁN HONRUBIA, Victoria. *Presupuestos de una Política exterior en materia de relaciones exteriores y de seguridad*. RIE, 1992, Vol. 19, p. 11.

²⁶ Dotación que se produce en el seno de la cumbre que los miembros de la Alianza celebraron en Roma, en noviembre de 1991. La Declaración de Roma se ocupa expresamente de la coordinación de la OTAN con la Unión Europea.

²⁷ Vid., en este sentido: BROWN, M. *Una OTAN minimalista*. Política Exterior, 1999, nº 70, p. 75 y ss. Afirma este autor que los recelos que despierta en el Congreso y los votantes norteamericanos la participación de Estados Unidos en situaciones que no comprometen intereses esenciales del Estado podrían, incluso, hacer peligrar la supervivencia de la OTAN.

²⁸ En vigor desde el 1 de febrero de 2003.

clusiva al Consejo de Ministros sobre la base de los principios, orientaciones generales y estrategias comunes definidas por el Consejo Europeo.

Pero tampoco se puede decir que sea un cargo meramente administrativo, que era lo que pretendía Gran Bretaña. El Sr. PESC puede, a petición de la Presidencia, dirigir el diálogo político con terceros Estados. Esta es una función de gran importancia. La actitud de la UE frente a un tercer Estado con el que se mantiene un diálogo político dependerá en gran medida de los resultados de ese diálogo, y si éste es conducido por el Secretario General, le corresponderá a él transmitir los logros y hacer balance de la situación, lo que condicionará de manera determinante la posición del Consejo. Por otro lado, a través de la Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida (UPPAR) el Sr. Solana tiene acceso a la información, incluso confidencial, que suministran tanto los Estados como la Comisión y que, analizada conjuntamente, marca la línea de actuación del Consejo.

El Tratado de Amsterdam y después el de Niza, dejan abiertos algunos interrogantes acerca de la figura del Sr. PESC y, más en concreto, acerca del alcance de las funciones que le corresponde desempeñar. En definitiva, dejan espacio para una posible evolución, entendida como *extensión*, del alcance de esas funciones. En este sentido conviene destacar que el Sr. PESC está consustancialmente interesado en el desarrollo de la PESC porque su propia evolución va ligada a ese desarrollo. De manera que puede cumplir un importante papel en el fortalecimiento del segundo pilar de la UE, promoviendo la cooperación entre los Estados, ofreciendo alternativas de consenso o suministrando elementos que inspiren la línea de actuación de la UE en el exterior.

Dentro de esta tendencia a ampliar los ámbitos de actuación del SG/AR se sitúa una práctica reiterada que carece de una base jurídica concreta y que, de hecho, ha sido cuestionada por algún Estado²⁹.

²⁹ Vid. los comentarios de la Representación Permanente de España a un informe presentado por el SG/AR, Doc. PASH/if, de 22 de noviembre de 2000.

Se trata de la atribución al SG/AR por el Consejo Europeo, en sus Conclusiones Generales, de nuevas funciones no recogidas en el Tratado³⁰.

3. FUNCIONES

El artículo 26 del Tratado de Amsterdam prevé las funciones que deberá desempeñar el Alto Representante de la PESC. Dichas funciones abarcan desde la preparación de proposiciones políticas hasta la gestión de la puesta en práctica de las mismas, lo cual ilustra la intención de dotar de cierta coherencia a la Política Exterior y de Seguridad Común. La generalidad con que dichas funciones se describen en el Tratado permiten que una vez que el SG/AR comience a desempeñarlas las mismas se vayan perfilando de acuerdo con las circunstancias.

De la lectura del artículo mencionado se pueden deducir cuatro grandes grupos de funciones asignadas al Sr. PESC: funciones de asistencia a la Presidencia y al Consejo en la formulación y ejecución de la PESC, funciones de representación de la Unión también en el ámbito de la PESC, funciones del Alto Representante en su calidad de Secretario General del Consejo y, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Niza, nuevas funciones de información en el contexto de la cooperación reforzada.

A. Funciones de Asistencia

La primera función del Sr. PESC es de carácter asistencial y se benefician de la misma la Presidencia, en particular, y el Consejo, en general³¹. En el cumplimiento de esta función, el SG/AR contribuye

³⁰ Así, con ocasión de la cumbre de Helsinki, se le encomendó que desarrollase contactos informales con el Secretario General de la OTAN.

³¹ Art. 18.3 y 26 TUE.

concretamente “a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas”.

La creación de la figura del Alto Representante pretende, de una parte, acabar con las dificultades que han encontrado los Estados de la Unión Europea a la hora de definir prioridades y objetivos políticos en materia de PESC. En la práctica, el SG/AR recibe mandatos genéricos de los sucesivos Consejos Europeos que él debe transformar en propuestas concretas. Ya el Consejo Europeo de Tampere atribuyó al Alto Representante la obligación de “cooperar con la Presidencia para velar por que las deliberaciones y la actuación en materia de política exterior y de seguridad común se lleven a cabo de una manera eficaz y encaminada a fomentar la continuidad y coherencia de las políticas”³². Algunos de esos mandatos le son encomendados junto a la Comisión. Ocurre así cuando la materia específica exige de la intervención de aquélla bien en el marco de la toma de decisiones, bien en relación con su ejecución. El marco en el que esta colaboración debe ser particularmente estrecha es el de la gestión no militar de las crisis, cuestión de la que nos ocuparemos más adelante.

El paso de Javier Solana por la Secretaría General de la OTAN³³ asegura su experiencia en el ámbito de la seguridad en Europa. Experiencia que, sin duda, le resultará de mucha utilidad en lo que se refiere a la definición de prioridades y líneas de actuación³⁴.

³² Consejo Europeo de Tampere, Conclusiones de la Presidencia, 16 y 17 de octubre de 1999.

³³ Desde diciembre de 1995 hasta octubre de 1999.

³⁴ En este sentido, merece la pena destacar que cuestiones como las relaciones con Rusia y Ucrania y el papel de la primera en el contexto de la seguridad europea, presentes desde el principio en la agenda del SG/AR ya eran motivo de preocupación para él cuando ocupaba el cargo de Secretario General de la OTAN. Vid. en este sentido, SOLANA, J. *La OTAN y el futuro de la seguridad europea*. Política Exterior, 1999, nº 72, pp. 61-70.

B. Funciones de Representación

Aunque hemos visto que, en virtud del artículo 18 del TUE, la función de representación exterior de la UE sigue correspondiendo a la Presidencia, en el artículo 26 TUE se aclara que, a petición de ésta, el SG/AR podrá dirigir el diálogo político con terceros Estados en nombre del Consejo³⁵. El hecho de que el SG/AR conduzca el diálogo político confiere continuidad a la representación exterior de la UE, lo cual es, en sí mismo, un logro. El Sr. Solana ha prestado particular atención a la situación en los Balcanes y en Oriente Medio, así como al proceso de ampliación de la UE.

Hay, por otra parte, que recordar que la Comisión Europea se encuentra asociada plenamente a las funciones de representación y, por otro lado, que en múltiples ocasiones la representación será ejercida por la troika (integrada por el SG/AR, Comisión, Presidencia actual y la Presidencia futura).

En el ámbito de la representación exterior de la Unión también hay que mencionar la posibilidad prevista en el apartado quinto, de que el Consejo designe un “Representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas”. Sobre las características de esta figura y sobre su relación con la del SG/AR hablaremos más adelante.

³⁵ El diálogo político, en el marco de la PESC, se desarrolla a cuatro niveles: jefes de Estado, ministros, Altos Funcionarios y Expertos. En 1999, se sostuvo diálogo político a nivel de Jefes de Estado con EEE/AELE, Armenia, Azerbayán, Canadá, Comunidad Andina, Estados Unidos, Georgia, Japón, Rusia y Ucrania. Las reuniones ministeriales se mantuvieron con: EEE/AELE, Albania, ASEAN, Australia, Bielorrusia, Canadá, Chile, China, Comunidad Andina, Consejo de Cooperación del Golfo, Estonia y Lituania, entre otros. A nivel de Altos Funcionarios, durante el año 1999, se mantuvo diálogo con: los PECOs, Chipre, Malta, Turquía, Bielorrusia, Canadá, EEUU, India, Irán, Japón, Moldavia, Rusia Sudán y Ucrania. A nivel de expertos, con: PECOs, AELE/EEE, Sudáfrica, Australia, Canadá, China, Corea del Norte, Estados Unidos, Georgia, India, Japón, Pakistán y Rusia. *Vid.* el informe anual del Consejo al PE sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC incluidas las repercusiones financieras para el presupuesto de las Comunidades Europeas para 1999, Consejo de la UE, 4 de abril de 2000, 5990/00.

C. Funciones del Alto Representante en su calidad de Secretario General del Consejo

El Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999) encomendó también al SG/AR algunas tareas de organización de la Secretaría General del Consejo con el objetivo insuflarle mayor dinamismo³⁶. En concreto el SG/AR fue invitado a potenciar la adaptación de la Secretaría a las nuevas necesidades del Consejo mediante la adopción de una serie de medidas concretas entre las que se incluían, por ejemplo, la adaptación de las estructuras administrativas de la Secretaría, la introducción de una política flexible de personal, la revisión de los medios de trabajo o la evaluación de las necesidades materiales³⁷. Parece, sin embargo, que más allá de estas funciones que podríamos considerar *extraordinarias*, la gestión administrativa ordinaria del trabajo de la Secretaría le corresponde, como ya hemos tenido ocasión de indicar, al Secretario General Adjunto³⁸.

D. Funciones de Información

El recientemente en vigor Tratado de Niza le ha asignado al Sr. PESC la función de informar a las Instituciones comunitarias del desarrollo de acciones concretas de cooperación reforzada en el área de la PESC.

³⁶ “La función de apoyo al Consejo y a la Presidencia desempeñada por la Secretaría General se reforzará asociándola de forma continuada y estrecha a la programación y a la coordinación de los trabajos del Consejo, así como a la garantía de la coherencia de los mismos. Concretamente, se la invita a que desempeñe un papel más activo bajo la responsabilidad y la orientación de la Presidencia, al asistir esta última en sus “buenos oficios” y en la búsqueda de soluciones transaccionales”. Consejo Europeo de Helsinki, *Conclusiones de la Presidencia, Anexo III* “Un Consejo eficaz para una Unión ampliada – Directrices para la reforma y recomendaciones operativas”, apartado 46. Disponible en: <http://www.europa.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm>.

³⁷ *Ibidem*, apartados 49-54.

³⁸ Al SG/AR le corresponde, además, la responsabilidad de la gestión del presupuesto del Consejo (*ibidem*, apartado 48)

4. POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL SG/AR

Desde el punto de vista institucional, ya sabemos que el Sr. PESC integra la troika comunitaria, junto con la Presidencia actual, la futura y el representante de la Comisión³⁹.

Además, el Sr. PESC dirige la Unidad de planificación política y alerta rápida (UPPAR). Precisamente el trabajo de esta Unidad le permite contribuir a la preparación y formulación de las decisiones políticas del Consejo, puesto que las decisiones en política exterior y de seguridad dependen en gran medida de cuál es la información estratégica que se maneja y del análisis que de la misma se haya hecho.

Por otro lado, el Sr. PESC puede, tras consultar a la Presidencia y particularmente en situaciones de crisis, presidir el CPS, pieza fundamental en el organigrama de la nueva PESD. Durante la crisis los informes del CPS al Consejo serán presentados por el SG/AR.

Veamos ahora con más detalle qué es la UPPAR.

5. UNIDAD DE PLANIFICACIÓN POLÍTICA Y ALERTA RÁPIDA

Durante la CIG 96 una de las prioridades⁴⁰ en materia de PESC fue la creación de una célula de planificación política que, a través de la obtención y análisis de la información estratégica⁴¹, remediara

³⁹ La troika ha demostrado gran agilidad en su funcionamiento. Así, en cuanto que se produjeron las primeras escaramuzas albanesas en el valle de Presevo, la troika realizó una visita a Macedonia para conocer de primera mano la situación (20 de marzo de 2001). Recientemente ha efectuado una visita histórica a Corea del Norte (mayo 2001).

⁴⁰ Señaladas, por ejemplo, por VAN EEKELLEN, W. F. *The Common Foreign and Security Policy*. En: WINTER; CURTIN; KELLERMANN; DE WITTE (Ed.) *Reforming the Treaty on European Union: The legal debate*. La Haya: Asser Instituut; Kluwer Law International, 1996, pp. 323-331.

⁴¹ Los avatares que se vivieron durante la CIG 96 en relación con la creación de la UPPAR se pueden encontrar en: OREJA AGUIRRE, M. (Dir.) *El Tratado de Amsterdam: análisis y comentarios*. Madrid: Mc Graw Hill, 1998, pp. 334 y ss.

la miopía que padecía la política exterior de la UE⁴². Se pretendía dotar a la UE de una “concepción propia de la seguridad”⁴³, como medida para afrontar una de las más importantes deficiencias de la que venía adoleciendo la PESC, a saber, la incapacidad para anticiparse a los acontecimientos, o, lo que es lo mismo, su exagerada tendencia reactiva, defecto que había venido poniéndose de manifiesto de manera reiterada tanto por la doctrina, como por las propias Instituciones comunitarias⁴⁴. Esta prioridad se vio satisfecha con la creación de la UPPAR⁴⁵. Se trata de una unidad incardinada en la Secretaría General del Consejo, bajo la autoridad del SG/AR.

A. Composición

En virtud del apartado tercero de la Declaración número 6 del Tratado de Amsterdam la Unidad estará compuesta por personal procedente de la Secretaría General, los Estados miembros, la Comisión y la UEO⁴⁶. Se trata, como ha apuntado la doctrina,⁴⁷ de una compo-

⁴² BOIXAREU CARRERA, A. *Perspectivas de la Conferencia Intergubernamental de 1996. El informe del grupo de reflexión*. GJ de la CE, 1996, D-25, p. 103.

⁴³ GUTIÉRREZ ESPADA, C. *El letargo de Europa (o la cooperación en asuntos de seguridad y defensa)*. En: MARIÑO MENÉNDEZ, F. *Acción exterior de la Unión Europea*. Madrid: Universidad Carlos III; BOE, 1998, p. 138.

⁴⁴ Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión – Conferencia intergubernamental 1996, Luxemburgo: OPOCE, 1995, párrafo 163

⁴⁵ La creación de la UPPAR no estaba prevista en el TUE, sino en una Declaración (la número 6), aneja al mismo, sobre el establecimiento de una unidad de planificación política y de alerta rápida.

⁴⁶ La idea de la creación de la figura del SG/AR se vincula, precisamente, a la instauración de este órgano, en cuya necesidad coincidían todos los Estados. En este sentido, BERMEJO GARCÍA afirma que “para conferir al órgano en cuestión (UPPAR) la autoridad suficiente, debería ser presidido por una personalidad política importante nombrada por el Consejo Europeo: fue así como tomó fuerza la creación de un Alto Representante de la PESC”. BERMEJO GARCÍA, R. *La Política exterior y de Seguridad común...* op. cit., p. 6.

⁴⁷ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J. *El Tratado de Amsterdam y la Política Exterior y de Seguridad común de la Unión...* cit., p. 88

sición marcada claramente por la intergubernamentalidad, a pesar de la presencia de la Comisión, pues los Estados están, como mínimo, doblemente representados por los miembros procedentes de los propios Estados y los procedentes de la Secretaría General del Consejo. Es, por tanto, una muestra de la falta de ambiciones reales en este marco. Había otras propuestas más audaces. El Parlamento Europeo, por ejemplo, había sugerido que la Unidad estuviese compuesta por funcionarios de la Comisión y del Consejo. La primera se encargaría de la gestión junto con el Secretario General del Consejo⁴⁸.

B. Funciones

En la Declaración por la que se crea la UPPAR, aneja al TUE, encontramos una enumeración de sus funciones:

- observación y análisis de la evolución en el área PESC.
- evaluación de los intereses de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común, y determinación de los ámbitos en los que la PESC podría centrarse en el futuro.
- La definición oportuna de los hechos, de las crisis políticas potenciales o de las situaciones que pudieran tener repercusiones importantes sobre la PESC.
- La elaboración, a petición del Consejo, de la Presidencia o por propia iniciativa, de documentos de opciones políticas razonadas que se presentan al Consejo.

De este elenco se pueden entresacar las tres grandes líneas de actuación de la UPPAR, de las que se ocupan respectivamente tres subunidades: la elaboración de opciones políticas, la prevención de conflictos y la gestión de crisis⁴⁹.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ OREJA AGUIRRE, M. (Dir.). *El Tratado de Amsterdam: análisis y comentarios*. Madrid: Mc Graw Hill, 1998, pp. 338-339.

Dentro de la UPPAR se incardina el Centro de Situación⁵⁰, que opera en estrecha cooperación con el Estado Mayor Militar de la UE y que, por supuesto, está bajo la autoridad última del SG/AR. El Centro de Situación sirve de apoyo al aparato institucional de la política europea de seguridad y defensa - Comité político y de seguridad, Comité Militar y Estado Mayor Militar – proporcionándole información. Se observa una circularidad en el funcionamiento de esta estructura institucional: el SG/AR, basándose en el trabajo del CPS, orienta al Centro de Situación que, a su vez, apoyará al CPS proporcionándole información⁵¹.

⁵⁰ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique. *A Nova política exterior...* op. cit., p. 28-29.

⁵¹ Anexo de la Decisión de 22 de enero de 2001 por la que se crea el CPS (DO L 27 de 30-01-2001, pp. 1-3.

III. LA GESTIÓN NO MILITAR DE LAS CRISIS INTERNACIONALES: ENCRUJADA DE PILARES

1. LAS BASES: LOS CONSEJOS EUROPEOS DE COLONIA, HELSINKI Y FEIRA

El papel de la Unión Europea en el área de la gestión civil de crisis internacionales se ha ido perfilando a golpe de Consejo Europeo⁵². Una de las ideas fuerza que ha atravesado con insistencia cada una de las cumbres europeas, desde la de Colonia en junio de 1999, ha sido la de convertir a la Unión en un actor internacional relevante⁵³ para lo

⁵² Sobre la evolución histórica se puede consultar entre la doctrina reciente, GONZÁLEZ ALONSO, L.N. *La política europea de seguridad y defensa después de Niza*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 2001, nº 9, p. 199-207.

⁵³ El ataque a Kuwait, por parte de Irak, y la desintegración yugoslava pusieron de manifiesto la carencia de instrumentos a disposición de la CE para gestionar estas crisis de consecuencias mundiales. “Incluso en los niveles económico y diplomático, propios de una potencia civil, la CE no se desenvuelve bien en momentos de crisis”. BARBÉ, E. *La seguridad en la nueva...* op. cit., p. 122. Sobre la actuación de la CE en la guerra del Golfo, vid.: MARIÑO MENÉNDEZ, F. *La acción de la Comunidad Europea y de los Estados miembros en la Crisis del Golfo*. Granada: Universidad de Granada, 1991, 64 pp; VIGGO JAKOBSEN, P. *The Twelve and the Crises in the Gulf and Northern Iraq 1990-1991*. En: JORGENSEN, Knud Erik (Ed.) *European Approaches to crisis*

cual se considera imprescindible mejorar sus capacidades de prevención y gestión de crisis. En Colonia se comenzó poniendo el acento en el desarrollo de las capacidades militares, aunque sin ignorar que una gestión eficaz de las crisis requería de una combinación de instrumentos comunitarios (necesariamente no militares) y de otros instrumentos, militares y no militares, enmarcados en el segundo pilar. Incluso habría que desarrollar actividades en el contexto del tercer pilar (por ejemplo en las áreas de lucha contra la delincuencia organizada o de formación policial). La imagen de la encrucijada de pilares resulta pues muy apropiada para describir la acción de la UE en relación con la prevención y gestión de crisis.

Con ocasión de la cumbre de Helsinki (diciembre 1999) el Consejo Europeo hizo propuestas concretas en materia de gestión no militar de crisis⁵⁴. Desde un primer momento se marcó una dicotomía: actuación conjunta y actuación autónoma. Evidentemente esta bifurcación de las líneas de actuación de la UE no era más que un reflejo de las diferentes concepciones que los Estados miembros tenían en torno al papel que ésta debía interpretar. Si, en general, todos confluían en la idea de conferir mayor lustre a la posición internacional de la Unión, cuando se trataba de dar contenido a esa idea surgían ciertas discrepancias. Así algunos destacaban la necesidad de autonomía, mientras que otros la consideraban como un objetivo a largo plazo y preferían recalcar la importancia de abrir cauces de cooperación con otras organizaciones internacionales, como la OSCE, la ONU o la OTAN. Lo cierto es que en lo concerniente al desarrollo de

management. The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1997, p. 15 y ss. Sobre la intervención comunitaria en el conflicto yugoslavo, vid.: LUCARELLI, S. *Europe's response to the Yugoslav imbroglio*. En: JORGENSEN, Knud Erik (Ed.) *European Approaches to crisis management*. The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1997, pp. 35-63.

Se hacía necesario, pues, que la CE fuera dotada de herramientas eficaces para la gestión de crisis/conflictos internacionales.

⁵⁴ En el anexo IV de las Conclusiones del Consejo de Helsinki se incluyó un informe de la Presidencia sobre la gestión civil de crisis.

una capacidad de actuación autónoma los compromisos asumidos fueron endebles, se trataba solamente de empezar a sopesar las implicaciones de la planificación, inicio y dirección de misiones autónomas de la UE.

El Consejo Europeo de Feira (junio 2000) recogió y desarrolló muchas de las propuestas que habían sido articuladas en Helsinki. El deseo de progresar que impulsaba a los Estados quedaba demostrado por el hecho de que incluso con anterioridad a la cumbre portuguesa se habían producido algunos avances importantes, como la creación del *Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis*, configurado como grupo de trabajo del Consejo⁵⁵, o la determinación de los ámbitos prioritarios de actuación que resultarían posteriormente desarrollados en las Conclusiones del Consejo de Feira. En el curso de esta última cumbre, los Estados se marcaron metas concretas, por ejemplo, en lo relativo a las capacidades policiales⁵⁶. La Comisión también se mostró dispuesta a contribuir en la medida de sus posibilidades a la gestión civil de las crisis. Posibilidades que no son precisamente escasas, pues como se detallará en próximas secciones de este trabajo, esta Institución, en la que se encarna el interés comunitario, cumple un papel esencial en el área de la gestión civil de crisis.

En los últimos años hemos asistido a un incremento del protagonismo del área de la prevención de conflictos. Fue la Presidencia

⁵⁵ El Comité para la Gestión civil de crisis se creó por decisión del Consejo, de 22 de mayo de 2000 (DO L 127, de 27 de mayo de 2000, p. 1). Es un grupo de trabajo del Consejo y tiene competencias interpilares. En este Grupo, como en todos excepto en los militares, está representada la Comisión. Celebró su primera reunión el 16 de junio de 2000. Está integrado por expertos de las administraciones nacionales pertinentes (representantes de los Estados, no actúan a título personal) que funcionan como asesores especializados en aspectos policiales, judiciales y penitenciarios, administración civil, asistencia humanitaria, así como en la conexión entre la gestión de crisis y la cooperación para el desarrollo. No es un órgano de carácter decisorio, sino que es consultivo y de asesoramiento, se ocupa de facilitar información y ofrecer recomendaciones al CPS, al CO-REPER, y a los demás órganos del Consejo con arreglo a sus respectivas competencias.

⁵⁶ Vid. *Conclusiones del Consejo Europeo de Feira*, CONSEIL/00/2000, p. 22.

sueca, en el primer trimestre de 2001, la que hizo especial hincapié en la necesidad de desarrollar instrumentos preventivos. Se trata de un objetivo transversal de la acción exterior de la Unión y de hecho en el Consejo Europeo de Gotemburgo (junio 2001) se estableció que el enfoque preventivo debía ser incorporado en todos los elementos que integran esa acción exterior: política de seguridad y de defensa, política de desarrollo y política comercial.

Los instrumentos y políticas comunitarias son esenciales en el área de la prevención, pero lo siguen siendo una vez que una crisis se ha materializado y hay que gestionarla. Por lo tanto, no se puede concebir a la gestión de crisis exclusivamente como un componente de la Política Europea de Seguridad y Defensa, sino que también hay que encuadrarla en el primer pilar. Para contribuir a la coherencia de las acciones que se efectúan en el marco de los distintos pilares de la UE se creó, en la Secretaría General del Consejo, un mecanismo de coordinación con los servicios de la Comisión⁵⁷. Otra manifestación de la importancia que se otorga a la coordinación entre pilares en el ámbito de la gestión de crisis viene constituida por la creación de equipos *ad hoc* que se ocupan de organizar la acción de la UE ante una determinada crisis. Estos equipos están integrados por representantes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión.

La prevención de conflictos y la gestión civil de crisis están claramente imbricadas. El que una acción se pueda calificar como de prevención o de gestión depende, en última instancia, de la amplitud con que se hayan definido cada una de estas áreas. La línea divisoria entre prevención y gestión no puede ser clara porque, como veremos en la próxima sección, una misma acción puede ser encuadrada en un área u otra, dependiendo del objetivo de la misma y de las circunstancias que rodean su ejecución. En otras palabras, las acciones no se califican como *preventivas* o *de gestión* en función de su naturaleza, sino de su finalidad.

⁵⁷ Anexo primero de las Conclusiones de Feira, párrafo 6.

Así pues en la nueva política europea de seguridad y defensa se inscriben dos objetivos: prevenir y gestionar las crisis internacionales. Para conseguir cualquiera de los dos se realizan diversas acciones que pueden encontrar su fundamento jurídico en el primero, segundo o tercero de los pilares de la Unión Europea.

2. CONCEPTO

La preocupación por la prevención de conflictos y por la gestión de los aspectos civiles de las crisis está relacionada con un ensanchamiento del concepto de seguridad⁵⁸. Hoy resulta evidente que cuando hablamos de seguridad no estamos haciendo referencia únicamente a la vertiente militar⁵⁹. Pues bien, las múltiples caras del prisma de la seguridad se ponen claramente de manifiesto en el área de la *prevención* de crisis. La gran cantidad de factores que determinan el índice de conflictividad de un país es un fiel reflejo del amplio concepto de seguridad que se maneja en estos tiempos. La situación macroeconómica, la profundidad democrática, la incidencia del narcotráfico, las condiciones de acceso a los recursos naturales así como la gestión que se hace de los mismos, la degradación ambiental, la incidencia de pandemias como el SIDA o la tuberculosis, los movimientos de población y el tráfico de seres humanos, así como la actuación de las grandes multinacionales en países caracterizados por su inestabilidad⁶⁰, son todos

⁵⁸ PÉREZ GONZÁLEZ, M. *Reflexión sobre las organizaciones internacionales de ámbito europeo y su contribución a la seguridad global* Zaragoza: Real Instituto de Estudios Europeos, Academia Europea de Jaca, 1995, p. 305. ROBLES CARRILLO, M. *La UEO y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa* 1997, pp. 30-31. Este concepto amplio de seguridad es el que está presente, por ejemplo, en los acuerdos de asociación euromediterráneos.

⁵⁹ BARBÉ, E. La seguridad en la nueva... op. cit., p. 26.

⁶⁰ Sobre la responsabilidad de las multinacionales por la violación de los derechos humanos, vid.: KAMMINGA, Menno T. *Holding multinational corporations accountable for human rights abuses: a challenge for the EC*. En: ALSTON, P. (Ed.) *The EU and Human Rights*, Londres: Oxford University Press, 1999, pp. 553-569.

y cada uno factores relevantes para determinar cuál es la propensión de un país hacia los conflictos⁶¹. La manera de enfocar actualmente la seguridad hace posible que acciones de cooperación para el desarrollo o de promoción de los derechos humanos, por poner dos ejemplos, se conciban como medidas destinadas a garantizar la seguridad pues coadyuvan al alivio de las causas más hondas de las crisis.

Cuando la Unión Europea actúa en relación con la prevención y la gestión de crisis, es plenamente consciente de que no lo está haciendo en solitario. Antes bien, conoce perfectamente que en este área concurren otras organizaciones internacionales que han venido desarrollando una labor importante, por eso se insiste en la idea de que la actuación de la UE debe tener un *valor añadido*, para lo cual se recomienda la detección de los puntos débiles que padece la actuación del resto de organizaciones internacionales⁶², para tratar de concentrar los esfuerzos europeos precisamente en las disfunciones o vacíos que hubieran sido identificados.

En lo que se refiere a la prevención de conflictos, la Unión puede llevar a cabo actuaciones a largo y a corto plazo o, lo que es lo mismo, actuaciones de prevención estructural y de prevención operacional, en la terminología utilizada por Naciones Unidas⁶³. Dentro de las acciones a largo plazo se incluirían, por ejemplo, la promoción de la integración económica, la cooperación para el desarrollo, el apoyo a la democracia, al Estado de Derecho y al respeto de los derechos humanos, la lucha contra el narcotráfico, la promoción del desarme o la protección medioambiental. Dentro de las acciones de prevención a

⁶¹ COM 2001 (211) final.

⁶² De ahí, por ejemplo, las continuas referencias desde la Unión Europea al Informe Brahimi elaborado, en el contexto de Naciones Unidas, por encargo del Secretario General de esta organización para detectar los fallos de las operaciones de mantenimiento de la paz. En su acción, la Unión Europea, quiere evitar, precisamente, caer en los mismos defectos que caracterizan la actuación de otras organizaciones internacionales (informe de 21 de agosto de 2000 del Panel sobre operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas).

⁶³ Véase el Informe del Secretario General sobre Prevención de Conflictos (S/2001/574), p. 7.

largo plazo se contempla también la adopción de medidas de prevención post-conflicto que tratan de evitar que se reaviven los rescoldos de la crisis ya resuelta o que surja un nuevo conflicto. Como acciones post-conflicto de cariz preventivo se podrían calificar los programas de rehabilitación, la retirada de minas antipersona, la desmovilización, el desarme y la reintegración de los excombatientes, la atención a los niños que han sufrido las consecuencias del conflicto, el apoyo a los procesos de reconciliación o la financiación de programas de desarrollo.⁶⁴ El envío de observadores electorales o la entrega de ayuda de emergencia constituyen ejemplos de acciones a corto plazo.

Descartado de antemano el altruismo, nos podríamos preguntar por qué resulta útil para la Unión Europea diseñar y desarrollar una estrategia dirigida a la prevención de conflictos⁶⁵. En primer lugar parece evidente que prevenir un conflicto suele ser más barato que resolverlo una vez que se ha materializado. No obstante aunque efectivamente está demostrado que “prevenir es mucho mejor y más barato que curar”⁶⁶, lo cierto es que los beneficios (en términos de evitación de costes) de la prevención son etéreos, mientras que los costes son de una concreción y una materialidad a veces abrumadora. Las utilidades de la gestión de crisis son más visibles que las de la prevención, por lo que ésta última resulta más difícil de *vender*. Por otro lado hay una razón de carácter general en la que confluyen argumentos económicos, políticos y estratégicos. En efecto, la Unión tiene interés en garantizar su propia seguridad y es evidente que los conflictos de trascendencia internacional pueden ponerla en peligro. Este interés se evidencia sobre todo en el diseño del modelo de relaciones con los países vecinos, tanto de Europa Oriental como del Mediterráneo. Un conflicto en cualquiera de estos países puede tener consecuencias directas y efectos desestabilizadores inmediatos

⁶⁴ Un ejemplo: la UE, a través de la Agencia Europea para la Reconstrucción, coordinada por la Comisión Europea, ha contribuido con 6 millones de euros a la financiación de la retirada de minas de la región de Kosovo.

⁶⁵ HILL, Christopher. “The EU’s Capacity for conflict prevention”. En: *European Foreign Affairs Review*, nº 6, 2001, pp. 315-333.

⁶⁶ En palabras del Secretario General de Naciones Unidas (S/2001/574), p. 6.

para la Unión Europea, el más obvio de los cuales sería el producido por los desplazamientos masivos de personas. Por ello, en las relaciones con los países vecinos las consideraciones relativas a la seguridad están muy presentes. Esta idea ha inspirado el diseño de la estrategia aplicable a los países mediterráneos o a las antiguas república soviéticas, para las que no se contempla la adhesión a la Unión Europea. En el primer caso se brinda a los países terceros mediterráneos la oportunidad de participar en una asociación euromediterránea con zona de libre cambio incluida. Con las antiguas repúblicas soviéticas el objetivo es menos ambicioso, ya que sólo se recoge la posibilidad de iniciar en un futuro las negociaciones para crear una zona de libre cambio y esta oferta sólo se hace a Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia. La relación con las antiguas Repúblicas soviéticas se materializa en los acuerdos de colaboración y cooperación que la CE -junto con sus Estados miembros- ha celebrado con cada una de ellas y que tienen una base política, comercial y económica (aunque no establecen ningún régimen comercial preferencial), y social o humana. Otro ejemplo del interés de la UE por favorecer la estabilidad en regiones vecinas viene constituido por el Programa de Estabilización y Asociación que se viene aplicando, a los países resultantes del desmembramiento yugoslavo, desde el 2001 y que llega a contemplar a estos países como *potenciales* candidatos a la adhesión a la Unión⁶⁷. El Programa de Estabilización y Asociación se desarrolla a través de Acuerdos bilaterales⁶⁸ en los que se regula el diálogo político, la cooperación comercial y económica (con previsión del establecimiento de una zona de libre cambio) y la cooperación social.

⁶⁷ Eslovenia queda fuera del Programa porque este país es uno de los candidatos a la adhesión a la UE y, además, será uno de los que entre en una primera oleada.

⁶⁸ Son Acuerdos celebrados por la CE junto con sus Estados miembros con el país balcánico en cuestión, por lo que aunque formalmente podrían ser calificados como multilaterales, lo cierto es que en sutancia responden a una estructura bilateral. Se han celebrado acuerdos con Croacia (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/croatia/com01_371es.pdf) y la Antigua República Yugoslava de Macedonia (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/fyrom/saa/saa03_01.pdf). Está previsto iniciar las negociaciones con Albania, con Yugoslavia (Serbia y Montenegro) y con Bosnia-Herzegovina. Los dos acuerdos celebrados han entrado provisionalmente en vigor.

La prioridad que la Unión Europea confiere a sus relaciones con las distintas áreas geográficas está relacionada, entre otros factores, con la seguridad en Europa, hasta el punto de que se hace en cierta medida partícipes, a los países integrantes de la áreas prioritarias, de los desarrollos de la propia política europea de seguridad y defensa⁶⁹. A pesar de que las crisis que se materializan en las zonas geográficas que la UE no considera como prioritarias no influyen de manera inmediata en la seguridad europea, sí pueden tener claras repercusiones indirectas. En efecto, en la actual sociedad internacional *planetarizada*, ningún actor internacional puede garantizarse su seguridad sin contar con otros actores. Los conflictos, sea cual sea la zona del globo en que se desarrollen, generan ondas que alcanzan los más diversos lugares. Desde esta perspectiva general cualquiera de estos conflictos constituye una amenaza potencial a la seguridad europea y por ello resulta razonable la intención de prevenirlos o de reducir su alcance. Por otro lado a nadie se le escapa que la estabilidad es una condición necesaria para el buen desarrollo del comercio y para la rentabilidad de las inversiones.

Dentro de la UE el pilar comunitario tiene un peso mayor que el de los otros pilares⁷⁰. De ahí que gran parte de la doctrina haya rechazado la imagen del templo griego que parece situar a los tres pilares en pie de igualdad y que en la búsqueda de nuevas imágenes más precisas, pero también más intrincadas, se haya llegado a comparar a la Unión Europea con una casa de Gaudí a medio terminar⁷¹. Si par-

⁶⁹ En la V Conferencia Euromediterránea de ministros de asuntos exteriores, celebrada en Valencia en abril de 2002, se incluye en la agenda política un diálogo efectivo sobre asuntos políticos y de seguridad incluidos en la Política Europea de Seguridad y Defensa. http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication/euromed_report42_en.pdf.

⁷⁰ ISAAC, Guy. *Le pilier communautaire de l'Union Européenne, un pilier pas comme les autres*. En: Cahiers de Droit Européen, 2001, n° 1-2, pp. 45-89.

⁷¹ BLOKKER, N.M.; HEUKELS, T. *The European Union: Historical Origins and Institutional Changes*. En: HEUKELS, Ton; BLOKKER, Niels; BRUS, Marcel. *The European Union after Amsterdam: a legal analysis*. The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1998, p. 21.

timos de este protagonismo del pilar comunitario se podría inferir que la UE debería ser especialmente potente en la acción de prevención a largo plazo pues en esta área la mayor parte de los instrumentos que se utilizan son de naturaleza comunitaria. Podemos adelantar que en próximas secciones de este trabajo se pondrá de manifiesto que esta idea se corresponde en buena medida con la realidad. Por ello no es extraño que la Comisión se haya centrado en la delimitación de las acciones preventivas.

El Consejo Europeo, por su parte, ha delimitado la gestión civil de crisis estableciendo áreas prioritarias de actuación. Se han identificado cuatro áreas prioritarias: la policía, el fortalecimiento del Estado Derecho, el reforzamiento de la administración civil y la protección civil⁷².

A. Policía

En lo que se refiere a la **policía**, y de acuerdo con la meta proclamada en Feira, los Estados miembros de la UE deberían estar en condiciones de suministrar para el 2003 hasta 5000 agentes para desarrollar misiones internacionales de prevención y gestión de crisis. Conviene destacar que esta cifra incluye a los policías de los Estados miembros de la UE que ya están realizando misiones internacionales en el marco de organizaciones internacionales distintas de la UE (actualmente unos 3300) y que, con la creación del cuerpo policial europeo, dejarán de actuar en representación de sus Estados miembros para pasar a hacerlo bajo la bandera de la UE. A partir de ese momento las otras Organizaciones Internacionales dirigirán sus solicitudes de colaboración a la Unión y no individualmente a cada uno de los Estados que la integran⁷³. En las Conclusiones del Conse-

⁷² Vid. a este respecto las Conclusiones del Consejo Europeo de Feira.

⁷³ Este punto fue confirmado en entrevista personal realizada con el Comandante de la Guardia Civil, Sr. Marion, encargado de las relaciones con la UE (abril 2001).

jo Europeo de Feira se especifica que el objetivo es disponer de una fuerza de *hasta* 5000 agentes, por lo que esta cifra parece configurarse, por absurdo que parezca, como un máximo⁷⁴.

Esta *policía europea* debe estar presta a intervenir, a petición de una organización internacional o para ejecutar una operación autónoma de la UE que se encuadraría en las operaciones de mantenimiento de la paz mencionadas expresamente en el artículo 17.2 del TUE. No se trata tan sólo de participar en operaciones de paz lideradas por otras organizaciones internacionales, sino también de que la UE organice las suyas propias. Esta atribución abona la idea de que la Unión Europea es un *organismo regional* en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas⁷⁵. Su actuación se encuadraría por tanto en las coordenadas que marca este Capítulo de la Carta incluso cuando se realiza frente a conflictos en los que no están involucrados sus Estados miembros⁷⁶. Con la ya aludida intención de incrementar el protagonismo europeo en el mundo, la UE pretende, en efecto, realizar acciones que se podrían calificar como de establecimiento, mantenimiento o consolidación de la paz, más allá de sus fronteras y en esto se distingue de la mayor parte de los organismos

⁷⁴ No se trata de una mala traducción al español del documento porque las versiones inglesa (*up to*), francesa (*jusqu' a*) o italiana (*fino a*) tienen idéntico significado.

⁷⁵ Tal y como indica J. FERRER LLORET la UE ha sido calificada en varias ocasiones por el Consejo de Seguridad como organización regional en el marco del Capítulo VIII de la Carta. Vid. FERRER LLORET, J. *El cumplimiento por la Unión Europea de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad* Revista de Derecho Comunitario Europeo, 2000, nº 8, p 482.

⁷⁶ El Profesor Cardona analiza el alcance del concepto de "organismo regional" y hace un recorrido por las diferentes posiciones doctrinales para concluir que "la finalidad del artículo 52-1 [de la Carta] es, claramente, "salvar" la compatibilidad con la Carta de acuerdos u organismos particulares que en su ámbito de actuación o de competencia traten alguna cuestión en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales si bien dichos acuerdos u organismos particulares estarán sujetos a las condiciones y límites establecidos en el capítulo VIII de la Carta de las NU". CARDONA LLORENS, J. *La acción mediadora de la Unión Europea*. En: MARÍÑO MENÉNDEZ, Fernando. *Acción exterior de la UE*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid; BOE, 1998, esp. p. 400.

regionales. En nuestra opinión cuando la actuación de la UE en cualquiera de estos ámbitos tenga lugar fuera de los límites de su territorio, tendría que respetar una gradación, reconociendo prioridad a los organismos regionales propios y específicos de la zona en conflicto, en primer término, y por supuesto a la Organización de Naciones Unidas en la que, como es sabido, es el Consejo de Seguridad quien ostenta la responsabilidad primordial en relación con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales⁷⁷. Aunque podemos estar de acuerdo con el Profesor CARDONA LLORENS cuando dice que no existe “ninguna gradación de instancias sino exclusivamente una colaboración coordinada caso a caso según las circunstancias, en función de la “adecuación” de la actuación de cada organización”, en realidad al que en último término le corresponde garantizar esa coordinación, lo cual le sitúa en una posición de privilegio, es al Consejo de Seguridad. En este sentido sí se puede hablar de una gradación flexible.

Con objeto de desarrollar la capacidad necesaria para llevar a cabo misiones internacionales de policía, se ha establecido un proceso con varias fases. En primera instancia se contempla la definición de las misiones que los agentes están llamados a desempeñar. Después habrá que concretar qué capacidades se requieren para cumplir dichas misiones. A continuación los Estados deberán determinar en qué medida están dispuestos a contribuir a la conformación del contingente policial europeo y, por último, habrá que establecer mecanismos para evaluar y garantizar el logro de los objetivos⁷⁸.

En lo que se refiere a la definición de las misiones que la policía tendrá que desarrollar en el contexto de la gestión de crisis se han re-

⁷⁷ Esta gradación sería flexible, correspondiéndole al Consejo de Seguridad la administración de esta flexibilidad. GONZÁLEZ CAMPOS, J.D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.; y ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, M.P. Curso de Derecho Internacional Público. Madrid: 1992, p. 752.

⁷⁸ Vid. documento de la Secretaría del Consejo, 14882/1/00, de 12 de enero de 2001.

gistrado avances significativos. La primera de las ideas que se ha resaltado es que el contingente policial europeo debe estar preparado para realizar una amplia gama de misiones. Así, por un lado, debe contar con efectivos aptos para suplir a la policía local, allí donde ésta no exista o no sea capaz de preservar el orden público. Esta función se desarrollaría normalmente en las crisis de mayor complejidad, y para realizarla se muestra preferencia por las llamadas *fuerzas robustas* (de naturaleza militar)⁷⁹. En este tipo de crisis es posible que se haya dado una intervención militar previa con el objetivo de obtener el control del territorio en cuestión, con lo que se demuestra la clara imbricación de los aspectos militares y civiles de la gestión de crisis. Precisamente para contribuir a una mejor coordinación entre la intervención militar y la policial, se está estudiando la posibilidad de crear *unidades integradas de policía*, que se caracterizarían porque estarían totalmente conectadas con las fuerzas militares, con las que compartirían la misma cadena de mando.

Además los contingentes policiales europeos deben estar capacitados para desempeñar, con respecto a la policía local y con objeto de mejorar la calidad de ésta, funciones de asesoramiento, formación, supervisión y apoyo. Particular atención se quiere prestar a la promoción del cumplimiento de las normas internacionales, especialmente de las relativas a la protección de los derechos humanos, por parte de los agentes de la zona.

Los problemas que suscita la creación un cuerpo de policía europeo con la capacidad operativa descrita son numerosos. En primer lugar, destaca la escasez de efectivos actualmente a disposición de los Estados, factor que ha condicionado la poca ambición del objetivo señalado en la cumbre de Feira. El caso español es ilustrativo al respecto. Los agentes que España se compromete a aportar proceden

⁷⁹ En el concepto de policía que se maneja se incluyen tanto los cuerpos de naturaleza civil, como los de naturaleza militar (como la Guardia Civil española, la Gendarmería francesa o el Arma de los Carabinieri, en Italia).

tanto del Cuerpo Nacional de Policía como de la Guardia Civil, siendo esta última la fuerza robusta, y parece que nuestro país encuentra serias dificultades para incrementar el número de agentes que se encuentran ya actualmente destacados en misiones internacionales. Hay que destacar además que las aportaciones por parte de los Estados son completamente voluntarias y que éstos naturalmente otorgan preferencia al mantenimiento del orden y la seguridad internos. En una reunión, celebrada en Bruselas el 10 de mayo de 2001, hubo una primera oferta por parte de los Estados miembros en relación con la cantidad de efectivos que están en disposición de aportar al cuerpo policial europeo⁸⁰. En concreto, España parece dispuesta a contribuir con una cantidad que oscilará entre los 300 y los 500 hombres⁸¹. En el Consejo Europeo de Sevilla se constató que se había seguido trabajando en lo concerniente a las capacidades. Existe una base de datos sobre capacidades de policía (administrada por el Mecanismo de Coordinación de la Secretaría General del Consejo) que es necesario seguir desarrollando, para facilitar el conocimiento de la capacidad policial de cada Estado⁸².

Por otro lado, se han detectado deficiencias en la formación de los agentes – los que se seleccionan para estas misiones internacionales tienen que estar especialmente cualificados⁸³– y se ha insistido

⁸⁰ La reunión fue una conferencia sobre capacidades policiales que reunió a los jefes de policía nacionales. Esta conferencia sirvió de base al Plan de acción policial, que se recoge en el Anexo I del Informe sobre la PESD de la Presidencia al Consejo Europeo de Gotemburgo (9526/1/01 REV 1, Bruselas 11 de junio de 2001).

⁸¹ La Guardia Civil contribuiría con dos compañías, especializadas en antidisturbios, y una unidad tipo sección, especializada en antiterrorismo.

⁸² La Secretaría del Consejo ha propuesto la creación de una red de puntos de contacto para facilitar este intercambio de información. Documento de la Secretaría del Consejo de la UE. Reforzamiento de las capacidades de la UE en el ámbito de los aspectos civiles de la gestión de crisis. Bruselas, 16 de noviembre de 2000, 13480/00

⁸³ Documento nº 5038/2/01. Criterios de la UE para la selección de agentes de policía, equipo y necesidades de formación en el contexto de la gestión civil de crisis, especialmente el Apéndice I de este documento. En el Apéndice II se especifican los requisitos en materia de indumentaria.

en la necesidad de mejorar en este rubro con objeto de elevar el nivel de las misiones internacionales de policía. Para ello los Estados están cooperando, sobre la base del tercer pilar, a través de la adopción de normas comunes en materia de selección de agentes y formación⁸⁴. En el seno del Consejo se ha indicado la necesidad de brindar a los agentes internacionales tanto una formación general como una formación específica para la misión concreta que se les haya asignado. La formación general contemplaría el estudio de la organización internacional bajo cuyo mando se realice la operación, así como sobre la naturaleza de las operaciones de gestión civil de crisis; la protección de los derechos humanos; primeros auxilios; prevención y seguridad; o idiomas, fundamentalmente el inglés. En lo que concierne a la formación específica los agentes deberán estudiar las funciones concretas que les han sido encomendadas en su mandato específico y el marco jurídico en el que tendrán que desarrollarlas; la evolución histórica del conflicto y su situación actual; nociones básicas del idioma local; así como datos concretos sobre la misión⁸⁵.

El 22 de diciembre de 2000 se creó la Escuela Europea de Policía (CEPOL), que consiste en una red integrada por los centros nacionales de formación policial. Esta idea se originó a partir de una propuesta de creación de un órgano colegiado europeo de policía, presentada por Portugal en el verano del 2000⁸⁶. La propuesta portuguesa, a su vez, tenía su base en las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999), en las que se advirtió acerca de la necesidad de crear una Escuela Europea de Policía. En ninguna de las opciones que se manejaron para tratar de desarrollar esta propuesta se pre-

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ A todos estos puntos se refiere un documento de la Presidencia dirigido al Grupo “cooperación policial”, titulado: “Criterios de la UE para la selección de agentes de policía, equipo y necesidades de formación en el contexto de la gestión civil de crisis”. Doc nº 5038/2/01, 21 de febrero de 2001, vid. especialmente el Apéndice 3 de dicho documento.

⁸⁶ También concebido como una red entre los centros de formación nacionales. La propuesta se puede ver en: DO C 206 de 19 de julio de 2000.

vió la posibilidad de dotar a la Escuela de una sede física, al menos en un primer momento, sino que al contrario lo que se pretendía era crear unidades en cada uno de los centros de formación policial nacionales. No obstante, sí se llegó a plantear la creación de una auténtica Academia Europea de Policía más a largo plazo, por lo que esta posibilidad no ha quedado definitivamente descartada.

Entre las diversas opciones que se manejaron cuando se estaba discutiendo el proyecto existían discrepancias relativas al mecanismo de financiación. En algunas propuestas se abogaba por una financiación comunitaria, mientras que en otras se defendía una financiación intergubernamental. Esta última ha sido la que finalmente se ha impuesto. Los Estados miembros deben financiar la CEPOL contribuyendo con un determinado porcentaje de su PNB.

El objetivo de la CEPOL es formar a altos funcionarios policiales. Y en los programas de formación se contemplan muchas materias encuadradas en el tercer pilar (por ejemplo, lucha contra la delincuencia organizada), pero también otras que encajarían en el segundo pilar (respuesta colectiva no militar de los Estados miembros de la UE a las crisis internacionales). El programa de formación⁸⁷ viene aprobado por el Consejo de Gobierno que es el órgano, integrado por los directores de las escuelas nacionales de policía, que dirige la CEPOL⁸⁸.

⁸⁷ El primer curso para altos mandos se impartió en 2001. Comprendía varios módulos: 1. Parámetros legales; 2. Cooperación y coordinación entre organizaciones; 3. Planificación, mando y control; 4. Gestión y comunicación; 5. Ejercicios de simulación para consolidar la formación recibida. Este tipo de ejercicios permite captar los defectos y las lagunas de la formación impartida.

⁸⁸ Vid. Estudio elaborado por la Secretaría General del Consejo sobre la creación de una RECNEFP, Bruselas 22 de febrero de 2000, 6391/00. Otros organismos que operan en el área de la cooperación policial son: 1) ACFPE (Asociación de Centros de Formación de las Policías Europeas). Creada por medio de un acuerdo entre los centros de formación nacionales. No pertenece al organigrama de la UE. 2) ELEC (Centro de Formación Policial). Es una asociación internacional, sita en Bruselas, creada por altos funcionarios policiales europeos, las fiscalías públicas y el Consejo de Europa.

Se deberá coordinar la actuación de la RECNEFP con la de ACFPE Y ELEC.

Otro de los grandes problemas con que se enfrenta la UE es la falta de una capacidad de planificación de operaciones policiales a escala de la Unión. Esta carencia fue puesta de manifiesto por el Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis, que solicitó que se aliviara, provisionalmente, mediante la creación en la Secretaría del Consejo de un “organismo de planificación policial provisional que tuviera como cometido principal el desarrollo de un plan permanente”⁸⁹. Pues bien se respondió a la solicitud del Comité mediante la creación de esta unidad de planificación en el seno de la Secretaría.

En la práctica la capacidad de la UE para crear misiones internacionales de policía ya se ha utilizado. En efecto, mediante Acción común del Consejo, de 11 de marzo de 2002, se ha creado la Misión de Policía de la UE (MPUE) que reemplaza, desde el 1 de enero de 2003, a la Fuerza Internacional de Policía de las NU en Bosnia y Hercegovina⁹⁰. La amplitud de funciones de la que hemos hablado queda perfectamente ilustrada en este caso, pues los objetivos que se asignan a la MPUE van desde el más concreto de mejorar la calidad de la policía local hasta el mucho más genérico que se señala en la mencionada acción común: “La misión de policía de la UE (MPUE), respaldada por los programas comunitarios de desarrollo institucional, con arreglo al Reglamento CARDS, deberá contribuir a la aplicación global de la paz en Bosnia y Hercegovina, así como a la consecución de la política general de la Unión en la región, en particular del Proceso de estabilización y asociación”⁹¹.

B. Fortalecimiento del Estado de Derecho

Una vez materializada la crisis, el objetivo prioritario en este rubro es el reforzamiento de los sistemas judicial y penitenciario de la

⁸⁹ Bruselas, 9 de febrero de 2001, 6088/01.

⁹⁰ DO L 70 de 13 de marzo de 2002, p. 1-6.

⁹¹ Se prevé la creación de un Grupo de Planeamiento ad hoc que se encargará de preparar la MPUE. El control político y la dirección estratégica de la MPUE se asigna al CPS.

zona en conflicto. Para lograrlo es conveniente contar con la posibilidad de disponer de expertos en materia judicial y penal que colaboren en la rehabilitación o restauración del sistema judicial penal, brindando apoyo, asesoramiento y formación a los jueces y fiscales locales. En el Informe sobre la PESD presentado por la Presidencia al Consejo Europeo de Gotemburgo, se establecía que para el 2003 los Estados deberían estar en condiciones de contribuir con 200 expertos (jueces, fiscales...) que garantizaran el buen funcionamiento de los procesos judiciales penales⁹². En este punto los Estados han superado las expectativas porque en la Conferencia de compromiso de capacidades policiales en materia de Estado de Derecho, celebrado el 16 de mayo de 2002, los Estados se han comprometido a contribuir con unos 300 expertos en material judicial y penitenciaria.

El fortalecimiento del Estado de Derecho y de la democracia es un instrumento fundamental también dentro de la estrategia de prevención de conflictos a largo plazo. Resulta cierto que los conflictos encuentran un caldo de cultivo propicio en Estados que atraviesan un proceso de transición hacia sistemas más democráticos, por lo que tales Estados necesitan un apoyo especial.

En este área gran parte de la acción europea se encuadra en el pilar comunitario, siendo muy importante el apoyo que se concede a

⁹² Encontramos ejemplos concretos de acción de la UE dirigida a la rehabilitación de los sistemas judicial y penitenciario en los casos de Albania y Rusia. En Albania la UE ha desarrollado un programa de asistencia al sistema judicial, en el que se incluye la ayuda al Ministerio de Justicia o los programas de formación dirigidos a magistrados. Así mismo, se ha articulado la asistencia para la rehabilitación del sistema penitenciario albanés, y la mejora de las instalaciones tanto judiciales como penitenciarias. Ilustrativo es también el programa (realizado conjuntamente con el Consejo de Europa) para reforzar la protección de los derechos humanos y el sistema judicial de Rusia. En lo que se refiere a este último aspecto, se contribuyó a la reforma del Ministerio de Justicia ruso, dirigida a traspasar competencias desde la administración penitenciaria a la de justicia. También se ha venido prestando asistencia a la reforma del sistema penitenciario. Igualmente se cooperó en el establecimiento de la Academia de Justicia, como Institución encargada de formar a los jueces.

estos países en el marco de acuerdos bilaterales o regionales celebrados con la CE, sola o acompañada de sus Estados miembros (casi siempre se trata de acuerdos mixtos). El incentivo que se ofreció, desde la UE, a algunos países de Europa oriental - la integración en la UE - es lo suficientemente jugoso como para haber promovido en los mismos un proceso de democratización y de transición hacia una economía de mercado⁹³.

Tal y como la Comisión pone de relieve en su Comunicación sobre prevención de conflictos⁹⁴, las acciones comunitarias en el área del fortalecimiento del Estado de Derecho y de la democracia son de diversa índole, abarcando desde la financiación de proyectos para la educación de los electores en las reglas democráticas o la formación de observadores electorales, hasta la asistencia jurídica a las vícti-

⁹³ En efecto, desde 1988 la CE - y la UE después - ha impreso un decisivo impulso a sus relaciones con Europa del Este, impulso que ha llevado a algunos países de Europa central a las puertas de la UE. El análisis de las relaciones de la UE con estos últimos países no se puede desligar del estudio de la ampliación de esta organización. Uno de los elementos fundamentales en el largo camino de preparación de los candidatos a la adhesión ha sido la firma de los Acuerdos Europeos de asociación (Se ha celebrado este tipo de acuerdos con: Hungría, Polonia, Eslovaquia, República Checa, Rumania, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania. No todos se incorporarán a la UE al mismo tiempo), que van más allá que cualquier acuerdo anterior celebrado por la CE con un Estado no miembro, instaurando una profunda relación comercial, económica, financiera, así como política, social y cultural.

Por otro lado, la UE no ignora la trascendencia de las relaciones con Rusia para la preservación de la estabilidad en la zona. Sin embargo, ni con este país, ni con ninguna de las exrepúblicas soviéticas, se han celebrado Acuerdos europeos (la inestabilidad política, social y económica reinantes en estos países hace impensable su encaje en la UE), pero sí un tipo de acuerdos que se sitúa a medio camino entre los europeos de asociación y los simples acuerdos de cooperación. A través de esta peculiar forma de acuerdos, se persigue estrechar el vínculo con esta región y dejar abierta la posibilidad de iniciar negociaciones con objeto de crear una gran zona de libre cambio.

Por último a los Estados resultantes del desmembramiento yugoslavo se les está aplicando, desde 2001, el plan de estabilización y asociación, uno de cuyos componentes más importantes es la celebración de acuerdos de estabilización y asociación que establecen una cooperación política, comercial, económica y social muy amplia (en el plano comercial se recoge una zona de libre cambio).

⁹⁴ COM 211 de 2001, p. 13.

mas de violaciones de derechos humanos⁹⁵. También se contempla el **apoyo financiero al desarrollo de la libertad de expresión**⁹⁶.

Ligada al objetivo del fortalecimiento del Estado de Derecho se encuentra la promoción de los derechos humanos que puede servir como factor de prevención, y después de que la crisis se ha materializado, como factor de normalización. Con carácter preventivo la CE incentiva la educación y concienciación de la opinión pública sobre los derechos humanos⁹⁷. Y tras el estallido de una crisis, las necesarias tareas de rehabilitación y reconstrucción también contemplan la protección de los derechos humanos, en conexión con el restablecimiento o la implantación de la democracia. En esta línea ya nos hemos referido a la función que puede ser asignada a los agentes europeos de policía en relación con la formación de la policía local en el cumplimiento de las normas internacionales relativas a la protección y promoción de los derechos humanos. Esta dimensión tampoco está ausente de los programas de reconstrucción de los sistemas judicial y penitenciario.

El respeto de los derechos humanos, libertades fundamentales, democracia y Estado de Derecho son consustanciales a la Unión, tal y como se especifica en el artículo 6.1 del TUE. En la cumbre de Niza de diciembre de 2001, se proclamó la Carta de los Derechos Fundamentales⁹⁸ de la UE cuya incorporación al Tratado es una de las asignaturas pendientes. Pero la cosa no se queda ahí porque la UE ha

⁹⁵ Como ejemplos podemos citar dos programas comunitarios desarrollados en Serbia: Ciudades para la democracia y Escuelas para una Serbia democrática. También se apoya a las organizaciones que ayudan a las víctimas de violaciones de derechos humanos. En este sentido son relevantes el artículo 2.1.f) del Reglamento del Consejo 975/1999, y 3.1.f) del Reglamento del Consejo 976/1999.

⁹⁶ Sobre este aspecto, vid. COM (2000) 726 final, p. 24 y ss. y p. 64 y ss. Por ejemplo, en Serbia se trató de ayudar a los medios independientes para ayudarlos a resistir la presión del régimen serbio, en concreto, se destinaron 6 millones de euros a este objetivo.

⁹⁷ Vid. sobre este punto, COM(2000) 726 final, p. 26 y ss.

⁹⁸ DO, C 364 de 18 de diciembre de 2001.

asumido un papel destacable como organización internacional promotora de los derechos humanos. El artículo 11 del TUE califica el respeto de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho y reglas democráticas como objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. En el desarrollo de la estrategia de promoción esta organización utiliza tanto incentivos como medidas de castigo⁹⁹. Así, por ejemplo en relación con la República Federativa de Yugoslavia y mientras que Milosevic se mantuvo en el poder, la UE castigó a este país con sanciones como el embargo de petróleo. Sin embargo, apenas Milosevic fue derrotado en las urnas, la UE adoptó varias decisiones—incentivos, tales como la extensión a la totalidad de Yugoslavia de las preferencias arancelarias concedidas a los Balcanes, la concesión de un paquete de ayudas de emergencia al país o la suspensión del embargo de petróleo.

Así pues, la protección de los derechos humanos está muy presente en la acción exterior de la UE. En este sentido hay que señalar que constituye explícitamente uno de los objetivos de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo, tal y como se recoge en el artículo 177.2 del TCE. Además en el Tratado de Niza se ha introducido un nuevo Título XXI (artículo 181 bis) referido a la cooperación financiera, económica y técnica con terceros países, reconociéndose que el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales debe erigirse en objetivo de la actuación comunitaria también en este ámbito¹⁰⁰. Los distintos programas de ayuda exterior de la CE contemplan la acción a favor de los derechos humanos y la democracia. Y al margen de los diferentes programas —MEDA, ALA, CARDS, FED, PHARE, TACIS— encontramos también la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), destinada fundamentalmente a financiar

⁹⁹ LIÑÁN NOGUERAS, D.J. *Límites del discurso de la condicionalidad en la acción exterior de la Unión Europea*. En: MARIÑO MENÉNDEZ (Ed.). *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*. Madrid: UCIIM y BOE, 1998, pp. 413-438.

¹⁰⁰ Sobre el nuevo Título, vid.: MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. *La cooperación económica, financiera y técnica con terceros países*. Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja, nº 7/8, marzo 2001, pp. 41-44.

proyectos y acciones en los que participan organizaciones no gubernamentales, internacionales o regionales, y para cuya realización no se requiere el consentimiento del Gobierno del Estado destinatario de las ayudas. Los fondos de la IEDDH se han dirigido principalmente a la lucha contra la tortura, el racismo y la xenofobia, a la abolición de la pena de muerte, a la concienciación y educación en materia de derechos humanos, a la realización de acciones en favor de los derechos de las mujeres y a la promoción de la democracia y el Estado de Derecho.

Por otro lado, la condicionalidad referida a la democracia y a los derechos humanos es, desde los años 90, una constante en los acuerdos internacionales celebrados por la CE con terceros Estados. Se trata de una condicionalidad plasmada en un instrumento jurídico —la cláusula democrática— cada vez más perfeccionado en cuanto a su técnica y que tiene la virtud de introducir el valor derechos humanos/democracia en el área de las relaciones exteriores contribuyendo a dar mayor visibilidad al compromiso de respetar los principios recogidos en las mismas.

Las medidas apropiadas que se pueden adoptar frente a un incumplimiento de los principios recogidos en la cláusula pueden basarse no sólo en el Derecho de los tratados, sino también en el Derecho de la responsabilidad por hechos ilícitos. Precisamente uno de los problemas que la aplicación de la cláusula democrática suscita se origina como consecuencia de que no se han terminado de definir las relaciones entre la condicionalidad en el marco del Derecho de los Tratados y la condicionalidad en el marco del Derecho internacional de la responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos¹⁰¹.

¹⁰¹ Esta confusión se refleja en el uso de la terminología. Recientemente y como consecuencia de la condenable actuación de Israel en el contexto del conflicto con Palestina se ha solicitado insistentemente la suspensión del acuerdo euromediterráneo con Israel. La suspensión del acuerdo se produciría como consecuencia de la aplicación de la cláusula democrática y, por tanto, tendría lugar en el contexto del Derecho internacional de los tratados internacionales. Sin embargo la medida se concebía en muchas instancias como una “sanción”, término que la situaría en el marco del Derecho de la responsabilidad internacional por hechos ilícitos.

Por otro lado, la diversidad de cláusulas es amplia, lo que impide determinar cuáles son los términos exactos en los que se desarrolla la condicionalidad en el contexto de las relaciones convencionales de la CE. Aunque se pueden descubrir algunas pautas ligadas al tipo de acuerdo o a la zona geográfica a la que se adscribe el tercer país, lo cierto es que también se pueden descubrir numerosas excepciones. En todo caso resulta posible establecer que los derechos humanos y los principios democráticos actúan como parámetros de condicionalidad.

La práctica registrada hasta el momento es ilustrativa del enfoque positivo que la CE pretende dar a la condicionalidad, impulsando el diálogo con el tercer Estado.

C. Protección civil

Otra de las áreas prioritarias dentro de las operaciones civiles de gestión de crisis es la protección civil, ámbito en el que se incluyen las acciones de búsqueda y rescate en situaciones de desastres naturales, medioambientales o humanitarios.

El objetivo de las acciones de protección civil es evidentemente *amparar* a la población para garantizar su supervivencia en situaciones catastróficas. Las operaciones de protección civil se pondrán en marcha normalmente a petición del Estado necesitado de asistencia o a petición de una Organización Internacional con competencias en este ámbito, como puede ser Naciones Unidas. Normalmente también serán uno u otra quienes coordinen tales operaciones. Ello no obsta, sin embargo, para que también se pretenda desarrollar una capacidad autónoma de la UE para coordinar sus actuaciones en este área.

Recientemente se ha aprobado la Decisión 2001/792/CE, Euratom del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el

ámbito de la protección civil¹⁰². Aunque el objetivo principal de esta norma es mejorar la asistencia recíproca entre Estados miembros en situaciones de emergencia, lo cierto es que también se articula la posibilidad de recurrir a este instrumento para atender las solicitudes de ayuda de terceros países, de manera que este mecanismo comunitario tal y como dice el Preámbulo de la Decisión “en ciertas condiciones aún por determinar, podría constituir un instrumento para facilitar y apoyar la gestión de crisis a que se refiere el Título V del Tratado de la Unión Europea”. En efecto el artículo 1.2 prevé que las situaciones de emergencia a las que se pretende responder puedan producirse fuera de la Comunidad; y en el artículo 6 se especifica que se podrán llevar a cabo intervenciones fuera de la Comunidad: “Dichas intervenciones podrán realizarse como intervenciones de ayuda autónomas o como contribución a una intervención dirigida por una organización internacional”.

El objetivo global en el área de la protección civil es que los Estados miembros estén en condiciones de facilitar las capacidades necesarias para actuar en situaciones de emergencia. El año 2003 es, también en este caso, la fecha prevista para alcanzar esta meta. Más concretamente, en un documento interno del Consejo procedente del Grupo de trabajo “Protección civil”, se especifica que en el 2003 los Estados deberían tener capacidad para:

“- Enviar en un plazo de 3 a 7 horas, en función de las circunstancias, 2 ó 3 equipos de evaluación y/o coordinación integrados por 10 expertos en total, disponibles las 24 horas del día de un grupo de hasta 100 expertos especialmente seleccionados a este fin;

- proporcionar en un plazo de 12 horas¹⁰³, equipos de protección civil de hasta un total de 2000 personas;

- desplegar, en un plazo de 2 días a una semana y en particular para intervenciones a más largo plazo, recursos adicio-

¹⁰² DO L 297 de 15 de noviembre de 2001, p. 7-11.

¹⁰³ En el informe sobre la PESD presentado por la Presidencia al Consejo Europeo de Gotemburgo (9526/1/01 REV 1, Bruselas 11 de junio de 2001, Anexo III, esta referencia temporal ha sido sustituida por otra más vaga: “lo más pronto posible”.

nales o más especializados; tales recursos procederán de los servicios competentes o de organizaciones no gubernamentales y otros organismos pertinentes en respuesta a las necesidades específicas de cada crisis”¹⁰⁴.

Para el desarrollo de las operaciones de protección civil puede ser muy útil la posibilidad de recurrir a recursos militares, por lo que también en este marco se manifiesta claramente la necesidad de coordinar las operaciones militares y no militares de gestión de crisis.

D. Administración civil

Tras un conflicto la zona afectada puede haber quedado diezmada hasta el punto de que sea necesario que la comunidad internacional asuma provisionalmente la administración civil del territorio. Es lo que está sucediendo actualmente en la región de Kosovo y en Timor Oriental. En los dos casos Naciones Unidas, en representación de la comunidad internacional, ha tenido que asumir la administración civil, articulando sendas Operaciones de paz – UNMIK¹⁰⁵ (Kosovo) y UNTAET (Timor Oriental).

La Unión Europea coopera estrechamente con Naciones Unidas en el desarrollo de la UNMIK¹⁰⁶. Ésta última se asienta sobre cuatro patas, una de las cuales se ha encomendado a la Unión Europea, en concreto la referida a la reconstrucción económica, la rehabilitación y el desarrollo.

¹⁰⁴ Bruselas, 15 de marzo de 2001, 7173/01, documento del Grupo “Protección Civil”, Objetivos concretos de protección civil en la gestión de crisis, p. 7.

¹⁰⁵ Sobre la actuación de Naciones Unidas en Kosovo, véase: PERAL FERNÁNDEZ, L. *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz* Madrid: Trotta, 2001, pp. 363-384.

¹⁰⁶ Creada por Resolución del Consejo de Seguridad de NU 1244 (1999), de 10 de junio. Al frente de la UNMIK está el Representante Especial del Secretario General de la ONU, el Sr. Kouchner. Los otros tres pilares de la UNMIK son: ayuda humanitaria (a cargo de ACNUR), administración civil (a cargo directamente de NU) y el establecimiento de Instituciones (a cargo de la OSCE).

Dentro del componente de la UNMIK a cargo de la UE se incluyen tareas como la reconstrucción de viviendas, la creación de empleo, el control de aduanas, los servicios públicos –limpieza, electricidad...– la desactivación de minas, el transporte o la administración local¹⁰⁷.

Así pues, la UE puede cooperar con la Comunidad internacional en la implementación de funciones de administración civil en regiones que lo necesitan tras haber quedado destruidas como consecuencia de un conflicto. En otra ocasión la UE asumió la administración de toda una ciudad. Ocurrió en el contexto del conflicto en Bosnia-Herzegovina, y nos estamos refiriendo a la ciudad de Mostar, que fue administrada por la UE desde julio de 1994 hasta el 23 de julio de 1996.

Un aspecto importante a tener en cuenta al hilo del análisis de la administración civil, como componente de la gestión civil de crisis, es el hecho de que tal administración se implantará normalmente tras una intervención militar mediante la cual se haya asegurado el control del territorio. En este punto se plantea de nuevo, en consecuencia, la necesidad de coordinar las acciones civiles y las militares de gestión de crisis.

En estos momentos se está trabajando en la creación de una base de datos que incluya los datos de expertos en las diferentes áreas de la administración civil¹⁰⁸, entre las que se incluirían la fiscalidad, registro inmobiliario, registro civil, educación, servicios sociales, sanidad, telecomunicaciones, gestión de residuos, etc.

3. INSTRUMENTOS Y ACCIONES

En primer lugar, debemos hablar de los instrumentos que se encuentran directamente al servicio de la gestión de crisis. En este área,

¹⁰⁷ Ver, 2000/140/CE: Decisión del Consejo, de 14 de febrero de 2000, por la que se concede una ayuda financiera de la Comunidad a Kosovo. DO L 47 de 19 de febrero de 2000, pp. 28-29.

¹⁰⁸ Base de datos que se localizaría en la Secretaría General del Consejo como parte del Mecanismo de coordinación de los aspectos civiles de la gestión de crisis.

además del futuro contingente policial europeo, al que ya hemos hecho referencia, los instrumentos serían:

A) Mecanismos para el intercambio de información.

El intercambio de información entre los Estados y las Instituciones de la Unión Europea es esencial en este ámbito. Para facilitararlo se ha creado una base de datos sobre capacidades civiles con el fin de conservar y compartir la información, proponer iniciativas de capacidades y facilitar la definición de objetivos concretos para la respuesta colectiva no militar de los Estados miembros de la Unión Europea¹⁰⁹. La administración de esta base de datos ha sido encomendada al Mecanismo de coordinación de la Secretaría General del Consejo.

El intercambio de información se canaliza principalmente a través del CPS, que es el órgano que realiza el seguimiento de las crisis. Al CPS la información le puede llegar por distintas vías, a través del SG/AR, de la Presidencia, de la Comisión, de los Estados miembros, del Centro de Situación, del Comité Militar, entre otras. Y puede señalar aquellos aspectos concretos sobre los que no dispone de suficiente información para que ésta le sea ampliada.

Por otro lado, dentro de la estrategia de prevención de conflictos a largo plazo, la Comisión insiste en la necesidad de mejorar la coordinación entre ella misma y los Estados miembros en lo concerniente al intercambio de información sobre indicadores de conflictividad de terceros Estados. La Comisión elabora en relación con países ACP, asiáticos, latinoamericanos y mediterráneos, los llamados *documentos de estrategia nacional*, en los que se diseña la estrategia que se aplicará a un país determinado y se evalúa, sobre la base de unos indicadores de conflictividad, el riesgo potencial que dicho país presenta. El objetivo de la Comisión es confec-

¹⁰⁹ Boletín UE, 2000, nº 6.

cionar uno de estos *documentos* para cada uno de los países con los que la CE mantiene relaciones de cooperación¹¹⁰ e intercambiar la información contenida en los mismos con la que obra en poder de los Estados¹¹¹.

Por otro lado, con el afán de potenciar la cooperación con otras Organizaciones internacionales competentes en materia de gestión civil de crisis, la Comisión ha propuesto intercambiar sus documentos de estrategia nacional con los *common country assessments* de Naciones Unidas.

Por último también es posible que se intercambie información con terceros Estados en el contexto del diálogo político.

- B) El Mecanismo de reacción rápida¹¹². El objetivo de este mecanismo es facilitar, mediante ayudas a fondo perdido, una actuación inmediata ante una crisis. Se trata de un claro ejemplo de la interacción entre pilares, pues es un instrumento estrictamente comunitario que se usa en el contexto global de la gestión de crisis. Es la Comisión la que decide las actuaciones de aplicación del mecanismo de reacción rápida y es esta Institución la que ejecuta dichas actuaciones, pero tiene la obligación de informar al Consejo y de tener en cuenta —en aras de la coherencia de la acción exterior de la Unión— las orientaciones de éste.

La Comisión celebra acuerdos marco de financiación con los organismos gubernamentales, organizaciones internacionales, ONGs, agentes públicos o privados, sobre la base de la capa-

¹¹⁰ Ver a este respecto la Comunicación de la Comisión sobre prevención de conflictos, 2001, p. 11, donde también se dice que la Comisión está trabajando en un modelo de indicadores de conflicto y en un Manual para la prevención de conflictos.

¹¹¹ Como ilustración de los posibles resultados de este intercambio de información, se puede mencionar la reciente inclusión en la página web del Consejo de la UE ([http://ue.eu.int/relations/HomeES.htm](http://ue.eu.int/rerelations/HomeES.htm)) de unas fichas resumidas de terceros países, elaboradas sobre la base de datos facilitados por la Comisión, la Secretaría General de Consejo y los Estados miembros.

¹¹² Este Mecanismo se creó mediante el Reglamento (CE) 381/2001 del Consejo, de 26 de febrero de 2001, DO L 57, de 27 de febrero de 2001, pp. 5-9.

cidad de éstos para desarrollar con premura intervenciones de gestión de crisis. El plazo de ejecución de las operaciones financiadas no sobrepasará el límite de 6 meses, aunque se puede aprobar una acción complementaria de otros 6 meses. Cada año se determinará el límite máximo de la financiación de las intervenciones en el marco de este Reglamento.

- C) La actuación de los enviados o representantes especiales de la UE

La existencia de esta figura supone un reconocimiento de que el Alto Representante/Secretario General no se basta para atender todas y cada una de las situaciones de crisis que azotan al mundo. Algunas de estas crisis, por su gravedad o por su situación de enquistamiento, requieren una atención particular que se ofrece a través del nombramiento de un enviado o representante especial de la UE.

El artículo 18.5 del TUE atribuye al Consejo la facultad¹¹³ de nombrar enviados especiales y la ejerce mediante una acción común en la que se define el mandato¹¹⁴.

La actuación del Representante especial debe ser coherente con la acción exterior de la UE y es la Presidencia, bajo la

¹¹³ Con ocasión de la CIG 96 se incluyó en el TUE la regulación de una práctica que ya se había venido desarrollando desde antes.

¹¹⁴ Como ilustración de esta facultad podemos citar la acción común del Consejo de 14 de diciembre de 2000 (DO L 318 de 16/12/2000) por la que se prorrogó el mandato de Miguel Ángel Moratinos como representante especial para el proceso de paz en Oriente Medio. Moratinos había sido nombrado representante especial para el proceso de paz en Oriente próximo, por una Acción común del Consejo en 1996, DO L 315, de 4-12-1996. Los otros representantes especiales con mandato vigente son: Aldo Ajello (Acción común, DO L 87 de 4-4-96) para la región de los Grandes Lagos; Niels Eriksson (Acción común, DO L 120 de 12/5/1997), consejero para supervisar la aplicación del programa de asistencia de la UE para apoyar a la Autoridad nacional palestina; Bodo Hombach (Acción común, DO L 201 de 31-7-1999), representante especial para desempeñar las funciones previstas en el Pacto de Estabilidad para Europa sudoriental; Panagiotis Roumeliotis (Decisión, DO L 141 de 4-6-1999), representante especial para apoyar su función de coordinador del proceso de estabilidad y buena vecindad en Europa sudoriental. Esta información ha sido obtenida de la página web del Consejo de la UE (<http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=es>).

autoridad del Consejo y asistida por el Alto Representante, la encargada de garantizar dicha coherencia. Con este objetivo, la Presidencia puede invitar al Representante especial a que participe en las reuniones del CPS, de los grupos de trabajo del Consejo o del propio Consejo.

Por otro lado, y no puede ser de otra manera, existe una estrecha relación entre los Representantes Especiales y el Alto Representante al que corresponde el control financiero y administrativo de aquellos. Además el Sr. PESC actúa como puente entre los Representantes especiales y el Consejo pues cuando informan a éste último de los resultados de sus actuaciones lo hacen a través del Alto Representante¹¹⁵.

La Comisión, por su parte, está *asociada* a los trabajos del Representante Especial. Así como es necesaria la cooperación entre el Sr. PESC y la Comisión en el área de la gestión de crisis también lo es y por los mismos motivos la coordinación y la cooperación entre ésta última y los Representantes Especiales. La Institución comunitaria además ha resaltado el papel que el Representante Especial puede jugar en el área de la prevención de conflictos y, en esta línea, ha solicitado que se potencie su figura, reforzando su papel como mediador¹¹⁶.

En la recientemente creada Misión de Policía de la UE en Bosnia y Hercegovina se ha atribuido un papel muy relevante al Representante Especial de la UE en esa zona (REUE) poniéndose de manifiesto la estrecha coordinación que debe existir entre éste y el Alto Representante. En el artículo 7 de la Acción común por la que se establece la citada MPUE se define la cadena de mando especificándose que el REUE es el que sirve de intermediario entre el Jefe de la

¹¹⁵ Sobre la figura del representante especial, se puede consultar: Documento de la Secretaría al COREPER/Consejo, Bruselas, 20 de marzo de 2000, 7089/00, titulado: Representantes especiales de la Unión Europea: Manual para el procedimiento de designación y otras cuestiones administrativas.

¹¹⁶ COM (2001) 211 final, p. 23.

Misión y el Alto Representante en lo que se refiere a la transmisión de información (en los dos sentidos) y de directrices dirigidas desde el segundo al primero.

Además de los instrumentos mencionados encontramos también acciones concretas que pueden contribuir a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis. No pretendemos hacer una relación exhaustiva de las mencionadas acciones que pueden ser de diversa índole, pero sí queremos mencionar algunas que a nuestro juicio destacan por su importancia.

A) El envío de observadores electorales¹¹⁷.

Hasta 1999 la decisión de enviar observadores electorales se adoptaba en el marco de la PESC, quedando la financiación de la operación normalmente a cargo del presupuesto comunitario. Esta situación resultó modificada con la adopción de los Reglamentos 975/99 y 976/99, sobre la base de los cuales resultaba posible que tanto la decisión de enviar observadores electorales como la financiación del apoyo electoral se materializaran en el pilar comunitario.

La Comisión ha propuesto y está estudiando la posibilidad de crear una oficina electoral, pues no existe dentro de la estructura institucional de la UE/CE ningún organismo encargado de coordinar esta tarea.

B) La asistencia humanitaria.

Ésta se canaliza a través de ECHO¹¹⁸ y se focaliza en varios objetivos: el suministro de alimentos para satisfacer las necesidades de nutrición de los países asistidos, el abastecimiento de agua, las prestaciones sanitarias y la rehabilitación de viviendas.

¹¹⁷ Vid.: *Comunicación de la Comisión sobre misiones de apoyo y observación electoral de la UE* (COM (2000) 191 final, de 11 de abril de 2000).

¹¹⁸ ECHO depende del Comisario europeo para el desarrollo y la ayuda humanitaria (Sr. Nielson).

Una vez que ha estallado un conflicto o crisis, es perentorio hacer llegar ayuda humanitaria a la población para garantizar su subsistencia. Esta ayuda puede incluso contribuir a evitar el estallido de una crisis, con lo que también puede servir como instrumento de prevención. Esta cooperación humanitaria integra, por tanto, la función de gestión civil de crisis y lo hace desde el pilar comunitario. Va dirigida directamente a las personas que están sufriendo las consecuencias de una crisis, que puede ser de variada naturaleza: alimentaria, política, catástrofes naturales. Su implementación puede simultanearse con otro tipo de acciones para la gestión civil o incluso militar de crisis.

- C) *Los programas de cooperación para el desarrollo*, basados en el título XX del TCE. La relación entre la cooperación comunitaria para el desarrollo¹¹⁹ y la gestión de crisis se manifiesta, sobre todo, a la hora de prevenirlas. En efecto, el artículo 177 TCE establece los objetivos de la política de la CE en el ámbito de la cooperación para el desarrollo¹²⁰: desarrollo económico y social duradero de los PVD; inserción de los PVD en la economía mundial; lucha contra la pobreza; consolidación de la democracia, del Estado de Derecho, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Como se puede observar, todos estos objetivos se pueden calificar también como acciones que contribuyen, sin ningún género de dudas, a la prevención de conflictos.

Es evidente que la política comunitaria de desarrollo es uno de los elementos fundamentales de la acción exterior de la UE. Dicha política no debe concebirse como un elemento aislado, sino

¹¹⁹ Sobre la diferenciación y la vinculación entre cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria se puede ver la Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE sobre “Evaluación de la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo” COM (2001) 153 final, de 23 de abril de 2001.

¹²⁰ Ámbito en el que la competencia comunitaria es de carácter complementario, con respecto a las competencias estatales en la misma materia.

en estrecho contacto con otros componentes de esa acción exterior. En concreto, inscritas en el pilar comunitario, se encuentran diversas políticas que pueden incidir en el logro de los objetivos de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo. Esto sucede claramente con la política comercial (la propia Comisión subraya reiteradamente el vínculo entre comercio y desarrollo), pero no exclusivamente con ella porque también hay otras acciones comunitarias con clara incidencia en la promoción del desarrollo como por ejemplo, la asistencia humanitaria¹²¹, la cooperación científica y técnica, la cooperación para la protección medioambiental, etc.

En el año 2000 la Comisión reformuló las orientaciones de la política de cooperación comunitaria estableciendo que la lucha contra la pobreza era el objetivo estelar¹²². Además estableció que la política de cooperación se debía concentrar en las siguientes áreas prioritarias de actuación: el impulso del comercio como instrumento de desarrollo; el apoyo a la integración regional; la promoción de políticas macroeconómicas que contribuyan a la reducción de la pobreza; el desarrollo de infraestructuras de transportes; la seguridad alimentaria; y las reformas institucionales dirigidas a garantizar el Estado de Derecho y el buen gobierno, principalmente a través de la reducción de la corrupción.

También en el año 2000 se emprendió una reforma interna de los servicios de la Comisión dirigida a mejorar los resultados de la cooperación comunitaria para el desarrollo. Mediante esta reforma se ha pretendido incrementar la calidad de los

¹²¹ De hecho a veces resulta difícil deslindar la asistencia humanitaria de la cooperación para el desarrollo. Sobre este punto se puede ver la Comunicación de la Comisión sobre evaluación de la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo: COM(2001) 153 final, de 23 de abril de 2001.

¹²² Lo hizo en COM (2000) 212 final de 26 de abril de 2000. Estas orientaciones fueron ulteriormente aprobadas por el Consejo en una declaración conjunta: “La política de desarrollo de la CE”, de 10 de noviembre de 2000.

proyectos, acortar los plazos de ejecución, incrementar la visibilidad de la ayuda exterior de la Comunidad Europea y simplificar los procedimientos de gestión financiera, técnica y contractual. El elemento más vistoso de esta reforma ha sido la creación de la *Oficina de Cooperación EuropeAid*, integrada en la Comisión Europea y dirigida por un Comité compuesto por el Comisario de relaciones exteriores, como Presidente, por el Comisario de Desarrollo, como administrador general, y por los Comisarios de la Ampliación, Comercio y de los Asuntos Económicos y Monetarios, como miembros.

La cooperación con los terceros países se realiza a través de distintos programas: MEDA (para los países mediterráneos)¹²³, ALA¹²⁴ (para América Latina y Asia), TACIS¹²⁵ (para los países de Europa oriental y Asia central), CARDS¹²⁶ (para los Balcanes) o el Fondo Europeo de Desarrollo¹²⁷ (países ACP).

D) El diálogo político.

Tal y como pone de relieve la Comisión¹²⁸ el diálogo político puede cumplir un importante papel en lo concerniente a la alerta temprana y, por tanto, es un instrumento de gran relevancia para la prevención de conflictos. Actualmente se desarrolla un diálogo político constante con terceros países o grupos de países, diálogo que en numerosos supuestos se articula en un acuerdo internacional. Es el caso de los Acuerdos europeos de asociación celebrados con los países de Eu-

ropa central y oriental, de los Acuerdos de cooperación y asociación con las exrepúblicas soviéticas, de los Acuerdos de asociación euromediterráneos e incluso de algunos Acuerdos de cooperación, como el que liga a la CE y sus Estados miembros con el Mercosur y sus Estados Partes. También es posible el diálogo político al margen de un acuerdo concreto con el tercer Estado interlocutor (por ejemplo, EEUU, China, Canadá, Corea del Norte...).

Recordemos que este diálogo se puede desarrollar entre distintos sujetos, a distintos niveles, así entre Jefes de Estado y de Gobierno, ministros o altos funcionarios. Ya sabemos que la Presidencia de la UE puede encomendar al Sr. PESC la dirección del diálogo político, por lo que el Alto Representante está llamado a desempeñar una función relevante en este ámbito.

E) Sanciones

La imposición de sanciones viene decidida en el segundo pilar, pero la aplicación de las mismas puede quedar encuadrada en el primero. Aunque el artículo 301¹²⁹ del TCE parece reconocer a la CE un poder autónomo de sanción, lo cierto

¹²³ El Programa MEDA tiene una dotación de 5.350 millones de euros para el período 2000-2006. Reglamento del Consejo 2698/2000 (MEDA II), este Reglamento sustituye al que estableció el MEDA I, el 23 de julio de 1996.

¹²⁴ Reglamento 443/1992 del Consejo.

¹²⁵ Reglamento 99/2000 del Consejo.

¹²⁶ 4650 millones de euros para el período 2000-2006. Reglamento 2667/2000 del Consejo.

¹²⁷ El FED tiene una dotación de 13.500 millones de euros para el periodo 2000-2007.

¹²⁸ *Ibidem*, pp. 22/23.

¹²⁹ Antes de que esta competencia fuera reconocida a la CE por el Tratado de Maastricht, la situación era bastante irregular, tal y como ponía de relieve la profesora Victoria Abellán: "(...) cabe recordar la práctica reiterada de aplicación de sanciones económicas por la Comunidad fundada en variadas justificaciones jurídicas y respecto a las más diversas situaciones. práctica que confirma que la acción exterior de la CEE fundada en las competencias que le fueron atribuidas para establecer una política comercial común, se han extendido a supuestos que son ajenos a los objetivos de dicha política, en ejecución de los acuerdos de los Estados miembros concertados de conformidad con el artículo 224 o en el ámbito de la cooperación política europea.

Esta situación, además de sobredimensionar el alcance de la competencia atribuida a la Comunidad, lleva a la paradoja jurídica de que sean las instituciones comunitarias las que apliquen las medidas decididas por los Estados miembros en ámbitos expresamente excluidos de la acción de la Comunidad (...)" ABELLÁN HONRUBIA, *V. Presupuestos de una Política Común en materia de relaciones exteriores y de seguridad* RIE, 1992, Vol. 19, p. 22.

es que hasta ahora las sanciones aplicadas por la CE se fundamentan en una acción o posición común adoptadas en el marco de la PESC¹³⁰. Así, por ejemplo, el Reglamento 926/98, de 27 de abril de 1998, sobre la reducción de ciertas relaciones económicas con Yugoslavia, se adoptó en aplicación de la Posición Común 98/240/PESC, de 19 de marzo de 1998. Frente a esta práctica Jaume Ferrer aboga por que las sanciones comerciales sean aplicadas directamente por la CE, sin necesidad de un acto PESC previo¹³¹.

La política de sanciones puede tener dos objetivos: prevenir o impedir el agravamiento de un conflicto que ya se haya manifestado. Se podrían adoptar sanciones en caso de violación de derechos humanos o de las reglas democráticas. En este caso sería uno de los elementos de la estrategia negativa que desarrolla la UE en materia de promoción de los derechos humanos y principios democráticos¹³². La adopción de sanciones está regida por el Derecho internacional de la responsabilidad por hechos ilícitos. En el nuevo Proyecto de artículos de la CDI sobre responsabilidad internacional de los Estados por hechos ilícitos se deja abierta la posibilidad de que un Estado distinto del lesionado pueda adoptar contramedidas en los supuestos que el propio Proyecto califica como “violaciones graves de obligaciones derivadas de normas imperativas de Derecho internacional general”. Es decir, si un Estado, por ejemplo, viola de manera grave los derechos humanos de sus nacionales, sería posible que terceros Estados reaccionaran

¹³⁰ Sobre la práctica sancionatoria de la CE, vid.: MARIÑO, F. *Derecho Internacional Público. Parte General*. Madrid: Trotta, 1999, p. 508 y ss.

¹³¹ FERRER LLORET, J. *El cumplimiento por la Unión Europea...* op. cit., p. 482. En este artículo se puede encontrar una relación exhaustiva de la práctica sancionadora de la UE en cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

¹³² Se puede encontrar una valoración negativa de este tipo de instrumentos, frente a la estrategia positiva, en: SIMMA, B; ASCHENBRENNER, J. B; SCHULTE, C. *Human rights considerations in...* op. cit., pp. 578 y ss.

mediante la adopción de contramedidas. Ahora bien, el Proyecto de artículos excluye expresamente de su ámbito de aplicación a las organizaciones internacionales. No obstante se puede sostener que puesto que las normas imperativas vinculan a todos los sujetos de la comunidad internacional y puesto que la UE(CE) es un sujeto de Derecho internacional cabe la posibilidad de que ésta imponga contramedidas frente al Estado infractor. En estos casos, la actuación del sujeto no directamente lesionado tiene que ser cuidadosa y se debe poner especial cuidado en no perjudicar a la población que precisamente se pretende proteger¹³³.

La UE actúa a veces siguiendo las directrices del Consejo de Seguridad y otras veces de manera autónoma¹³⁴.

F) La política comercial de la CE.

En el desarrollo de su política comercial, la Comunidad trata de promover la integración económica. En este sentido, son los países de Europa central los que han salido más beneficiados, pues como hemos visto, se les ha ofrecido la posibilidad de incorporarse a la UE. Con países de otras áreas geográficas los objetivos son menos ambiciosos, pero también significativos. Así, por ejemplo, a través de los acuerdos de asociación euro-mediterránea se pretende crear para el 2010 un área euromediterránea de paz y estabilidad basada en el respeto de los derechos humanos y de la democracia; así como un área de libre comercio, acompañada de la asistencia económica y financiera de la UE a sus socios. Pero no sólo se promueve la integración de los terceros países con la UE, sino también la integración Sur-Sur, de los países terceros entre sí.

¹³³ CEBADA ROMERO, Alicia. *Los conceptos de obligación erga omnes, ius cogens y violación grave a la luz del nuevo proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional por hechos ilícitos*. En: Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2002, nº 4.

¹³⁴ KOSKENNIEMI, Martti. *International Legal Aspects of the Common Foreign and Security Policy*. En: KOSKENNIEMI, M. (Ed.) *International Law Aspects of the European Union*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998, p.32.

No debe extrañar que la UE, siendo un proceso de integración exitoso y ávido de nuevos mercados, promueva la integración económica más allá de sus fronteras y establezca a su vez vínculos con bloques regionales. Los primeros acuerdos con bloques regionales datan de los años 80 (ASEAN (1980) – Comunidad andina (1983) – Centroamérica (1984)– Consejo de Cooperación del Golfo (1989). Pero el apoyo a la integración no se manifiesta únicamente a través de la celebración de acuerdos con bloques regionales, sino que también se puede explicitar en acuerdos de carácter bilateral a través de los cuales se desarrolla una estrategia de dimensión regional en la que se prima la cooperación entre los países que integran la región. Es lo que ocurre con los acuerdos de asociación y estabilización celebrados con algunos países balcánicos y, en menor medida, en el marco del proceso euromediterráneo. En estos dos casos el papel de promotor que asume la UE es más sugestivo porque no se limita a impulsar y apoyar una profundización en un proceso de integración ya existente, sino que se trata de incentivar el nacimiento de sinergias integradoras entre los Estados terceros. Este interés de la UE se explica si tenemos en cuenta que la estabilidad en estas zonas es primordial para la seguridad europea.

En el Acuerdo Marco Interregional con el MERCOSUR¹³⁵ y, previamente, en el Acuerdo de cooperación con la Comunidad andina¹³⁶ y sus Estados Partes o en el Acuerdo de cooperación con el Consejo de Cooperación del Golfo¹³⁷, se establece un vínculo convencional entre organizaciones internacionales de integración. En cambio en el Acuerdo de cooperación con Centroamérica¹³⁸ o en el Acuerdo de cooperación con ASEAN¹³⁹ el vínculo se establece con los Estados centroamericanos y del sudeste asiático, respectivamente, y no con una organización internacional, se trata de acuerdos que son formalmente multilaterales, aunque en esencia tiene una natura-

¹³⁵ DO L 69 de 19.03.1996, p. 4.

¹³⁶ DO L 127 29.04.1998 p.11.

¹³⁷ DO L 054 25.02.1989 p.3.

¹³⁸ DO L 063 12.03.1999 p.39.

¹³⁹ DO L 144 10.06.1980 p.2 .

leza bilateral. Desde el punto de vista formal el apoyo a estos procesos de integración parece más sólido cuando el vínculo contractual se establece con el proceso (organización) de integración mismo. Por otro lado entre los tres acuerdos, celebrados con organizaciones de integración, a los que hemos hecho alusión, se puede establecer una diferencia. Si nos situamos en el plano del esquema institucional erigido por cada uno de estos acuerdos vemos que en el celebrado con el CCG se crea un Consejo Conjunto en el que no están representadas las Instituciones del CCG, sino que está compuesto por representantes de los países del CCG. En cambio en las Instituciones creadas por el Acuerdo Interregional con el MERCOSUR y por el Acuerdo de cooperación con el Acuerdo de Cartagena encontramos que sí están representadas las Instituciones de estos organismos de integración. Así el Consejo de Cooperación establecido por el Acuerdo con el MERCOSUR, está integrado por miembros del Consejo de la UE y de la Comisión europea, por un lado, y por miembros del Consejo Mercado Común y del Grupo Mercado Común, por otro (artículo 26 del Acuerdo). En virtud del artículo 5 del Acuerdo de cooperación con la Comunidad andina, la Comisión mixta de cooperación se compone de representantes del Acuerdo de Cartagena y de la CEE. Con estas fórmulas la UE no hace sino reconocer la existencia de unas organizaciones de integración lo que contribuye, sin duda, a dar mayor relevancia y presencia internacional a las mismas.

No obstante, como ya hemos tenido ocasión de insinuar, desde nuestro punto de vista se aprecia un apoyo más arriesgado y explícito a la integración regional en las fórmulas recogidas en los nuevos acuerdos bilaterales celebrados con los países resultantes del conflicto yugoslavo y a través de los cuales se desarrolla el proceso de estabilización y asociación. En estos acuerdos se llega a recoger expresamente la obligación del Estado balcánico en cuestión de negociar, con otros Estados con los que la UE hubiese celebrado también acuerdos de estabilización, convenios de cooperación regional que deben contemplar la creación de una ZLC, incluyendo libre circulación de bienes y de servicios, la realización de concesiones mutuas en materia de libre circulación de trabaja-

dores, circulación de capitales, pagos corrientes, derecho de establecimiento, así como establecer un diálogo político y prever otros ámbitos de cooperación. Se establece incluso un plazo para la celebración de estos acuerdos de cooperación: dos años. A nuestro parecer esta es la formulación más clara del compromiso en pro de la integración económica porque la UE llega a tomar la iniciativa en este sentido¹⁴⁰. Esto demuestra palmariamente la importancia que la UE confiere a la cooperación regional como instrumento de desarrollo y estabilidad.

En todos los casos mencionados, en las distintas estrategias no entra solamente en juego la competencia comunitaria comercial, lo cual queda demostrado por el hecho de que en muchos casos tal estrategia se formula no en un simple acuerdo comercial, sino en acuerdos de asociación. Y en los casos de acuerdos de cooperación, es frecuente que ante el desbordamiento por tales acuerdos de las áreas competenciales comunitarias, la participación de los Estados miembros en la celebración de los mismos se haga imprescindible (acuerdos mixtos).

Desde el punto de vista estrictamente comercial, ofrecer ventajas comerciales a los países más pobres también contribuye a la prevención de conflictos. Por ejemplo, el 28 de febrero de 2001, el Consejo concedió acceso libre de aduanas y cuotas, a todos los productos, con excepción de las armas, provenientes de los países menos desarrollados (iniciativa “*everything but arms*”, régimen especial dentro del Sistema de Preferencias Generalizadas)¹⁴¹. Los países de América Central y los integrantes de la Comunidad andina también se benefician de un régimen especial dentro del SPG pensado para facilitar la lucha contra las drogas. Parece evidente que la concesión de ventajas comerciales puede ser utilizada como incenti-

¹⁴⁰ En el proceso de asociación euromediterránea también se recoge la misma exigencia, pero el plazo para la celebración de los acuerdos es de cinco años. Además la “obligación” es relativa porque no se recoge en los acuerdos. Véase COM (2000) 497 final de 6 de septiembre de 2000. “Un nuevo impulso para el proceso de Barcelona”: http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2000/com2000_0497es01.pdf.

¹⁴¹ No obstante, el acceso para los plátanos, el azúcar y el arroz estará sujeto a un período de transición inicial. Reglamento 416/2001 del Consejo, de 28 de febrero de 2001.

vo para los cambios, y la retirada de tales ventajas como *castigo* en caso de violación de los derechos humanos o de los principios democráticos. Como ejemplo de lo primero tenemos el caso de los Balcanes Occidentales, a cuyos cinco países se les han ido concediendo ventajas comerciales a cambio de que asumieran el compromiso de iniciar reformas y de cooperar sobre una base regional. El 85% de los productos provenientes de estos países entran libres de cargas a la UE. Como ejemplo de lo segundo podemos citar el caso de Birmania/Myanmar, país para el que se suspendieron las concesiones que se le habían hecho en el marco del sistema de preferencias generalizadas.

4. COORDINACIÓN ENTRE EL SG/AR Y LA COMISIÓN EUROPEA

Como acabamos de ver, Europa cuenta con una larga lista de instrumentos o acciones directa o indirectamente relevantes para la prevención/gestión de conflictos. Dentro de este elenco se incluyen instrumentos comunitarios, instrumentos de la UE e instrumentos mixtos. Así, la política comercial, la ayuda humanitaria, la cooperación para el desarrollo, el mecanismo de reacción rápida, o el envío de observadores electorales¹⁴² pueden ser situados claramente en el pilar comunitario¹⁴³. En cambio, el diálogo político, se localiza en el marco intergubernamental de la UE. Las sanciones se pueden calificar como un instrumento mixto, en el sentido de que se deciden en el contexto del segundo pilar, pero su aplicación puede quedar encuadrada en el primero. La puesta en marcha del contingente policial europeo viene exigiendo la adopción de medidas incluso en el marco del tercer pilar.

¹⁴² Desde la entrada en vigor de los Reglamentos 975/99 y 976/99.

¹⁴³ La competencia comunitaria en cada una de estas áreas es, no obstante, diferente. En materia de política comercial la CE tiene una competencia exclusiva, que se puede convertir en concurrente en algunas áreas concretas, de acuerdo con la reforma del artículo 133 materializada en Niza. Sin embargo, en las áreas de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, la competencia comunitaria es complementaria de la de los Estados miembros.

Independientemente de su localización en uno u otro pilar, todos y cada uno de estos instrumentos pueden servir a un mismo objetivo, la prevención y gestión de conflictos. Esto significa que necesariamente tiene que articularse una coordinación entre el pilar comunitario y el pilar intergubernamental si se quieren lograr resultados positivos.

Además debe existir también una conexión entre la gestión civil y la gestión militar de una crisis. El órgano encargado de velar por una utilización coherente y coordinada de los diferentes instrumentos de gestión de crisis, tanto de los civiles como de los militares, es el Comité Político y de Seguridad. El CPS será el órgano encargado de estudiar la situación y de proponer líneas de actuación que, luego tendrán que ser concretadas de acuerdo con el procedimiento de adopción de decisiones propio del pilar en que se encuadre cada una de las acciones¹⁴⁴.

La Comisión Europea, como la Institución que lleva la iniciativa en el ámbito comunitario, opera en el área de la gestión civil de crisis mediante los programas de ayuda humanitaria, que se desarrollan y aplican por medio de ECHO, y a través del diseño – con su derecho exclusivo de iniciativa – de las políticas comunitarias comercial y de cooperación para el desarrollo o de la eventual aplicación del nuevo Título XXI del Tratado de Niza. Dentro de la propia Comisión también se hace necesaria una coordinación entre los comisarios con competencias en estas materias. Para satisfacer esta necesidad está funcionando desde el 1 de enero de 2001 la Oficina de Cooperación EuropeAid.

Creemos que si se puede extraer una conclusión evidente de todo lo que llevamos dicho es la necesidad de coherencia entre las acciones que se realizan, por un lado, en el marco de la CE, y las que se llevan a cabo bajo el paraguas de la Unión Europea. La exigencia

¹⁴⁴ DO L 27 de 30 de enero de 2001, pp. 1-3. Anexo a la Decisión del Consejo, de 22 de enero de 2001 por la que se crea el Comité Político y de Seguridad, apartado 2: “Además, en caso de crisis, el CPS será el órgano del Consejo que se ocupe de las situaciones de crisis y examine las opciones posibles de respuesta de la Unión en el marco institucional único y sin perjuicio de los procedimientos de decisión y de aplicación propios de cada pilar”.

de coordinación se formula expresamente en el TUE¹⁴⁵ y se justifica plenamente por el afán de lograr maximizar los efectos de la actuación europea. En términos prácticos, esto se traduce en la conveniencia de que exista una sintonía entre la Comisión¹⁴⁶, y el Secretario General/Alto Representante. La troika constituye la puesta en escena más clara de esta colaboración que, no obstante, se concreta también –a otros niveles– en otros foros, como la UPPAR o los grupos de trabajo del Consejo, en cuyas reuniones participa la Comisión, con la excepción de los grupos que se ocupan de cuestiones militares. En relación con las acciones de gestión civil de crisis que se sustancian en el pilar comunitario, el papel que asume el Sr. PESC se desempeña a través de órganos como el CPS o la UPPAR. Con respecto a las acciones de gestión civil de crisis que se sustancian en el segundo pilar, el protagonismo pasa de la Comisión al Secretario General, como representante del Consejo y de la Presidencia. No olvidemos que él puede, por encargo de ésta última, dirigir el diálogo político con terceros Estados, que dirige la UPPAR y que puede llegar a presidir el CPS cuando haya que hacer frente a una crisis. Su función, es por tanto, de cierta relevancia en este contexto intergubernamental.

De cara a los terceros Estados resulta interesante plantearse si demuestran mayor interés en ponerse en contacto con el Sr. PESC, como representante de la UE, o con miembros de la Comisión Europea. La ventaja de estos últimos es que los instrumentos comunitarios de asistencia y ayuda que puede ofrecer a los terceros Estados son muy golosos. Esto, a primera vista, les darían mayor peso que al Sr. Solana. En otras palabras, parecería que las relaciones exteriores de la CE pueden llegar a despertar un mayor interés de los terceros Estados que los ins-

¹⁴⁵ TUE, Artículo 3, párrafo 2º: “La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y cooperarán a tal fin. Asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas”.

¹⁴⁶ El cargo de Comisario europeo de relaciones exteriores existe desde 1999, el mismo año en que se nombró al Sr. Solana como SG/AR.

trumentos de la PESC¹⁴⁷. Pero esta idea sólo nos lleva a confirmar una vez más la necesidad de profundizar en la cooperación entre los dos pilares, porque la política exterior de la UE pierde gran parte de su peso específico si se aísla de los componentes comunitarios.

Los problemas suscitados por la exigencia de coordinación entre los diversos pilares son, en última instancia, una consecuencia de la peculiar estructura de la Unión Europea. Ésta se puede llegar a calificar como una organización internacional, a la que de manera implícita se le ha atribuido personalidad jurídica internacional¹⁴⁸. Se trata de una

¹⁴⁷ “Insofar as the Commission often represents an important, sometimes the only major channel for economic, technical and other assistance, it is frequently sought out and lobbied by the host governments and other interests. This is particularly significant given the commercial nature of so much of contemporary embassy work”. EDWARDS, Geoffrey. *Common Foreign and Security Policy: incrementalism in Action?* En: KOSEKNNIEMI, M (Ed.) *International Law Aspects of the European Union*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998, p. 12.

¹⁴⁸ También Jaime Ferrer se inclina por esta tesis. Vid. FERRER, J. *El cumplimiento por la Unión Europea...* op. cit., p. 477. Sobre la naturaleza jurídica de la Unión Europea se puede ver: EVERLING, Ulrich. *Reflection on the structure of the European Union*. En: CMLR, 1992, 29, pp. 1053-1077; FERNÁNDEZ SOLA, Natividad. *La subjetividad internacional de la Unión Europea*. En: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol 11, Enero/Abril, 2002, pp. 85-112; ISAAC, Guy. *Le pilier communautaire de l'Union Européenne, un pilier pas comme les autres*. En: *Cahiers de Droit Européen*, 2001, n° 1-2, pp. 45-89; ORTEGA KLEIN, Andrés. *Una Europa posible*. En: *Revista de Derecho de la UE*, 2001, n° 1, pp. 105-123; PAREJO ALFONSO, Luciano. *Algunas notas sobre el proceso de integración europea ¿Federalismo o fórmula original?*. En: *Revista de Derecho de la UE*, 2001, n° 1, pp. 126-151; WESTENDORP Y CABEZA, Carlos. *El futuro de Europa*. En: *Revista de Derecho de la UE*, 2001, n° 1, pp. 17-26; VICIANO PASTOR, Roberta. *El largo camino hacia una Constitución europea*. En: *Revista de Derecho de la UE*, 2001, n° 1, pp. 91-104; VON BOGDANDY, Armin. *La fusion des Communautés dans l'Union européenne. Un modèle juridique de pluralisme institutionnel dans un cadre institutionnel unique*. En: *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2001, n° 3, pp. 617-654; BLOKKER, N.M.; HEUKELS, T. *The European Union: Historical Origins and Institutional Changes*. En: HEUKELS, Ton; BLOKKER, Niels; BRUS, Marcel. *The European Union after Amsterdam: a legal analysis*. The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1998, pp. 9-50; BOELES, P. *Parliamentary and judicial control in matters of asylum and immigration under the treaty of Amsterdam*. En: HEUKELS, Ton; BLOKKER, Niels; BRUS, Marcel. *The European Union after Amsterdam: a legal analysis*. The Hague; London; Boston: Kluwer Law International,

Organización Internacional conformada por Estados, pero de la que también forman parte de alguna manera, pues integran su estructura, las organizaciones comunitarias, cada una con su propia personalidad jurídica¹⁴⁹. La estructura institucional de la UE proviene de estas organizaciones internacionales, aunque las Instituciones adquieren, dentro de la UE, una naturaleza propia.

Desde nuestro punto de vista, resulta forzoso reconocer que en lo que se refiere a la prevención de conflictos y a la gestión civil de crisis la ventaja comparativa de la UE respecto a otras organizaciones internacionales que actúan en este campo se fundamenta en las políticas comunitarias. Por consiguiente, el pilar comunitario tiene mayor peso en estas áreas. Dicho esto, lo cierto es que los instrumentos comunitarios han venido siendo utilizados un tanto deslavazadamente, quizá porque no existía una conciencia de que podían servir a

1998, pp. 215-226; DE WITTE, Bruno. *The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek temple or french gothic cathedral?*. En: HEUKELS, Ton; BLOKKER, Niels; BRUS, Marcel. *The European Union after Amsterdam: a legal analysis*. The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1998, pp. 51-68; EDWARDS, Geoffrey. *Common Foreign and Security Policy: Incrementalism in Action?*. En: KOSEKNNIEMI, M. (Ed.) *International Law Aspects of the European Union*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998, pp. 3-17; GLASNER, Hans-Joaquim. *The European Council*. En: *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in honour of Henry G. Schermers*, Vol. II. Dordrecht/Boston/London: Martinus Hijhoff Publishers, 1994, pp. 101-115; GORMLEY, Laurence W. *Reflections on the Architecture of the European Union after the Treaty of Amsterdam*. En: O'KEEFFE, D; TWO-MEY, P. *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*. Oxford-Portland Oregon, 1999, pp. 57-70; KOSEKNNIEMI, Martti. *International Legal Aspects of the Common Foreign and Security Policy*. En: KOSEKNNIEMI, M. (Ed.) *International Law Aspects of the European Union*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998, pp. 27-44; TILIKAINEN, Teija. *Does Europe need a Common Identity? A comment upon the Core Problems of the CFSP*. En: KOSEKNNIEMI, M. (Ed.) *International Law Aspects of the European Union*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998, pp. 19-25; WELLER, Marc. *The European Union within the European Security Architecture*. En: KOSEKNNIEMI, M. (Ed.) *International Law Aspects of the European Union*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998, pp. 57-85; ZWAAN, Jaap. *Community dimensions of the second pillar*. En: HEUKELS, T; BLOKKER, N; BRUS, M. (Eds.). *The European Union after Amsterdam. A legal analysis*, pp. 179-193

¹⁴⁹ El artículo 1, párrafo 3, del TUE establece que: “La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado”.

un objetivo común: la gestión/prevención de las crisis internacionales. La toma de conciencia acerca de este punto es importante para ordenar y sistematizar el uso de los distintos instrumentos comunitarios. Precisamente la falta de coordinación hacía que la importante acción comunitaria no generase los réditos políticos deseables.

El papel que, en la práctica, cumplen las políticas comunitarias en relación con la gestión de crisis, incluyendo la prevención de conflictos, es mucho más relevante de lo que se podría deducir del grado de participación de la Comisión, como representante de la CE, en el segundo pilar. Para favorecer la coherencia entre pilares sería encomiable que se le reconociera un mayor protagonismo a la Comisión en el marco del segundo pilar, un protagonismo que en la práctica tiene en el ámbito de la PESC. Para lograr este objetivo resulta sugerente la propuesta de fundir en una misma figura los cargos de comisario de asuntos exteriores y Alto Representante, haciéndola depender de la presidencia de la Comisión y del Consejo Europeo¹⁵⁰. A nuestro juicio conviene plantearse una modificación de la naturaleza de la figura del Secretario General/Alto Representante. Habiendo quedado demostrado la función primordial que cumple la Comisión en la acción exterior de la UE y, en concreto, en la prevención y gestión de crisis, sería más coherente con la verdadera condición interpilares de la gestión de crisis que el Alto Representante fuese al mismo tiempo miembro del Consejo y de la Comisión. Esta ha sido también la recomendación realizada, en su Informe Final, por el Grupo VII “Acción Exterior” de la Convención sobre el Futuro de Europa¹⁵¹.

5. COOPERACIÓN CON OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

En lo que se refiere tanto a la prevención de conflictos como a la gestión civil de crisis la optimización de resultados exige que se lle-

¹⁵⁰ WESTENDORP Y CABEZA, Carlos. *El futuro de Europa*. En: Revista de Derecho de la UE, 2001, nº 1, p. 22.

¹⁵¹ Véase el Apéndice Final.

ve a cabo una coordinación de la acción de la Unión Europea con la desarrollada por otras organizaciones internacionales. En particular se deberían mejorar y profundizar los mecanismos de cooperación con la OSCE, la ONU e incluso el Consejo de Europa¹⁵². Vamos a tratar de ver cómo se modula hoy por hoy esa cooperación.

A. La OSCE

La OSCE es una organización con un abanico muy amplio de funciones que incluye el control de armamento, la prevención y resolución de conflictos, el arreglo pacífico de controversias, la investigación, el desarrollo de misiones de supervisión o la consolidación democrática¹⁵³. Relevante es, igualmente, la extensión del área geográfica que se constituye en su ámbito territorial de acción.

Dentro de la OSCE, el Comité de Alto Funcionarios y el Consejo Permanente son los órganos que tienen atribuidas las funciones de alerta temprana, prevención y gestión de crisis. El Comité de Altos Funcionarios, compuesto por Altos Funcionarios de los Estados con la categoría de directores políticos, se reúne al menos dos veces al año. El Consejo Permanente es, en palabras de BLOED, A., “the core political (intergovernmental) body of the OSCE in the field of early warning, conflict prevention and crisis management”¹⁵⁴. Se

¹⁵² En el informe sobre la PESC presentado por la Presidencia sueca al Consejo Europeo de Gotemburgo se detallan los principios que deben inspirar la cooperación de la UE con otras organizaciones internacionales: valor añadido, interoperatividad, visibilidad y autonomía en la toma de decisiones.

¹⁵³ ROTFELD, A. *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa: efectividad y consistencia*. En: MARÍÑO MENÉNDEZ, F. (Ed.) Seminario Internacional: Los Estados y las Organizaciones Internacionales ante el nuevo contexto de la seguridad en Europa. Madrid: BOE; UC3M, 1995, p. 157.

¹⁵⁴ BLOED, D. *The OSCE main political Bodies and their role in conflict prevention and crisis management*. En: BOTHE, M; RONZITTI, N; ROSAS, A. (Ed.) *The OSCE in the maintenance of Peace and Security: conflict prevention, crisis management and peaceful settlement of disputes*. The Hague; Boston; London: Kluwer Law International, 1997, p. 39.

suele reunir como mínimo dos veces por semana y está compuesto por representantes de los Estados con categoría de embajadores¹⁵⁵.

El Alto Comisionado para las minorías nacionales está asociado a estas funciones cuando se trata de conflictos derivados de la existencia de minorías dentro de un Estado¹⁵⁶. Dentro de la estructura orgánica de la OSCE destacan también el Comité consultivo del Centro de prevención de conflictos que constituye el foro en el que los Estados de la OSCE celebran consultas sobre temas de seguridad y de gestión de crisis; la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos y el Representante para la Libertad de los Medios de Información.

La OSCE fue dotada en la cumbre de Helsinki de 1992 de competencias en el campo del mantenimiento de la paz¹⁵⁷. Incluso tiene capacidad para establecer Operaciones de Mantenimiento de la Paz (en adelante OMP) autónomas, capacidad que no se ha materializado a pesar de los intentos que se hicieron en la crisis de Nagorno-Karabaj¹⁵⁸. No obstante la OSCE sí ha desarrollado misiones a largo plazo que, en palabras de BURCI, G-L “share several institutional and functional elements with PKO [Peace Keeping Operations] stricto sensu”¹⁵⁹.

En materia de gestión civil de crisis, buena parte de la cooperación entre la UE y la OSCE se desarrolla en el marco del Programa REACT (rapid expert assistance and co-operation teams) de esta úl-

¹⁵⁵ Se plantean ciertos problemas de solapamiento entre las funciones del Comité de Altos Funcionarios y las del Consejo Permanente. BLOED, A., op. cit. p. 38; BARBERINI, G. *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok: Introduzione allo studio dell'Organizzazione per la Sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)*. Torino: G. Giappichelli Editore, 1998, p. 62 y ss.

¹⁵⁶ Ibidem, p. 166.

¹⁵⁷ BURCI, G.L. *Division of Labour between the UN and the OSCE in connection with peace-keeping*. En: BOTHE, M; RONZITTI, N; ROSAS, A. (Ed.) *The OSCE in the maintenance of Peace and Security: conflict prevention, crisis management and peaceful settlement of disputes*. The Hague; Boston; London: Kluwer Law International, 1997, p. 291.

¹⁵⁸ Ibidem., p. 292. En la cumbre de Budapest, la OSCE decidió establecer una OMP para Nagorno-Karabaj. Sin embargo, no se llegó a desarrollar por la negativa de las partes a garantizar el alto el fuego.

¹⁵⁹ Ibidem, p 297.

tima Organización. Este programa consiste en el reclutamiento de expertos para la formación de equipos periciales de asistencia y cooperación rápidas y fue adoptado en el curso de la cumbre de Estambul de la OSCE (18 y 19 de noviembre de 1999) a iniciativa de EEUU y de la UE. Es un mecanismo que permite a la OSCE responder con presteza a las demandas de los Estados partes que necesiten asistencia cualificada en el transcurso de una crisis.

Por otra parte, destaca también la creación, a iniciativa de la UE, de la plataforma para la seguridad cooperativa¹⁶⁰ con el objetivo de intensificar las relaciones entre la OSCE y otras organizaciones interesadas en el mantenimiento de la seguridad.

En el terreno de los hechos, la cooperación entre la OSCE y la UE se ha concretado en varios escenarios. Colaboraron en la ejecución de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a la exrepública de Yugoslavia; en Albania cooperaron para la creación de un Grupo de amigos de Albania (1998) que congrega a los países e instituciones internacionales deseosas de ayudar a este país a superar su grave crisis; en Moldavia también colaboraron en la reparación de los daños ocasionados por el conflicto entre el Gobierno moldavo y las autoridades de Trans-Dniestria¹⁶¹; por otro lado, a través de la colaboración con la Oficina OSCE para las Instituciones democráticas y los Derechos Humanos, la UE financió el 60% del coste de la supervisión de las elecciones en Bosnia-Herzegovina¹⁶²; la Comisión estuvo también presente en la misión de la OSCE en el Cáucaso, en noviembre de 1998.

¹⁶⁰ Su creación fue decidida en la cumbre de Estambul, en 1999.

¹⁶¹ Transdnestria es una región moldava con pretensiones separatistas. La UE apoya la concesión de autonomía a esta región, con pleno respeto de la soberanía e integridad territorial moldava.

¹⁶² Este tipo de colaboración es criticado por la Comisión en su Comunicación sobre las misiones electorales de la UE (p. 10): “Esta forma de actuar ha supuesto un debilitamiento de la identidad de la UE y ha dificultado el control de los fondos comunitarios (...). Existe el auténtico riesgo de que la UE, en lugar de ser un verdadero participante en las decisiones políticas, se convierta en un banco que financia las intervenciones de otros”.

Otras vías de comunicación entre la OSCE y la UE son el diálogo con la Presidencia de la OSCE, y las consultas que se celebran con el Centro OSCE para la prevención de conflictos.

B. Naciones Unidas

Naciones Unidas a través de sus operaciones de mantenimiento de la paz lleva a cabo actividades de gestión de crisis, tales como “el socorro de emergencia; la desmovilización y reinserción de los ex-combatientes; la asistencia para retirar y destruir minas; el apoyo a reformas constitucionales y jurídicas; el asesoramiento en defensa de los derechos humanos; la creación y reforma de las instituciones estatales, así como la asistencia electoral”¹⁶³. Las coincidencias con los sectores prioritarios de actuación de la UE en el contexto de la gestión civil de crisis es patente.

En los últimos tiempos Naciones Unidas está multiplicando su esfuerzo en el área de la prevención. También esta organización había sido objeto de críticas por su actitud más reactiva que preventiva por lo que el actual Secretario General se fijó como uno de los objetivos de su mandato el reforzamiento de las capacidades de la organización en orden a la prevención de conflictos hasta el punto de llegar a expresar su propósito de que la prevención se convirtiera en “la piedra angular del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas en el siglo XXI”¹⁶⁴.

En lo que a prevención de conflictos se refiere el punto de partida es el reconocimiento por parte de Naciones Unidas de que la responsabilidad fundamental corresponde a los gobiernos nacionales y

¹⁶³ *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*. Asamblea General, documentos oficiales, 2000, Suplemento N° 1 (A/55/1), p. 4.

¹⁶⁴ El Informe sobre Prevención de Conflictos el Secretario General se inicia con la siguiente frase: “Quizá la lección más triste del último decenio haya sido que, cuando se trata de un conflicto armado, prevenir es mucho mejor y más barato que curar”(S/2001/574). La cita se ha extraído de la página 9 de dicho Informe.

de que la actuación de esta organización internacional se debe concebir como un apoyo a los mismos¹⁶⁵. En efecto, cualquier acción preventiva debe contar con el consentimiento del Estado implicado por lo que la colaboración gubernamental es imprescindible. En el campo de la prevención es relevante la actuación de diversos órganos de Naciones Unidas. Aunque fue el Secretario General el que tomó de algún modo la iniciativa, actualmente tanto el Consejo de Seguridad¹⁶⁶ como la Asamblea General¹⁶⁷ han reconocido la importancia que tiene la prevención de las crisis¹⁶⁸. El Consejo de Seguridad incluye su labor en aras de la prevención en su función de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales¹⁶⁹.

Como ya hemos visto, la alerta temprana es esencial en todo propósito de prevención. En el desarrollo de esta labor destacan el Secretario General, la Asamblea General y el ECOSOC que tienen hilo directo con el Consejo de Seguridad y que deben dar la voz de alarma cuando detecten una situación que podría derivar en un conflicto capaz de afectar a la paz y seguridad internacionales. El buen funcionamiento de la alerta temprana se ha visto favorecido por el incremento de la comunicación entre los distintos órganos de Naciones Unidas. En este sentido se está prestando especial atención a la información procedente de distintos organismos integrados en el sis-

¹⁶⁵ S/2001/574, p. 7.

¹⁶⁶ Sobre la base del Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas el Consejo de Seguridad tiene poder para investigar cualquier controversia susceptible de desembocar en una amenaza o quebrantamiento de la paz.

¹⁶⁷ Véase la Resolución 53/243 por la que la Asamblea General aprobó la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz.

¹⁶⁸ En la consecución de este objetivo destaca también la labor que pueden realizar el Consejo Económico y Social, así como el Tribunal Internacional de Justicia. A todas las Instituciones mencionadas se refiere el Secretario General en su Informe dirigido al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General sobre la prevención de los Conflictos armados (S/2001/574).

¹⁶⁹ Véanse las siguientes resoluciones del Consejo de Seguridad: 1196(1998), 1197(1998), 1208(1998), 1265(1998), 1296(2000), 1318(2000), 1325(2000), 1327(2000).

tema de Naciones Unidas y que tienen competencias relacionadas con la protección de los derechos humanos¹⁷⁰.

Además de la alerta temprana la prevención de conflictos incluye acciones de diplomacia preventiva, despliegue preventivo, desarme e incluso de consolidación de la paz para que el conflicto no se reavive. El acento que se ha puesto en la faceta preventiva ha impulsado la disolución parcial de la separación entre operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones de consolidación de la paz, pues se admite hoy que es deseable que las operaciones de mantenimiento de la paz incluyan también aspectos de consolidación de la paz¹⁷¹ y resulta cierto que ha habido misiones de mantenimiento de la paz con un objetivo claramente preventivo¹⁷². No obstante esta

¹⁷⁰ Por ejemplo en materia de derechos humanos destaca la creciente comunicación que se establece entre los organismos de los procedimientos públicos especiales y el Consejo de Seguridad. Sobre este asunto véase: DOMÍNGUEZ REDONDO, Elvira. *Los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y las nuevas dimensiones de la actividad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional*. En REEI, nº 2, 2001.

¹⁷¹ Resolución del Consejo de Seguridad 1366 (2001), párrafo 15: “Subraya la importancia de que, como parte de la estrategia de prevención de conflictos, en las operaciones de mantenimiento de la paz, se incluyan componentes de consolidación de la paz, incluidas fuerzas de policía civil, según el caso, para facilitar una transición sin tropiezos a la etapa de consolidación de la paz después de los conflictos, así como, en último término, la conclusión de la misión de que se trate”. El creciente peso de la prevención explica también el siguiente párrafo de la misma Resolución: “Decide considerar la posibilidad de incluir en los mandatos de las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento y consolidación de la paz, según proceda, un componente de desarme, movilización y reintegración, prestando particular atención a la rehabilitación de los niños soldados”.

¹⁷² En su Informe sobre Prevención de conflictos, el Secretario General hace referencia a la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (UNPREDEP); la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINURCA) y una serie de operaciones en Haití. “Además de tener en común el hecho de que los respectivos países anfitriones no están enfrascados en conflictos internos o internacionales y violentos, todas estas operaciones se caracterizaron porque los conflictos armados eran posible o incluso probables, por el consentimiento de los Estados interesados para que se llevaran a cabo las operaciones de mantenimiento de la paz y por la utilización de la operación por el Consejo de Seguridad”. S/2001/574, p. 22.

confluencia no lleva a la desaparición de la dicotomía¹⁷³. El Consejo ha reconocido la pertinencia, en algunos casos, del envío de genuinas misiones preventivas¹⁷⁴.

Por otro lado, igual que se hacía en el ámbito de la Unión Europea, se recalca que para llevar a cabo una acción preventiva eficaz no basta con una acción de carácter coyuntural, sino que hay que apuntar a las causas profundas de los problemas mediante un enfoque global que contemple acciones a favor del desarrollo sostenible¹⁷⁵, el crecimiento económico, el buen gobierno, el apoyo al Estado de Derecho y a la democracia o la promoción del respeto de los derechos humanos¹⁷⁶. En esta línea el Consejo de Seguridad ha llegado a declarar, con buen criterio, que “toda medida que se adopte para reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico de amplia base es una medida de prevención de conflictos”¹⁷⁷.

¹⁷³ Se puede encontrar una relación de las operaciones de mantenimiento de la paz que se están desarrollando actualmente en: <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/ops/body.htm>

La relación de las oficinas de Naciones Unidas para la consolidación de la paz se puede encontrar en: http://www.un.org/Depts/dpa/docs/conflict/Spanish_page/part2.html.

¹⁷⁴ Declaración del Presidente, de 20 de noviembre de 1999 (S/PRST/1999/34), Resolución 1296 (2000). En la Resolución 1327 (2000) el Consejo de Seguridad declaró que “Expresa su continua disposición a examinar el uso de misiones del Consejo, con el consentimiento de los países anfitriones, a fin de determinar si una controversia o situación que podría suscitar tensiones internacionales o dar lugar a una controversia tiene posibilidades de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y formular recomendaciones para la adopción de medidas por el Consejo, según proceda”.

¹⁷⁵ El Secretario General ha llegado a hablar de “una nueva generación de proyectos de desarrollo [que] se concentra específicamente en la prevención de conflictos”. S/2001/574, p. 26.

¹⁷⁶ Véase por ejemplo la Resolución del Consejo de Seguridad 1265 (1999) sobre las causas de los conflictos y el fomento de una paz duradera en África; o las 1318 (2000) y 1327 (2000). En el mismo sentido se pronuncia el Secretario General: S/2001/574, p. 7.

¹⁷⁷ Resolución 1327 (2000).

Para el buen desarrollo tanto de las tareas de establecimiento y consolidación de la paz como de las cada vez más complejas operaciones de mantenimiento de la paz, no resulta únicamente necesario mejorar la coordinación entre las acciones emprendidas desde distintas instancias del sistema de Naciones Unidas¹⁷⁸, sino que también es imprescindible habilitar cauces de cooperación con otras organizaciones internacionales que también desempeñan tareas relacionadas con la prevención y gestión de crisis. El Consejo de Seguridad ha recalcado de forma reiterada el papel que los organismos regionales pueden cumplir en estas áreas¹⁷⁹. También el Secretario General de Naciones Unidas hace un llamamiento en este sentido, aunque reconoce que organizar dicha cooperación es una “empresa complicada”¹⁸⁰. En febrero de 2001 se celebró la Cuarta Reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en el marco de la cual se elaboró el documento titulado “Marco de Cooperación para la Consolidación de la Paz”¹⁸¹ en el que se establece una especie de ámbito en el que desarrollar la cooperación.

Los contactos de la UE con Naciones Unidas se desarrollan fundamentalmente a través del Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz de esta última. Se realizan, además, contactos a alto nivel entre las dos Organizaciones en los que participan el Secretario General de Naciones Unidas, el Comisario europeo de relaciones exteriores, el SG/AR, y la Presidencia de la UE.

Además en mayo de 2001 la Comisión hizo pública su comunicación sobre la creación de una asociación efectiva con Naciones

¹⁷⁸ S/2001/574, p. 18 y ss. En esta tarea de la promoción de la coherencia dentro del sistema de Naciones Unidas, destaca la labor del Comité Administrativo de Coordinación, y del Marco Intergubernamental de Coordinación.

¹⁷⁹ Véase por ejemplo el párrafo 18 de la Resolución 1366 (2001). Pero hay otros ejemplos: En la Resolución 1197(1998) el Consejo de Seguridad brinda apoyo a la OUA en sus esfuerzos destinados a la prevención de conflictos.

¹⁸⁰ Ibidem, p. 11.

¹⁸¹ S/2001/138, anexo I.

Unidas en las áreas de desarrollo y asuntos humanitarios¹⁸². En esta Comunicación la Comisión llama a reforzar el papel político de la CE en el sistema de Naciones Unidas. Se queja de que la CE no puede influir en el proceso de toma de decisiones de los organismos de Naciones Unidas porque está insuficientemente representada en los mismos. Es un mero observador en la mayoría. Las únicas excepciones son la FAO (donde es miembro) y el Plan Mundial de alimentos (donde es observador privilegiado). Por otro lado, la Comisión se lamenta de la escasa visibilidad de las contribuciones comunitarias en la financiación de las acciones de los distintos organismos de UN y eso a pesar de que es uno de los principales donantes.

En el terreno de los hechos, podemos destacar el caso de Kosovo en el que la UE ha asumido, como ya se ha dicho, la dirección del pilar de la UNMIK (Misión de Naciones Unidas para Kosovo) relacionado con la reconstrucción y la rehabilitación económica¹⁸³. En el período comprendido entre 1998 y el 2001, la CE ha invertido 900 millones de euros en Kosovo.

La UNMIK ha sido calificada por el Secretario General de NU, Sr. Kofi Anan, como una de las OMP más complejas que se han realizado nunca (junto con la OMP para el Timor Oriental). En el desarrollo de la UNMIK no sólo coopera la UE, sino también la OSCE, por lo que constituye una perfecta ilustración de la interacción necesaria entre las distintas organizaciones internacionales que operan en el área de la prevención y gestión de crisis. En palabras de BURCI, la actuación conjunta de NU, la OSCE, y la UE, en Kosovo podría ser calificada como un modelo de ejercicio conjunto de jurisdicción “meaning a joint, coordinated and complementary effort by the two [three] organizations [...] to deal with the same situation. This model would allow each organization to concentrate on the functions in which it is more credible—for example, the OSCE on human rights

¹⁸² COM(2001) 231 final de 2 de mayo de 2001.

¹⁸³ 99/522/PESC, DO L 201 de 31.07.99. También la OSCE dirige algunos elementos de la UNMIK.

monitoring or military confidence-building measures, and the UN on humanitarian assistance or monitoring of cease-fires and disengagements”¹⁸⁴.

C. El Consejo de Europa

Con el Consejo de Europa se trabaja sobre todo en programas conjuntos de información y promoción relativos a los derechos humanos, la democracia, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Estos programas tienen trascendencia principalmente para la prevención de conflictos.

En esta línea se han realizado programas conjuntos para promover la abolición de la pena de muerte en Rusia, Turquía, Albania o Ucrania. Igualmente revisten gran importancia los estudios acerca de los problemas relacionados con la convivencia de diferentes etnias dentro de un Estado, con objeto de contribuir a garantizar la protección de las minorías. Así, se ha prestado particular atención al análisis de la situación de los gitanos en el sur de Europa oriental.

Relevantes son también los trabajos conjuntos realizados en el área de la promoción de la democracia y del Estado de Derecho. Ha habido un programa para favorecer la estabilidad democrática en el norte del Cáucaso y otro¹⁸⁵ para apoyar la reforma judicial en Moldavia¹⁸⁶. También podemos volver a mencionar el cuarto programa para reforzar la protección de los derechos humanos y del sistema judicial de Rusia¹⁸⁷.

¹⁸⁴ BURCI, G. L. *Division of labour...* op. cit., p. 304-305.

¹⁸⁵ Las referencias a estos programas han sido extraídas de la Comunicación de la Comisión sobre prevención de conflictos, cit. supra... p. 28.

¹⁸⁶ Estas son las principales organizaciones internacionales con las que se plantea la necesidad de cooperar en el área de la gestión civil de crisis, pero no son las únicas. Se coopera con otros organismos internacionales, como el G8 o la OCDE.

¹⁸⁷ Sobre este programa, vid. COM (2000) 726 final, de 14/11/2000, p. 16.

6. PARTICIPACIÓN DE TERCEROS ESTADOS EN LAS OPERACIONES CIVILES DE GESTIÓN DE CRISIS

No podemos cerrar esta sección dedicada al análisis de la gestión no militar de las crisis internacionales, sin hacer referencia a la posible participación de terceros Estados. Referencia que ha de ser necesariamente breve porque aunque la Unión Europea no cierra la puerta a dicha participación, no se trata de un tema prioritario, al contrario de lo que ocurre en el ámbito de la gestión militar. Hasta ahora la Unión sólo se ha comprometido a valorar positivamente los eventuales ofrecimientos de capacidades provenientes de terceros Estados. En este sentido valgan las palabras recogidas en un informe de la Secretaría General: “Se estudiarán con ánimo positivo, según procedimientos aún por determinar, las contribuciones de terceros Estados a las operaciones civiles de la gestión de crisis de la UE, de manera especial a las misiones policiales de la UE”¹⁸⁸.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo se encargó a la Presidencia belga que tomara el relevo en este aspecto, desarrollando y elaborando las modalidades para hacer posible las contribuciones de Estados no miembros a las operaciones de policía y a otras misiones civiles. En el Anexo II del Informe sobre la PESD presentado por la Presidencia sueca al Consejo Europeo de Gotemburgo (9526/1/01 REV 1) se desarrolla algo más este punto. Se especifica que tales contribuciones tendrán que ser compatibles con la autonomía decisoria de la UE y con su marco institucional único. Se indica también que los terceros Estados podrán ser invitados por el Consejo a participar en una operación liderada por la UE y que todos los Estados que contribuyan a una operación tendrán los mismos derechos y obligaciones que corresponden a los Estados miembros par-

¹⁸⁸ Documento de la Secretaría del Consejo de la UE. *Reforzamiento de las capacidades de la UE en el ámbito de los aspectos civiles de la gestión de crisis* Bruselas, 16 de noviembre de 2000, 13480/00, p. 9.

ticipantes. Para poner fin a una operación, la UE tendría que consultar a todos los Estados participantes¹⁸⁹.

En la práctica ya se ha solicitado la cooperación de terceros Estados para crear la Misión de Policía de la Unión Europea para Bosnia-Herzegovina. En este caso concreto han sido invitados a hacer contribuciones en primer lugar los Estados europeos miembros de la OTAN que no son miembros de la UE, pero que son candidatos a la adhesión; y en segundo lugar a los Estados miembros de la OSCE que no son miembros de la Unión Europea y que ya estaban haciendo aportaciones a la misión internacional de policía de Naciones Unidas¹⁹⁰.

IV. LA GESTIÓN MILITAR DE LAS CRISIS: EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA COMÚN DE DEFENSA

1. CONCEPTO E IDEAS GENERALES: ¿HACIA UNA DEFENSA COMÚN?

La intención de los Estados europeos de estrechar los lazos en materia de seguridad y defensa no es en absoluto nueva. Está presente desde antes de la creación de las Comunidades Europeas¹⁹¹ y ha pervivido al margen de la actual UE. La cooperación en estos ámbitos se ha buscado con intensidad. La existencia de diversas organizaciones internacionales surgidas en el ámbito europeo -CSCE-OSCE, UEO, OTAN, UE- así lo demuestran¹⁹². En esos distintos marcos los Estados europeos han intentado aunar sus esfuerzos a través de di-

¹⁹¹ CAHEN, A.: *L'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et la mise en ouvre de la future défense commune de l'Union européenne*. Revue du Marché commun et de l'Union européenne, 1996, n° 394, p. 21-22.

¹⁹² Se ha señalado, con acierto, que durante décadas la cuestión de la defensa europea ha tenido la doble y extraña cualidad de ser a la vez condición necesaria y obtáculo para conseguir una profundización en lo político en la Unión Europea: HEISBOURG, F. (Coord.): *European Defence: making it work*. Chaillot Paper 42, septiembre 2000, París: Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO, p. v.

¹⁸⁹ Se especifica además que el diálogo y la información sobre operaciones de policía se puede hacer en el marco del foro UE + 15.

¹⁹⁰ Véase la Acción Común del Consejo, de 11 de marzo de 2002.

versas fórmulas y con resultados desiguales. En todo caso, y desde la creación de la Unión Europea en 1992, los Estados miembros de dicha Unión han intensificado la cooperación en esta materia¹⁹³. Conceptos como “Política Europea de Seguridad y Defensa”, “Política común de Seguridad y Defensa”, “Defensa común” o, incluso “Identidad Europea de Seguridad y Defensa”¹⁹⁴ se utilizan frecuentemente tanto en los documentos e instrumentos comunitarios como en los comentarios doctrinales que les suceden.

Nos encontramos, sin embargo, ante términos que no son en absoluto unívocos y que, como es sabido, no resultan intercambiables. Nos proponemos ocuparnos en esta parte del trabajo de los últimos desarrollos que, en relación con la gestión militar de las crisis, han tenido lugar en el seno de la Unión Europea y nos centraremos, por tanto, en la vertiente de la seguridad que tiene que ver con la defensa. Mientras que la defensa sí parece genuinamente vinculada a los aspectos militares de la seguridad, este último es, desde luego, un concepto amplio que va más allá de lo militar¹⁹⁵. En el ámbito de la Unión Europea, la inclusión de la defensa dentro de los ámbitos materiales de la cooperación en materia de seguridad tiene su origen en el TUE¹⁹⁶. Así, el

¹⁹³ Algunos Estados de la UE, liderados por el Reino Unido, no veían con buenos ojos las iniciativas que pudiesen provocar una desvinculación estadounidense de la seguridad europea, lo cual provocó el bloqueo de las mismas hasta la cumbre franco-británica de Saint Malo, celebrada los días 3 y 4 de diciembre de 1998.

¹⁹⁴ Concepto que surge, sin embargo, no en el ámbito de la UE sino en el de la OTAN.

¹⁹⁵ Para ARTEAGA seguridad sería el género y defensa la especie: ARTEAGA, F.: *La identidad europea de seguridad y defensa*. Madrid: Biblioteca Nueva, 1999, p. 17. BUZAN incluye, junto con los elementos militares otros políticos, socio-económicos o, incluso medioambientales: ARTEAGA, F.: *La identidad europea...*cit., p. 19. Afirma este último que estos elementos no militares de la seguridad de Europa se han satisfecho a través del proceso de integración comunitaria. Vid. también: ARCHER, C.: *What security? What order?* En: SMITH, M.A. y TIMMINS, G.: “Uncertain Europe. Building a new European security order?”. Londres: Routledge, 2001, p. 3-19.

¹⁹⁶ Cuestión sobre la que sin embargo, se ha dicho, no se consigue más que “un complejo y débil compromiso en una perspectiva de futuro”: LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: *Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea*. R.I.E., 1992, nº 3, p. 818.

artículo J.4.1. establecía que la Política Exterior y de Seguridad Común abarcaría todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la futura definición de una política de defensa común. Esta última podría servir de base, añadía el último inciso de este artículo, para una defensa común. La cautelosa redacción del artículo, que se ha mantenido en las sucesivas modificaciones del TUE, pone de manifiesto lo delicado de la tarea. La definición de una Política de Defensa Común exige la creación de “estructuras y procedimientos de debate para armonizar las políticas de defensa de cada Estado, que seguiría siendo soberano en ese ámbito”¹⁹⁷, mientras que la “Defensa común” haría referencia a la “creación de un mando integrado y único a cuyas órdenes operarían fuerzas armadas “europeas”¹⁹⁸.

Las dificultades a la hora de poner en marcha lo establecido por el Tratado se deben a que los Estados miembros de la Unión Europea nunca han tenido los mismos intereses ni han compartido los mismos objetivos en este ámbito. En el seno de la Unión han convivido partidarios de un modelo “atlántista” de seguridad, que han propugnado un reforzamiento del pilar europeo de la OTAN, con Estados

¹⁹⁷ MARIÑO MENÉNDEZ, F.: *La política de seguridad y defensa comunes*. En: OREJA AGUIRRE, M. (Dr.): “El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea: análisis y comentarios”. Madrid: McGraw Hill, 1998, Vol. I, p. 360. En este mismo sentido, podríamos entender que estamos ante una política de defensa común “cuando hay un acuerdo entre los Estados sobre los objetivos de la utilización de sus fuerzas armadas. Esta política común de defensa podría comportar determinadas medidas de preparación o incluso el establecimiento de planes de acción ante determinadas hipótesis”: CORRAL SUÁREZ, M.: “Algunas consideraciones sobre la “integración” de la U.E.O. en la Unión Europea”. *Revista de Estudios Europeos*, 1994, nº 7, p. 15-30, p. 20. La definición, recogida por esta autora, corresponde a R. Van BERVERN.

¹⁹⁸ MARIÑO MENÉNDEZ, F.: *La política de seguridad y defensa comunes...*cit., p. 360. O, en palabras de R. Van BERVERN “cuando se habla de una defensa común es preciso que, al menos, los Estados dispongan de una estructura militar centralizada dispuesta a asumir el mando de las fuerzas armadas. La defensa común puede significar también la adquisición en común de material y la integración permanente de unidades militares de los distintos Estados bajo un mando unificado”: CORRAL SUÁREZ, M.: *Algunas consideraciones sobre la “integración” de la U.E.O...*cit., p. 20.

que prefieren que el modelo se encamine hacia la instauración de una “Defensa común” autónoma y que se han mostrado tradicionalmente favorables a reforzar el papel de la UEO. La tensión entre ambas preferencias se puso de manifiesto en el curso de las negociaciones que dieron lugar al Tratado de Maastricht y ello dio lugar, posiblemente, a que el artículo J.4.2 deja abiertas todas las “posibilidades de cooperación”¹⁹⁹. En el caso de Dinamarca, el Protocolo sobre la posición de este Estado anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea prevé actualmente su no participación en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa y dispensa a este Estado de contribuir a la financiación de los gastos operativos derivados de tales medidas.

La idea de una posible política de defensa común se “constitucionaliza”, como hemos avanzado, en el Tratado de Maastricht constitutivo de la Unión Europea. En este momento, además, se sientan las bases de la, por otro lado inevitable, cooperación entre la UE, la UEO y la OTAN. La tensión volvió a reproducirse en la Conferencia Intergubernamental que acabó con la adopción del Tratado de Amsterdam²⁰⁰ en el que se constata la intención de los Estados miembros de la Unión Europea de llegar, a través de “la definición progresiva de una política de defensa común”, a una “defensa común”²⁰¹. La consecución de una Política de Defensa Común se concibe, por tanto, como un paso previo a la consolidación de una Defensa Común. En este sentido, los esfuerzos de los Estados miembros se han cen-

¹⁹⁹ FERNÁNDEZ LIESA, C.: *Las bases de la política exterior europea...cit.*, p. 257-258. Vid., en concreto, la nota 11. En esta misma línea algún autor ha afirmado que el sistema diseñado por el TUE “resulta absolutamente a la carta, en función de los intereses y opciones de cada uno de los países miembros en materia de seguridad”: SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: *La Unión Europea y su política exterior y de seguridad común*. R.I.E., 1993, Vol. 20, n° 3, p. 794.

²⁰⁰ MARIÑO MENÉNDEZ, F.: *La política de seguridad y defensa comunes...cit.*, p. 363.

²⁰¹ Artículo 17.1 TUE.

trado, hasta este momento, con más o menos éxito, en la instauración de unas estructuras permanentes²⁰² y en la búsqueda de fórmulas de agilización de la toma de decisiones en este ámbito. Se han creado, por tanto, esas “estructuras y procedimientos de debate” a las que antes hacíamos referencia. Sin embargo, aunque también se han previsto estructuras de mando que estarán al frente de las eventuales operaciones que lleve a cabo la Unión Europea, no parece que, de momento, pueda decirse que las fuerzas con las que dichas estructuras contarán en su momento sean en sentido estricto “europeas”. No parece que pueda hablarse, por tanto, de “Defensa Común”, cuya instauración exige que los Estados miembros superen las fórmulas de mera cooperación y acepten ceder a dichas estructuras el ejercicio de sus funciones soberanas en este ámbito.

En este contexto, las denominadas tareas u operaciones de Petersberg no son sino un instrumento a través del cual buscar la consolidación de la Política Europea de Seguridad y Defensa. El artículo 17.2 del TUE se refiere a ellas afirmando que “[...] 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”. La doctrina ya ha indicado los problemas a los que da lugar la generalidad de los términos que se utilizan en esta disposición²⁰³. En todo caso, su puesta en práctica engloba aspectos civiles y militares de gestión de crisis.

De los primeros nos hemos ocupado en la segunda parte de este trabajo. Nos proponemos ahora realizar un análisis de los segundos. En la práctica el despliegue de las capacidades militares que la UE pretende tener listas para el año 2003 precederá²⁰⁴ o, en su caso,

²⁰² Vid. *Infra*.

²⁰³ BERMEJO GARCÍA, R.: *La Política Exterior y de Seguridad Común...cit.*, p. 16-17.

²⁰⁴ En el supuesto de que sea necesaria la pacificación de la zona del conflicto para la efectiva puesta en marcha de los mecanismos de gestión civil de las crisis.

acompañará a los dispositivos civiles²⁰⁵. Vamos a ocuparnos en las líneas que siguen del análisis de los problemas que plantea la creación de una fuerza militar de la Unión Europea. Estos son, fundamentalmente, de tres tipos.

En primer lugar, resulta necesario contar con los efectivos o capacidades necesarias para llevar a cabo las misiones. Los Estados miembros se han comprometido, en este sentido, a contribuir al desarrollo de las mismas para que sea posible cumplir con los objetivos acordados en el Consejo Europeo de Colonia. En segundo lugar, la Unión Europea carecía del aparato institucional adecuado para llevar a cabo este tipo de operaciones. Este es quizás el problema que más rápidamente se ha resuelto. Como veremos a continuación la Unión se ha dotado de una serie de estructuras militares que, además, ya tienen el carácter de permanentes. Se hace necesario, además, examinar el papel que están llamadas a jugar la OTAN y la UEO en la futura puesta en práctica de estos efectivos militares.

2. AVANCES EN EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES EUROPEAS PARA EJECUTAR ESTAS OPERACIONES

Las Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia preveían que la UE podría llevar a cabo operaciones de gestión de crisis “con o sin recurso a los medios y capacidades de la OTAN”. Resultaba desde luego imprescindible que el primer paso fuese reforzar las capacidades de la UE²⁰⁶. En este sentido parece que la UE hereda lo ya andado por los Estados Europeos en el seno de la UEO, organización en

²⁰⁵ No es impensable que sea necesario, al menos, en los primeros momentos.

²⁰⁶ SOLANA, J.: *Desafíos de la defensa europea*. Política Exterior, 2001, nº 79. El logro de este objetivo ha constituido y sigue constituyendo una prioridad para el SG/AR. Vid. en este sentido sus contribuciones recogidas en la siguiente dirección electrónica: <http://ue.eu.int/es/summ.htm>.

la que la preocupación por la mejora de la capacidad operativa de los países europeos ha sido una constante²⁰⁷.

En relación con las capacidades necesarias para desplegar una fuerza militar de reacción rápida los Estados fijaron en el Consejo Europeo de Helsinki un objetivo general para el año 2003: estar en condiciones de desplegar en sesenta días fuerzas equivalentes hasta un cuerpo de ejército (60.000 efectivos) y de mantenerlas sobre el terreno durante al menos un año. Se tienen en cuenta, en este sentido, los datos recogidos en el “Inventario de medios y capacidades disponibles para las operaciones de gestión de crisis llevadas a cabo por los europeos” realizado por el Consejo de Ministros de la UEO. Recomendaciones para reforzar las capacidades europeas de gestión de crisis²⁰⁸. Evidentemente los objetivos de naturaleza militar no son sólo estos. Es necesario también reforzar las capacidades colectivas en los ámbitos de mando y control, inteligencia y transporte estratégico.

El 20 de noviembre de 2000 se celebró en Bruselas la *Conferencia de Compromiso de Capacidades*, en la que los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa aprobaron una Declaración conjunta sobre el desarrollo de las capacidades militares. Establecieron así el denominado “Catálogo de Fuerzas”. Desde un punto de vista cuantitativo los Estados se comprometen a realizar contribuciones de tal forma que sea posible el cumplimiento del objetivo previsto para el 2003 en relación con las diferentes “misiones de gestión de crisis que se inscriben en el objetivo general²⁰⁹”. La propia Declaración, sin embargo, no parece mostrarse muy optimista en lo relativo a determinados aspectos de las misiones de Peters-

²⁰⁷ CAHEN, A.: *L'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et la mise en ouvre de la future défense commune de l'Union européenne*.cit., p. 21 y ss.

²⁰⁸ 23 de noviembre de 1999. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.weu.int/fra/mini/99luxembourg/recommendations.htm>.

²⁰⁹ Lo que supone, según la Declaración, constituer “una reserva de más de 100.000 personas y de unos 400 aviones de combate y unos 100 buques”.

berg que exijan mayores medios e invita a seguir mejorando en este punto²¹⁰.

Este "Catálogo de Fuerzas" fue refrendado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la cumbre de Niza. Quedan, sin embargo, cosas por hacer en este ámbito. Las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo así lo ponen de manifiesto. Se afirma, en este sentido, que, una vez sentadas las bases de una nueva conferencia sobre mejora de la capacidad militar, la Presidencia belga debía proseguir los trabajos relativos a éste y otros aspectos de la PESD²¹¹. El 19 de noviembre de 2001 se celebró en Bruselas una nueva Conferencia de Capacidades²¹² en la que se reiteraron los objetivos y se pusieron de manifiesto las debilidades a las que se enfrenta la Unión Europea en este ámbito. Para superar esas debilidades se elaboró en el seno de la Conferencia un "Plan de acción europeo sobre capacidades militares" que incluía "todas las actuaciones, inversiones y medidas de coordinación necesarias a nivel nacional y multinacional para mejorar los medios de que se dispone e ir incrementando progresivamente la capacidad necesaria para las eventuales intervenciones de la Unión Europea"²¹³. Es evidente que donde más problemas encontrará la Unión Europea es en relación con las capacidades operativas y estratégicas. Es en este punto donde el acceso a los medios de la OTAN se torna vital. En este sentido el Consejo Europeo de Laeken adoptó la "Declaración de operatividad de la Política Europea común de seguridad y defensa" en la que se pone especial énfasis en los acuerdos UE-OTAN²¹⁴. Las Presidencias espa-

²¹⁰ En concreto, en cuestiones como la disponibilidad, la capacidad de despliegue, la capacidad de supervivencia y la interoperatividad de las fuerzas, en los ámbitos de material militar, servicios de apoyo, prevención de riesgos operativos y protección de las fuerzas.

²¹¹ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001, SN 200/01, apartados 49-51.

²¹² En el marco del Consejo sobre Asuntos Generales con la participación de los Ministros de Defensa de la Unión Europea.

²¹³ Boletín UE 11-2001. Punto 1.6.10.

²¹⁴ El texto de la Declaración puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: <http://ue.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm>.

ñola, durante el primer semestre de 2002, y danesa, durante el segundo, se marcaron el objetivo de impulsar la adopción de aquellas medidas concretas que resulten necesarias para que la Unión Europea disponga, en 2003, de las capacidades (civiles y militares) necesarias para llevar a cabo eficazmente las tareas de Petersberg. Los acuerdos denominados *Berlin Plus*, que permiten dicho acceso, fueron aprobados el 16 de diciembre de 2002. Ello ha permitido a la Unión Europea diseñar el relevo de la fuerza de la OTAN por la de la Unión Europea en Macedonia²¹⁵.

3. LOS NUEVOS ÓRGANOS DE NATURALEZA POLÍTICO-MILITAR

La UE se ha dotado de una serie de órganos o estructuras de naturaleza militar. Los Estados se pusieron de acuerdo sobre su creación durante el Consejo Europeo de Colonia y los perfilaron en el Consejo Europeo de Helsinki. Son, en concreto, el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la Unión Europea y el Estado Mayor de la Unión Europea. Hasta que estos pasaron a funcionar de forma permanente, se crearon también, como veremos en primer lugar, ciertas estructuras de carácter provisional. Una vez creadas estas últimas y durante el Consejo Europeo de Niza se llegó a un acuerdo sobre la creación de las estructuras permanentes.

A. Órganos provisionales

Hasta el momento en que entraron en funcionamiento los órganos permanentes, la Unión Europea se dotó, como acabamos de indicar, de los correspondientes órganos provisionales.

²¹⁵ Acción Común sobre la Operación Militar de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia de 4 de febrero de 2003. Aún no publicada en el Diario Oficial.

Con este objeto el Consejo adoptó tres decisiones el 14 de febrero de 2000. En primer lugar, la Decisión 2000/143/PESC creó el Comité Político y de Seguridad Provisional²¹⁶. En realidad no se trata de un órgano de nueva formación. El artículo 1 de la Decisión dispone que el Comité Político al que se refiere el artículo 25 del TUE, “se reunirá en Bruselas en la formación independiente denominada “el Comité Político y de Seguridad Provisional”, cuando el Comité político no esté en sesión”. Este órgano provisional estaba formado por representantes nacionales²¹⁷ y junto con el SG/AR se encargaba de la formulación de recomendaciones relativas al “funcionamiento futuro” de la política europea de seguridad y defensa y de los asuntos corrientes de la PESC²¹⁸.

Por su parte, la Decisión 2000/144/PESC estableció el denominado “Órgano Militar Provisional”²¹⁹. En virtud del artículo 1 de la Decisión este órgano estaba encargado de asesorar al Comité Político y al SG/AR en materia militar. Según este mismo artículo, el “Órgano Militar Provisional” estaba compuesto por los expertos militares destacados en la Secretaría General del Consejo por los Estados miembros.

Dado el volumen de trabajo que, previsiblemente, se desarrollaría en este ámbito, los Estados miembros consideraron que los expertos militares destacados en la Secretaría General del Consejo no serían suficientes. De ahí que decidiesen destacar, en comisión de servicio y a partir del 1 de marzo de 2000, a expertos nacionales en el ámbito militar. Con este objetivo se adoptó la Decisión 2000/145/PESC²²⁰. La

²¹⁶ DO, Serie L, 2000, n° 49, p. 1.

²¹⁷ “[A] nivel de altos funcionarios o de embajadores destinados en las Representaciones permanentes de los Estados miembros”, según especifica el artículo 1 *in fine*, de la Decisión.

²¹⁸ Artículo 1.2 de la Decisión.

²¹⁹ DO, Serie L, 2000, n° 49, p. 2.

²²⁰ Relativa a los expertos nacionales en el ámbito militar, en comisión de servicio en la Secretaría General del Consejo durante el periodo provisional. DO, Serie L, 2000, n° 49, p. 3.

función de estos expertos nacionales sería, por tanto, la de asesorar y prestar asistencia al Órgano Militar Provisional al que acabamos de aludir. Su función de asesoramiento se extiende también al SG/AR²²¹. Esta última aparece completada por la Decisión del Consejo 2000/178/PESC, de 28 de febrero, relativa al régimen aplicable a dichos expertos²²² que, en cualquier caso, deberán tener la nacionalidad de uno de los Estados miembros de la Unión Europea²²³. Estos expertos militares estarán destacados en la Secretaría General como máximo tres años, con posibilidad de que dicho periodo se prorrogue durante un año²²⁴. Desde el punto de vista orgánico están bajo la autoridad del SG/AR y bajo la dirección militar del Órgano Militar Provisional²²⁵.

Los tres, junto con el “Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis” y el Grupo de Trabajo Político-Militar²²⁶, funcionan como grupos del trabajo del Consejo²²⁷.

Los órganos provisionales que someramente acabamos de describir funcionaron hasta la entrada en vigor de los órganos permanentes. Los artículos 2.2 de la Decisión 2000/143/PESC, 2.2. de la Decisión 2000/144/PESC y 19.2 de la Decisión 2000/178/PESC establecían, en este sentido, que serían de aplicación hasta el momento en que se estableciesen los órganos homónimos permanentes. La aplicación de la Decisión 2001/79/PESC, relativa a la creación del Comité Militar se hacía depender del nombramiento de su primer presidente. Este debía nombrarse “a más tardar en la fecha de la aplicación de la Decisión relativa a la creación del Estado Mayor de la

²²¹ Artículo 1.2 de la Decisión 2000/145/PESC.

²²² DO, Serie L, 2000, n° 57, p. 1-4.

²²³ Artículo 2 de la Decisión 2000/145/PESC y de la Decisión 2000/178/PESC.

²²⁴ Artículo 3 de la Decisión 2000/178/PESC.

²²⁵ Artículo 4 de la Decisión 2000/178/PESC.

²²⁶ Creado por Decisión del Consejo (COPERER) de 5 de julio de 2000 para asistir al Comité Político y de Seguridad Provisional en el ámbito de la seguridad y de la defensa.

²²⁷ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, R.: *El proceso de toma de decisiones...cit.*, p. 394.

Unión Europea²²⁸. Por su parte, la fecha de aplicación de esta última la determinaría el SG/AR “previa consulta al Comité Político y de Seguridad y al Órgano Militar Provisional/Comité Militar²²⁹. En cualquier caso, y en relación con la aplicación de ambas decisiones, la fecha no debía ser posterior, en principio, a finales de junio de 2001²³⁰. Finalmente, el 8 de junio de 2001 el SG/AR adoptó la Decisión sobre la aplicación de la Decisión del Consejo relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea²³¹. El artículo primero de esta Decisión establece que la fecha a partir de la cual debe aplicarse la Decisión 2001/80/PESC sería el 11 de junio de 2001.

Unos meses antes, concretamente el 26 de marzo de 2001, el Comité reunido a nivel de Jefes del Estado Mayor de la Defensa recomendó la elección del General finlandés Gustav Haaglund como Presidente del Comité Militar²³². No parece casual que haya sido elegido el candidato de uno de los Estados europeos no miembros de la OTAN²³³. Con ello Europa parece querer afirmar su individualidad respecto de la Alianza y, en última instancia, respecto de Estados Unidos. La designación oficial se realizó mediante Decisión del Consejo de 9 de abril de 2001²³⁴ por un período de tres años a partir de la fecha de adopción de la misma²³⁵.

²²⁸ Artículo 5 de la Decisión 2001/79/PESC.

²²⁹ Artículo 5 de la Decisión 2001/80/PESC.

²³⁰ Artículo 5 de las Decisiones 2001/79/PESC y 2001/80/PESC.

²³¹ Decisión 2001/442/PESC. DO, Serie L, nº 155, de 12 de junio de 2001, p. 18.

²³² *El País*, 27 de marzo de 2001. Tal y como se establece en la Decisión 2001/79/PESC (artículo 4) la elección ha recaído sobre un General que ha ocupado el cargo de Jefe del Estado Mayor de su país desde 1994.

²³³ Haaglund fue elegido por ocho votos. El candidato italiano, el General Mario Arpino, consiguió 7 votos.

²³⁴ Decisión 2001/309/PESC, del Consejo, de 9 de abril de 2001 por la que se nombra al Presidente del Comité Militar de la Unión Europea. DO, Serie L, nº 109, de 19 de abril de 2001, p. 1.

²³⁵ Artículo 1 de la Decisión 2001/309/PESC.

B. Los órganos permanentes

a) Comité Político y de Seguridad Permanente

— Regulación, composición y naturaleza

La Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 creó, como se ha dicho, el Comité Político y de Seguridad²³⁶. De acuerdo con el artículo 1 de la misma el Comité Político y de Seguridad se establece “como la formación permanente del Comité contemplado en el artículo 25 del Tratado de la Unión Europea”. Sustituye, por tanto, al Comité Político previsto en esta disposición. La nueva denominación se recoge expresamente en la reforma operada por el Tratado de Niza²³⁷. El SG/AR podrá presidir el CPS, sobre todo en caso de crisis. Deberá consultar para ello con la Presidencia²³⁸. Desde un punto de vista orgánico el CPS depende del Consejo de Asuntos Generales.

— Funciones

Será el CPS el encargado de definir y realizar el seguimiento de la respuesta que deba dar la Unión Europea a una crisis. Así, el artículo 25 del TUE le encomienda el seguimiento de “la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común²³⁹ junto con la tarea de contribuir a la definición

²³⁶ Decisión 2001/78/PESC. D.O.C.E., Serie L, nº 27, p. 1-3.

²³⁷ Cuyo artículo 25 determina que “[s]in perjuicio de las disposiciones del artículo 207 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, un Comité Político y de Seguridad seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común y contribuirá a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste o por propia iniciativa. Asimismo supervisará la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión”.

²³⁸ Vid. el Anexo de la Decisión 2001/78/PESC.

²³⁹ En este punto existe el peligro de solapamiento con la UPPAR. Así lo pone de manifiesto BERMEJO GARCÍA cuando afirma que “el riesgo que se corre es pues el de las eventuales interferencias que puede haber entre la Unidad de Planificación y el COPO,

de la política “mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo” y la supervisión de la “ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión”. Este artículo le atribuye, además, en la versión consolidada de Niza y bajo la autoridad del Consejo, que podrá autorizarle para adoptar las decisiones adecuadas al respecto, “el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis”²⁴⁰.

La Decisión 2001/78/PESC, siguiendo lo establecido en la disposición que acabamos de mencionar, encomienda al CPS una serie de funciones que podríamos denominar “generales” junto con otras específicas que serán ejercidas en caso de crisis.

Entre las primeras encontramos tareas de muy diversa índole. Desde labores de coordinación y orientación en el ámbito de la PESC²⁴¹ hasta verdaderas funciones de dirección y supervisión en este marco²⁴². Se trata, como vemos, de un órgano cuyas funciones se han definido con excesiva, y quizás deliberada, generalidad.

En segundo lugar, en caso de crisis, el CPS se “ocupará de la situación”²⁴³. En este sentido, deberá examinar las posibles respuestas de la Unión a la misma “en el marco institucional único y sin perjuicio

por lo que habrá de ser muy meticuloso con la necesidad de coordinación, coherencia y eficacia (...)”. Aun así, continua este autor “(...) estos eventuales problemas que pueden surgir no ponen en duda la necesidad de la Unidad de Planificación, cuya composición es por otro lado mucho más variada que la del COPO y, por lo tanto, podrá haber una mayor complejidad y riqueza en sus análisis”. BERMEJO GARCÍA, R. *La Política Exterior y de Seguridad Común... cit.*, p. 11.

²⁴⁰ Artículo 25 del TUE tal y como ha quedado redactado tras la adopción del Tratado de Niza, párrafos segundo y tercero.

²⁴¹ Como, por ejemplo, “estar enterado de la situación internacional en los aspectos que tocan a la Política Exterior y de Seguridad Común” u “ofrecer orientaciones a los demás comités sobre los asuntos relativos a la PESC”.

²⁴² Entre las que se encuentran la supervisión y el control del “trabajo relacionado con la PESC que efectúen los distintos Grupos, a los cuales podrá dar directrices” o “conducir el diálogo político dentro de su rango”.

²⁴³ Artículo 2 del Anexo de la Decisión 2001/78/PESC.

cio de los procedimientos de decisión y de aplicación propios de cada pilar”²⁴⁴. Estamos ante una tarea delicada. El CPS, el COREPER, que prepara sus trabajos, y la Comisión deberán coordinarse estrechamente para no frustrar la eventual eficacia de la respuesta a la crisis. En esta línea se establece que, para lograr esa coordinación, el presidente del CPS podrá participar en las reuniones del COREPER y se invoca, con el mismo fin, la labor de los “Consejeros de Asuntos Exteriores”. Como tendremos ocasión de comprobar cuando examinemos el procedimiento de desarrollo de una operación²⁴⁵ el CPS, con el SG/AR a la cabeza, “liderará” la operación en todo momento²⁴⁶, puesto que sus funciones van desde la propuesta sobre los objetivos a conseguir en el caso concreto hasta la vigilancia de la ejecución de las medidas que decidan aplicarse, con inclusión, en su caso, de las que apliquen la Comisión o los Estados miembros²⁴⁷. El objetivo, parece, es asegurar una respuesta coherente.

Así, el artículo 4 de la Acción Común sobre la operación Militar de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia dispone que “El Comité Político y de Seguridad ejercerá, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de la operación. El Consejo autoriza al CPS a adoptar las decisiones correspondientes con arreglo al artículo 25 del TUE. Esta autorización incluye las competencias para modificar el Plan de la Operación, la cadena de mando y las normas de intervención”. Será, sin embargo, el Consejo el que determinará los objetivos y la terminación de la operación, con la asistencia del Secretario General/Alto Representante. El apartado 2 del artículo 4 establece que el CPS deberá informar al Consejo periódicamente y deberá ser informado, también periódicamente, por el Presidente del Comité Mili-

²⁴⁴ Ib.

²⁴⁵ Vid., *Infra*.

²⁴⁶ Establece el artículo 2 del Anexo de la Decisión 2001/78/PESC que “el CPS ejercerá el control político y la dirección estratégica de la respuesta militar de la Unión Europea a la crisis”.

²⁴⁷ Ib.

tar de la Unión Europea sobre la dirección de la operación militar²⁴⁸.

b) *Comité Militar*

— Regulación, composición y naturaleza

Mediante Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 se crea el Comité Militar de la Unión Europea²⁴⁹.

En virtud del artículo 1 de esta Decisión el Comité estará integrado por los Jefes del Estado Mayor de la Defensa de los Estados miembros, que se reunirán únicamente cuando sea necesario y a los que representarán sus delegados militares. El Consejo, sobre la base de una recomendación del Comité “reunido a nivel de Jefes de la Defensa” (artículo 3.1) nombrará al Presidente del Comité, cuyo mandato será, en principio, de tres años, “salvo que el Consejo decida otra cosa” (artículo 3.2). Como ya hemos avanzado dicho nombramiento se produjo el 26 de marzo de 2001²⁵⁰. El Presidente del CMUE deberá presidir las reuniones del CMUE, actuará como portavoz del mismo, dirigirá su labor y servirá de enlace con otras estructuras e Instituciones²⁵¹.

— Funciones

Dado el carácter eminentemente militar de la primera fase de las operaciones de gestión de crisis que la UE se propone llevar a cabo parecía imprescindible la creación de una estructura que proporcionase asesoramiento y orientación en el ámbito militar. Esta es la fun-

²⁴⁸ Apartado 3 del artículo 4 de la Acción Común. Este artículo añade que, cuando lo considere oportuno, el CPS podrá invitar al Comandante de la Operación a asistir a sus reuniones.

²⁴⁹ Decisión 2001/79/PESC. DO, Serie L, nº 27, p. 4-6.

²⁵⁰ Vid., *Supra*.

²⁵¹ Artículo 4 de la Decisión 2001/79/PESC.

ción que, en esencia, tiene atribuida el CMUE²⁵². Al igual que ocurría con el CPS, el CMUE tiene asignadas una serie de funciones de carácter general y otras que sólo ejercerá en situación de crisis.

En general se pretende que el CMUE sirva como “foro de consulta y cooperación (...) en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis”²⁵³. La búsqueda del consenso en lo militar, expresamente prevista entre sus funciones en la Decisión que lo crea, no parece en absoluto sencilla sobre todo si tenemos en cuenta que su labor aparece marcada por lo que le pida o le sugiera el CPS²⁵⁴. Es de esperar, en cualquier caso, que dado que el CMUE está formado por expertos en el ámbito militar, el CPS le permitirá cierto margen de maniobra. Esta labor de asesoramiento militar se convierte en esencial en situación de gestión de crisis y abarca desde el inicio al fin de la operación.

Además, durante el desarrollo de la misma tiene atribuidas también labores de supervisión²⁵⁵. Así, el artículo 5 de la Acción Común sobre la Operación Militar de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia establece que el CMUE vigilará la debida ejecución de la operación que se realizará bajo la responsabilidad del Comandante de la Operación²⁵⁶. Éste último deberá informar periódicamente al CMUE, que podrá, cuando lo considere oportuno, invitar al Comandante de la Operación a asistir a sus reuniones²⁵⁷. Se prevé además que el presidente del CMUE actúe como punto de contacto principal con el Comandante de la Operación²⁵⁸.

²⁵² En virtud del artículo 1 del Anexo de la Decisión 2001/79/PESC “El CMUE es la máxima autoridad militar en el seno del Consejo”.

²⁵³ Artículo 3 del Anexo de la Decisión 2001/79/PESC.

²⁵⁴ “Asesorará en temas militares y hará recomendaciones al CPS, a petición de éste o por propia iniciativa, conforme a directrices formuladas por el CPS”.

²⁵⁵ Artículo 3 de la Decisión 2001/79/PESC, apartados a) y b).

²⁵⁶ El artículo 2.2 de la Acción Común dispone que “se invitará a la OTAN a que apruebe el nombramiento del Almirante R. Feist, Vicecomandante Aliado Supremo para Europa (DSACEUR), como Comandante de la Operación de la UE.

²⁵⁷ Apartado 2 del artículo 5.

²⁵⁸ Artículo 5.3.

c) *Estado Mayor*

— Regulación, composición y naturaleza

También, finalmente, mediante Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 se regula la creación del Estado Mayor de la Unión Europea²⁵⁹. El Estado mayor estará formado por personal militar destinado en comisión de servicio en la Secretaría General del Consejo, en la cual se integrará (artículo 1). Todos sus miembros, en virtud del artículo 3 de la Decisión, deberán ser nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea. Además, el Estado Mayor se situará bajo la dirección militar del Comité Militar, al que deberá rendir cuentas y dependerá directamente del SG/AR²⁶⁰. El Director General del Estado Mayor de la Unión Europea (DGEMUE) deberá ser un General o Almirante y estará supeditado al Comité Militar²⁶¹.

Puede decirse que el EMUE es el órgano técnico-militar de la PESC, del que emanarán las informaciones militares de la UE²⁶². Ya lo acordaron así los Estados en el Consejo Europeo de Helsinki: sería el órgano encargado de suministrar los conocimientos técnico-militares y de dar apoyo a la PESD.

— Funciones

Los conocimientos militares deben ser aportados por los expertos que integran el EMUE en tres ámbitos claramente diferenciados: alerta temprana, evaluación de la situación y planeamiento estratégico²⁶³. Se prevén, además, las funciones que deberá desarrollar el Estado Mayor tanto en situaciones de gestión de crisis²⁶⁴ como durante

las operaciones²⁶⁵. Así, deberá elaborar las opciones militares estratégicas, traduciendo en términos militares las directrices del CPS y teniendo para ello en cuenta las indicaciones de los Estados -miembros o terceros- relativas a su intención de contribuir a una operación dirigida por la UE.

En principio, las funciones que se le han asignado al EMUE deben complementarse con las que tiene atribuidas la UPPAR²⁶⁶. Parece, en cualquier caso, que al estar las primeras vinculadas con las cuestiones técnico-militares, se enmarcarían dentro de la “Política Europea de Defensa”. Por su parte, las funciones de la UPPAR no se ciñen a este ni a ningún otro aspecto de la Política Exterior y de Seguridad Común.

4. LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO DE LA OPERACIÓN

La Secretaría del Consejo de la Unión Europea emitió en enero de 2002 un documento que recogía sugerencias sobre los procedimientos para una gestión de crisis global y coherente por parte de la UE²⁶⁷. Sobre la base de éste último, de lo previsto en el TUE y de las Decisiones que crean los órganos militares trataremos de describir en qué consistirá una operación militar llevada a cabo por la Unión. Conviene, sin embargo, hacer dos consideraciones previas. De una parte, el documento hace referencias conjuntas a los instrumentos civiles y militares de gestión de crisis. Ya nos hemos ocupado aquí del análisis de los instrumentos de naturaleza civil y nos proponemos ahora insistir sobre la vertiente militar de la operación. Medidas civiles y militares que se

²⁵⁹ Decisión 2001/80/PESC. DO, Serie L, nº 27, p. 7-11.

²⁶⁰ Apartado 5 del Anexo de la Decisión 2001/80/PESC.

²⁶¹ Ib.

²⁶² Artículo 3 del Anexo de la Decisión 2001/80/PESC.

²⁶³ Artículo 4 del Anexo de la Decisión 2001/80/PESC.

²⁶⁴ Entre las que se encuentran el diseño de las posibles opciones, el procesamiento de la información y la evaluación general de la situación.

²⁶⁵ Se ocupará del seguimiento de la situación y, si es necesario, presentará al CMUE nuevas opciones.

²⁶⁶ Vid., *Supra*.

²⁶⁷ N° documento: 14614/01. Este y el resto de los documentos que se citan en esta parte del trabajo pueden ser consultados en la siguiente dirección electrónica: <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=es>.

combinaran en cada operación, lo que obligará a una coordinación continua entre las diversas Instituciones y órganos²⁶⁸.

En caso de crisis, los órganos militares descritos en el apartado anterior entrarán en funcionamiento. Una vez detectada la crisis cobra vital importancia la transmisión de la información entre los Estados miembros y la Comisión para proceder a un análisis de las diferentes opciones de acción. En este punto juega un papel determinante el Centro de Situación de la UE.

En primer lugar, el EMUE deberá hacer una primera evaluación de la situación militar que, a través del Presidente del CMUE será transmitida al CPS. Éste, sobre la base de esta primera evaluación, hará hacer una recomendación al Consejo sobre el marco político-militar de la respuesta. Para ello deberá trabajar con la UPPAR y cualquier otro servicio de la Secretaría General del Consejo. Sobre la base de la misma el Consejo decidirá llevar a cabo la operación. Antes de tomar la decisión, el CPS podrá acordar el envío de misiones de información para verificar los hechos y evaluar si la actuación de la UE es necesaria²⁶⁹. La decisión, salvo en lo relativo a las cuestiones de procedimiento, se adoptará por unanimidad, puesto que se trata de cuestiones que tienen repercusiones en el ámbito militar y/o de la defensa²⁷⁰. La opción por el intergubernamentalismo es clara.

²⁶⁸ La Acción Común sobre la Operación Militar de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia hace especial hincapié en la necesidad de coordinación. Así, además de las continuas referencias a la obligación de los diversos órganos que participarán en el desarrollo de la operación de informarse entre sí, el artículo 7 establece que "[s]in perjuicio de la cadena de mando, los comandantes de la UE se coordinarán estrechamente con el Representante Especial de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia con objeto de garantizar la coherencia de la operación militar con el contexto general de las actividades de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia. En este marco, los comandantes de la UE actuarán de enlace con otros actores internacionales de la zona cuando resulte oportuno".

²⁶⁹ El consentimiento del Estado donde los hechos tienen lugar se da por supuestos en el documento.

²⁷⁰ Artículo 23.2, *in fine*. La regla de la unanimidad se matiza con la denominada "abstención constructiva" contemplada en el primer párrafo del artículo 23.

El papel del Consejo Europeo y del Consejo de la UE es absolutamente prioritario²⁷¹.

Resulta interesante poner de manifiesto, en este punto, la desaparición en la versión del TUE consolidada en Niza de cualquier referencia a la UEO. En el Tratado de Amsterdam la UEO parece cobrar una importancia vital²⁷². De acuerdo con el diseño previsto en este Tratado la UE aparece como la responsable del mandato político, mientras que queda en manos de la UEO la preparación, organización de las fuerzas y ejecución de las operaciones. Parecía adecuado, por tanto, en aras de la agilización de la necesaria coordinación entre ambas que el SG/AR sea también Secretario General de la UEO. La desaparición del apartado tercero del artículo 17 en el Tratado de Niza convierte a la UE en la protagonista absoluta.

Será el CPS el que recomiende al Consejo que tome la decisión de "pasar a la acción". El desarrollo de una operación y las necesidades a cubrir varían dependiendo de la envergadura de la misma y, fundamentalmente de si se recurre o no a los medios y capacidades de la OTAN. Será el propio CPS, bajo la autoridad del Consejo, quien ejerza el control político y la dirección estratégica de la operación militar. En todo caso, el dispositivo incluye la creación de un cuartel general desde el cual planificar la operación²⁷³. Así, en caso de que se tratase de una operación dirigida por la UE y que no recurriese a los medios y capacidades de la OTAN, bastaría con recurrir a los cuarteles generales y multinacionales existentes y, en caso contrario, se recurriría a los dispositivos acordados en el cumbre de

²⁷¹ Vid., en particular, los artículos 13, 14, 15 y 23 del TUE.

²⁷² Según se desprende del artículo 17.3 TUE, el cual establece que "[l]a Unión recurrirá a la UEO para que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa".

²⁷³ En concreto, se prevé la creación de un Cuartel General de Operaciones Militares Estratégicas que actuará en colaboración con las autoridades políticas de la UE y al que podrán subordinarse un Cuartel General del Teatro de Operaciones, si la operación es de gran envergadura y, en su caso, cuarteles generales de apoyo y cuarteles generales sectoriales en función de las circunstancias.

Washington de la OTAN²⁷⁴. En el caso de la Operación Militar que la Unión Europea llevará a cabo en la ex República Yugoslava de Macedonia se prevé invitar a la OTAN a que apruebe el establecimiento del Cuartel General de la Operación en el Cuartel General Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SHAPE)²⁷⁵.

5. LA UE, LA UEO Y LA OTAN EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD EUROPEA

La puesta en marcha de una política de seguridad y defensa común europea y, más concretamente, de las denominadas tareas de Petersberg ha involucrado en la práctica, además de a la UE, a la UEO y a la OTAN. Las relaciones UE-UEO y UE-OTAN han discurrecido, sin embargo, por cauces muy distintos. Hasta la reforma operada en Niza, el Tratado de la UE ha vinculado, en efecto, la acción de estas dos organizaciones a la de la UE en el marco de la política exterior y de seguridad común²⁷⁶. En principio no podía ser de otra manera. Ni Europa es un concepto o término unívoco²⁷⁷ ni parecía

²⁷⁴ Celebrada los días 23 y 24 de abril de 1999.

²⁷⁵ Cfr. el artículo 2.3 de la Acción Común de 4 de febrero de 2003.

²⁷⁶ El artículo 17 del TUE, en la versión consolidada en Amsterdam, afirmaba, en su segundo párrafo, en relación con la UEO, que la misma es "(...) parte integrante del desarrollo de la Unión y proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa especialmente en el contexto del apartado 2 [tareas de Petersberg]". La UEO secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común tal como se establecen en el presente artículo". En relación con la OTAN, el párrafo tercero del mismo artículo establecía, y sigue estableciendo, que "[l]a política de la Unión con arreglo al presente artículo (...) 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 (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco".

²⁷⁷ Sobre las diversas "visiones de Europa" Vid.: BIDELEUX, R.: *What does it mean to be "European"? The problems of construction of a pan-European identity*. En: SMITH, M.A. y TIMMINS, G.: "Uncertain Europe. Building a new European security order?". Londres: Routledge, 2001, p. 20-38; CASSEN, B.: *How large is Europe? European Affairs*, 1991, Vol. 4, p. 18-21 y BARBÉ, E.: *La seguridad en la nueva Europa*. Madrid: Los libros de la catarata, 1995, p. 69-78.

apropiado establecer compartimentos estancos en relación con cuestiones tan delicadas como la seguridad y la defensa. Hay que tener en cuenta que los Estados miembros de la UE conviven en distintos escenarios con mayor o menor "simetría"²⁷⁸. Tenemos, en este sentido, determinados Estados europeos miembros de la OTAN que no lo son de la UE: Islandia, Noruega y Turquía²⁷⁹. Estos, a su vez, forman parte de la UEO como "miembros asociados". También tienen esta condición los Estados del este de Europa candidatos a la próxima ampliación²⁸⁰. Por su parte, los Estados miembros de la UE que no forman parte de la OTAN están integrados en la UEO como "observadores"²⁸¹. Todos los Estados mencionados son miembros de la OSCE.

Así, la UE, la UEO y la OTAN han experimentado, desde hace más o menos una década, un proceso de acercamiento en este ámbi-

²⁷⁸ ROBLES CARRILO indica que a raíz de la adopción de las dos Declaraciones adoptadas en el seno de la Conferencia de Maastricht "la UEO inicia un proceso de reconversión en el que la solución del problema de la asimetría de miembros con la Unión Europea y con la Alianza Atlántica se convierte en el objetivo prioritario. No podía ser de otro modo. La configuración de la UEO como componente defensivo de la Unión Europea y como pilar europeo de la Alianza Atlántica exige, como presupuesto previo, la participación en esa organización de todos los miembros de la primera y de los Estados europeos de la Alianza. La ampliación de la UEO se convierte así en la manifestación más sólida y efectiva del alcance y naturaleza del compromiso alcanzado en Maastricht": ROBLES CARRILO, M.: *La UEO y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*. Madrid: McGraw-Hill, 1997, p. 130.

²⁷⁹ Precisamente este Estado ha mantenido durante unos meses su oposición a que la UE recurriese a los medios y capacidades de la OTAN si no se le aseguraba una participación en la toma de decisiones: *El Mundo* (5 de mayo de 2001) y *El País* (16 de mayo de 2001). El jueves 31 de mayo el diario *El País* publicaba una noticia relativa a la posible solución del problema. En concreto, se aseguraba que Turquía desbloquearía el acceso de la UE a los medios de la Alianza "a cambio de que los turcos tengan una participación más activa, aunque obviamente sin derecho a voto, en los preparativos y la gestión de operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz que realice la futura eurobrigada, especialmente en zonas de conflicto de vecindad (Chipre y el Mar Egeo)".

²⁸⁰ En concreto, Hungría, la República Checa, la República Eslovaca, Polonia, Bulgaria, Rumania, Lituania, Letonia y Estonia.

²⁸¹ Irlanda, Austria, Finlandia, Suecia y Dinamarca.

to. En efecto, desde las tres organizaciones se comenzaron a escuchar propuestas en relación con la creación de una "defensa común europea". Las decisiones se vienen tomando desde hace varios años en todos los foros implicados. La novedad de los últimos acontecimientos en el seno de la UE no es, por tanto, más que aparente. En este sentido, parece lógica, además, la velocidad con la que se han producido los diferentes avances en este terreno.

El "proceso de acercamiento" descrito no hace referencia únicamente a los sujetos sino que alcanza al objeto de esa nueva política europea de seguridad y defensa. En efecto, las organizaciones mencionadas empiezan a compartir, a partir del inicio de la década de los noventa, un "nuevo" concepto de seguridad que supera el estrecho marco de la gestión puramente militar de las crisis. En esta línea los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados parte de la OTAN aprueban en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Roma los días 7 y 8 de noviembre de 1991 el *Nuevo concepto estratégico de la Alianza*²⁸². En este documento se habla ya de la posibilidad de lograr una "identidad de seguridad y defensa europea"²⁸³. En relación, de una parte, con la UEO no hay que olvidar que esta organización aglutinó durante unos años a los Estados de la UE como marco de cooperación en el ámbito de la seguridad y la defensa²⁸⁴. Es en esta etapa cuando el Consejo de la UEO adopta, el 19 de junio de 1992, la Declaración de Petersberg²⁸⁵. Así, todos los pasos que los Estados miembros de la UE han ido dando en torno a la política eu-

²⁸² Revista de la OTAN, 1991, nº 6, p. 25-32.

²⁸³ Ib., p. 29.

²⁸⁴ Y ello porque, como ha puesto de manifiesto la doctrina, la opción era válida tanto para aquellos Estados que en razón de su "pro-atlantismo" preferían restar protagonismo a la UE (fundamentalmente el Reino Unido) como para aquellos que, por el contrario, debido a su "anti-atlantismo" querían alejar la defensa y la seguridad europea de la OTAN (fundamentalmente Francia). Vid, en este sentido: BARBÉ, E.: *La seguridad en la nueva Europa...*cit., y ROBLES CARRILLO, M.: *La UEO y la cooperación europea...*cit., p. 127.

²⁸⁵ Ib., p. 131-136.

ropea de seguridad y defensa han ido precedidos del correspondiente consenso en la OTAN y/o en la UEO²⁸⁶. El debate había sido abordado previamente en el marco de la OTAN y de la UEO²⁸⁷.

Desde la adopción del *Nuevo concepto estratégico de la Alianza*, en el seno de la OTAN, y la *Declaración Petersberg* en el marco de la UEO el acercamiento se vuelve más intenso. No podemos ocuparnos aquí de la descripción pormenorizada del mismo. Baste indicar que, de una parte, en el seno de la OTAN se introduce en 1994 el concepto de "Fuerzas Combinadas Conjuntas" y en 1996 se aprueba un programa de trabajo "para identificar y fortalecer las estructuras de mando y los paquetes operativos específicamente europeos dentro de su propio sistema"²⁸⁸. El proceso tiene también lugar en el seno de la UEO²⁸⁹ y ambos no se llevan a cabo de manera completamente independiente. Durante esos años se celebraron determinados acuerdos de cooperación entre la UEO y la OTAN²⁹⁰.

Este entendimiento entre la UEO y la OTAN implicó, a su vez, el entendimiento entre Francia y el Reino Unido. Estos representaban dos maneras completamente opuestas de concebir la seguridad europea. En el caso de Francia, como ya hemos puesto de manifiesto, la mejor opción era aquella que implicase la menor vinculación posible entre la seguridad europea y la OTAN, mientras que el Reino Unido se mostraba a favor de lo contrario. De ahí, se ha di-

²⁸⁶ ROBLES CARRILLO afirma, en relación a esta organización que la UEO se convirtió "en el marco de definición de una política europea de seguridad y defensa": Ib., p. 143.

²⁸⁷ Así lo pone de manifiesto, entre otros, TEUNISSEN, P.J.: *Strengthening the Defence Dimension of the EU: An Evaluation of Concepts, Recent Initiatives and Developments*. European Foreign Affairs Review, 1999, Vol. 4, p. 328.

²⁸⁸ BAILES, A.: *¿Una política de defensa y seguridad para Europa?* Anuario Internacional CIDOB 1999, edición 2000. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Anuarios/99bailes.htm>.

²⁸⁹ ROBLES CARRILLO, M.: *La UEO y la cooperación europea...*cit., p. 127 y ss.

²⁹⁰ Sobre los mismos Vid. TEUNISSEN, P.J.: *Strengthening the Defence Dimension of the EU...*cit., p. 330 y ss.

cho²⁹¹, el interés de ambos por la UEO. Lo que para Francia significaba restar protagonismo a la OTAN para el Reino Unido significaba quitárselo a la propia UE. Estando así las cosas, no parece necesario explicar por qué, como ya se ha indicado, la cumbre franco-británica de Saint Maló resultó determinante²⁹².

Los Estados miembros de la UE decidieron en el Consejo Europeo de Santa María de Feira que la UE propusiese a la OTAN la creación de una serie de grupos *ad hoc* UE-OTAN que sirviesen para canalizar los intercambios de información y la negociación de ambas Organizaciones en relación con las siguientes cuestiones: cuestiones de seguridad, objetivos colectivos de capacidades, modalidades que permitan a la UE acceder a los recursos y capacidades de la OTAN y definición de mecanismos permanentes de consulta entre ambas.

La puesta en práctica de las operaciones de Petersberg pasa, al menos por el momento, por el acceso de la UE a los medios y capacidades de la OTAN. Se trata, sin duda, de un problema delicado que habrá de resolverse a través del “contacto en el terreno político más elevado, según el cual sean establecidos los mecanismos de consulta convenientes para la toma de una decisión acerca de la puesta en marcha de una operación militar”²⁹³. La supremacía de la Alianza Atlántica en este ámbito es evidente. La necesaria coordinación entre ambas organizaciones se ha intentado asegurar mediante la celebración de acuerdos de consulta y cooperación bilaterales²⁹⁴. Las su-

²⁹¹ BAILES, A.: *¿Una política de defensa y seguridad para Europa?...cit.*

²⁹² El propio SG/AR es consciente de la importancia del cambio de posición británica. Ha afirmado, en este sentido, que dicha cumbre “pasará a la historia como la auténtica rampa de lanzamiento de la política de seguridad y defensa”: SOLANA, J.: *Desafíos de la defensa europea...cit.* Las razones de este cambio de actitud se detallan en BISCOP, S.: *Le Royaume-Uni et l'Europe de la défense: De l'opposition au pragmatisme*. R.M.C.U.E., 2000, núm. 435, p. 73-77.

²⁹³ ORTEGA, M.: *Una capacidad europea para la gestión de crisis*. Política Exterior, 1999, nº 70, p. 96.

²⁹⁴ Vid. el Informe de la Presidencia Sueca en materia de Política Europea de Seguridad y Defensa anexo a las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo, (9537/1/01 REV 1 + REV 2 (de)).

cesivas reformas del TUE han dejado siempre claro, en cualquier caso, que los posibles desarrollos de la política europea de seguridad y defensa “no afectarán al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideren que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco”²⁹⁵.

En relación con la UEO, sin embargo, los Tratados no han sido tan cuidadosos. Hasta tal punto que parece legítimo preguntarse sobre la necesidad de su mantenimiento como organización internacional independiente²⁹⁶. De una parte, dicho mantenimiento cobra sentido en la medida en que el artículo V del Tratado de Bruselas creador de la UEO supone un pacto de defensa colectiva con el que el TUE no cuenta. Aunque el Tratado de Amsterdam menciona entre los objetivos de la PESC “la defensa de la integridad” de la Unión estamos de acuerdo con BERMEJO GARCÍA cuando afirma que estamos en presencia únicamente de “una especie de solidaridad política”²⁹⁷. En este sentido, el Grupo de Trabajo “Defensa” de la Convención sobre el futuro de la Unión²⁹⁸ se propuso examinar si debería incluirse en el

²⁹⁵ Apartado tercero del artículo 17 del Tratado de Amsterdam y segundo del Tratado de Niza.

²⁹⁶ El Consejo Europeo de Colonia ya anunció que una vez que se tomaran las medidas necesarias para integrar las funciones de la UEO necesarias para que la UE cumpliera con sus nuevas responsabilidades en el ámbito de las misiones Petersberg “la UEO habría cumplido su cometido como organización”: Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa. Boletín UE 6-1999. Se ha afirmado, en este sentido, que “[a]t the beginning of a new millennium, the Western European Union (WEU) is in the position of disappearing as an international organisation”: REES, W.: *The WEU. Eliminating the middleman*. En: SMITH, M.A. y TIMMINS, G.: “Uncertain Europe. Building a new European security order?”. Londres: Routledge, 2001, p. 96.

²⁹⁷ BERMEJO GARCÍA, R.: *La Política Exterior y de Seguridad Común...cit.*, p. 10.

²⁹⁸ Vid. su Mandato (Doc. CONV 246/02, de 10 de septiembre de 2002) en la siguiente dirección electrónica: <http://european-convention.eu.int>.

Tratado o en un protocolo anejo al mismo un "compromiso" de defensa colectiva, que incluiría una cláusula de "opción de participación" para permitir a aquellos Estados que lo deseen quedarse al margen del mismo. El Informe final del Grupo de Trabajo se muestra favorable a la inclusión en el futuro Tratado Constitucional de lo que denomina una "cláusula de solidaridad que supone el recurso al conjunto de los instrumentos de la Unión para la protección de las poblaciones civiles y de las instituciones democráticas" y que, presumiblemente, se activaría ante un ataque terrorista²⁹⁹. En ningún caso, sin embargo, se trataría de una cláusula de defensa colectiva³⁰⁰.

Respecto de ésta última el Informe da cuenta de las desavenencias que existen entre los Estados miembros en este punto³⁰¹. Dada la negativa de algunos miembros del grupo, aquellos que se mostraron favorables a su inclusión "consideraron que sería oportuno permitir a los Estados miembros que lo desearan profundizar en la cooperación, y en particular adquirir entre sí el compromiso del tratado de la UEO y hacerlo dentro del marco de la Unión mejor que fuera de ella.

²⁹⁹ El apartado 57 del Informe, presentado en Bruselas el 16 de diciembre de 2002, especifica que "[e]sta cláusula permitiría la movilización de todos los instrumentos puestos a disposición de la Unión (incluidos los medios militares y las estructuras originariamente creadas para las misiones de Petersberg, pero también la cooperación policial y judicial, la protección civil, etc.) mediante acciones en el territorio de la Unión destinadas en particular a prevenir la amenaza terrorista, proteger a la población civil y a las instituciones democráticas y prestar ayuda a un Estado miembro en su territorio para hacer frente a las implicaciones de un posible ataque terrorista".

³⁰⁰ Así lo aclara expresamente el apartado 58 del Informe: "Esta cláusula no sería una cláusula de defensa colectiva que implicara una obligación de asistencia militar. Se aplicaría a amenazas procedentes de entidades no estatales. Por otra parte, sólo se facilitaría asistencia para la gestión de las consecuencias de un ataque a petición de las autoridades civiles del país correspondiente. El Consejo Europeo debería efectuar una evaluación regular de la amenaza, para que pudiera funcionar un sistema de alerta rápida".

³⁰¹ El apartado 62 del Informe pone de manifiesto que algunos miembros del grupo "consideraron inaceptable esta cláusula de defensa colectiva por razones vinculadas al estatuto de no alineados de algunos Estados miembros, mientras que otros miembros del grupo consideraban que la defensa colectiva quedaba garantizada dentro del marco de la Alianza Atlántica".

El nuevo tratado podría entonces establecer una forma de cooperación más estrecha en materia de defensa, abierta a la participación de todos los Estados miembros que desearan suscribir dicho compromiso³⁰².

En cualquier caso, las cuestiones relativas a la defensa aparecerían, en el Tratado de Amsterdam, vinculadas a esta organización³⁰³. En esta línea, en virtud del Protocolo sobre el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea, "[l]a Unión Europea elaborará, junto con la Unión Europea Occidental, acuerdos de cooperación más intensa entre sí, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam". Cumpliendo con este mandato el Consejo adoptó, el 10 de mayo de 1999 una Decisión sobre dichos Acuerdos³⁰⁴, que se refieren a distintas materias, entre las que destacan la mejora de la coordinación de los procedimientos de consulta y toma de decisiones de la UE y de la UEO, especialmente en situaciones de crisis, la celebración de reuniones conjuntas de los órganos competentes de ambas organizaciones o la cooperación en el ámbito de armamento.

Sin embargo, el párrafo tercero del artículo 17 del TUE que, como acabamos de ver, vinculaba a ambas organizaciones en las cuestiones relativas a la defensa ha desaparecido en la nueva redacción que la reforma de los Tratados operada en Niza da a este artículo³⁰⁵. Del

³⁰² Apartado 63 del Informe, que añade que "[s]ólo los Estados miembros que participaran en esta forma de cooperación tomarían las decisiones pertinentes. La manera de funcionar y los procedimientos de decisión propios de esta cooperación se precisarían en el texto que la estableciera".

³⁰³ Vid., al respecto: DASHWOOD, A.: *External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty*. En: O'KEEFFE, D. y TWOMEY, P. (Eds.): "Legal Issues of the Amsterdam Treaty". Oxford: Hart Publishing, 1999, p. 221.

³⁰⁴ Decisión 1999/404/PESC, de 10 de mayo de 1999, del Consejo, sobre los Acuerdos de cooperación más intensa entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental. DO, Serie L, nº 153, de 19 de junio de 1999, p. 1-27.

³⁰⁵ Se afirma en el nuevo artículo 17.3 que "[l]as decisiones a que se refiere el presente artículo que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa se adoptarán sin perjuicio de las políticas y obligaciones a que se refiere el párrafo segundo del apartado 1", en cual hace referencia únicamente a la OTAN.

mismo modo, como se ha dicho, desaparece en el Tratado de Niza el párrafo del artículo 17 que afirma que la UEO es parte integrante del desarrollo de la Unión. El futuro de esta organización no está desde luego claro, aunque de momento los Estados parecen dispuestos, tal y como se ha puesto de manifiesto, a mantenerla "con una estructura residual, para que siga desempeñando aquellas funciones que no han sido transferidas a la UE"³⁰⁶. Y parece que seguirán manteniéndola mientras la totalidad de dichas funciones no sea transferidas³⁰⁷. En este sentido, los miembros del Grupo de Trabajo "Defensa" favorables a la inclusión de una cláusula de defensa colectiva sugirieron que los Estados miembros que lo desearan podían asumir recíprocamente las obligaciones del tratado de Bruselas relativas a la asistencia mutua "poniendo fin así a la Unión Europea Occidental"³⁰⁸.

6. LOS "RETOS" DE LA DEFENSA EUROPEA

Desde que en 1998 se celebró la cumbre franco-británica de Saint Maló los acontecimientos se han confabulado en beneficio de la construcción de un edificio cuyos cimientos se nos antojan, sin embargo, frágiles.

A. La falta de medios

Se ha indicado que la ausencia de capacidad militar suficiente es uno de los escollos que la Unión Europea deberá salvar si se quiere

³⁰⁶ GONZÁLEZ ALONSO, L.N. *La política europea de seguridad y defensa...cit.*, p. 231.

³⁰⁷ La "transferencia de funciones a la UE" comienza, de una parte, a partir de la Declaración de Marsella del Consejo de Ministros de la UEO de 13 de noviembre de 2000 (que, se ha dicho, "suponen un auténtico "trasvase" institucional y funcional desde ésta [la UEO] hasta aquella [la UE]: GONZÁLEZ VEGA, J.: *Los "acuerdos de Niza", la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa*. Suplemento BEU, diciembre 2001, nº 9, p. 21) y, de otra, con la integración, el 1 de enero de 2002 del Instituto de Estudios de Seguridad y del Centro de Satélites de Torrejón en la Unión Europea.

³⁰⁸ Vid. el apartado 51 del Informe.

representar un papel creíble en este ámbito. La Unión se enfrenta aquí con dos tipos de problemas³⁰⁹. De una parte, resulta necesario reforzar su capacidad militar en lo que se refiere al sistema de mando, de control y de comunicación; la información estratégica y la vigilancia y protección de las tropas movilizadas, el transporte estratégico y la capacidad de movilización efectiva. Los Estados miembros han puesto en marcha un "Plan Europeo de Acción" que busca colmar estas lagunas. Además, bajo la Presidencia española se crearon 17 grupos de trabajo sobre estas cuestiones, lo que pone de manifiesto el esfuerzo de los Estados miembros por intentar resolver los problemas que aún subsisten en este ámbito³¹⁰. Estamos, obviamente, ante un problema fundamentalmente presupuestario. La Nota de este Grupo sobre las capacidades militares de las que la Unión podría disponer enumera el gasto militar de todos los Estados miembros y compara el total con el de Estados Unidos³¹¹. El 3,2 % del P.I.B. de éste último se dedica a defensa y el total casi dobla lo gastado por los Estados miembros de la Unión Europea.

No es este, desde luego, un problema menor. La realización de un mayor esfuerzo financiero por parte de los Estados miembros aparece como absolutamente necesaria si se quieren cumplir los objetivos previstos en Helsinki y reiterados posteriormente en las Conferencias de capacidades. En este ámbito, además, la Unión Europea no cuenta, por el momento, con sus medios y su presupuesto, sino que depende totalmente de las aportaciones realizadas por los Estados miembros. El artículo 28 del TUE deja bien claro que el procedimiento presupuestario previsto en el TCE se seguirá únicamente cuando los gastos corran a

³⁰⁹ Vid. en este sentido el Mandato del Grupo "Defensa" de la Convención Europea, p. 3 y ss.

³¹⁰ Nota de la Secretaría de la Convención sobre las capacidades militares de las que la Unión Europea podría disponer, de 20 de septiembre de 2001. WD 001-WG VIII, p. 5 y ss.

³¹¹ *Ib.*, p. 8.

cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas³¹². Los gastos operativos que se refieran a operaciones que repercutan en el ámbito militar o de la defensa correrán a cargo de los Estados miembros³¹³. Las operaciones que lleve a cabo la Unión Europea se servirán, por tanto, de medios nacionales y los Estados miembros podrán decidir en cada caso si participan, y financian la operación, o no³¹⁴.

Resulta necesario, de otra parte, arbitrar mecanismos a través de los cuales garantizar el cumplimiento de los compromisos por parte de los Estados miembros. Se propone, en este sentido, seguir el modelo instaurado en relación con la Unión Monetaria y establecer una serie de criterios que los Estados deberían cumplir para que su participación en la política de defensa fuese aceptada. El mantenimiento de dicha participación dependería del posterior cumplimiento de un "pacto". Igualmente, se prevería la posibilidad de retrasar la "adhesión" al pacto de aquellos Estados que no desearan o no estuviesen en condiciones de cumplirlo.

La eficacia de los mecanismos e instrumentos concebidos en el seno de la Unión Europea en relación con la gestión de crisis dependen de manera fundamental de su capacidad para contar con sus propios recursos en éste ámbito. De hecho, el SG/AR está centrando parte de su esfuerzo en "animar" a los Estados a que revisen al alza sus presupuestos en defensa y a que hagan más firmes jurídicamente

³¹² Apartado 5 del artículo 28.

³¹³ En principio, según el apartado tercero del artículo 28, con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto. Además, los Estados miembros que hubiesen efectuado la declaración formal prevista en el artículo 23.1 no estarán obligados a contribuir a la financiación de la operación.

³¹⁴ En este sentido, el considerando 14 de la Acción Común sobre la Operación Militar de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia advierte que "[d]e conformidad con el artículo 6 del Protocolo sobre la posición de Dinamarca anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Unión Europea, Dinamarca no participará en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Dinamarca no participará en la financiación de la operación".

sus compromisos con los objetivos que se han marcado en el marco de la Unión³¹⁵.

En este ámbito, el Informe Final del Grupo de Trabajo "Defensa" de la Convención ha propuesto el establecimiento, con base intergubernamental, de una "agencia europea de armamento y de investigación estratégica", de la que podrían formar parte todos los Estados miembros que lo desearan. La misma debería "velar por satisfacer las necesidades operativas". Lo que, en concreto significaría³¹⁶:

- promocionar una política de adquisición armonizada de los Estados miembros.
- apoyar la investigación en el ámbito de la tecnología de la defensa.
- fortalecer la base industrial y tecnológica del sector de la defensa.
- evaluar y vigilar el respeto por parte de los Estados miembros de los compromisos de capacidades.

B. Las alternativas a los problemas derivados de la ausencia de jurisdicción expresa del TJCE

La evidente naturaleza política de las cuestiones que deben ser objeto de decisión en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa y la conexión de las mismas con la esfera más íntima de la soberanía estatal provocan una natural resistencia en los Estados a abandonar las fórmulas de cooperación intergubernamentales. La reticencia a abandonar la unanimidad ha llevado a los Estados a incluir mecanismos que permitan a una mayoría de Estados seguir avanzando aún sin la voluntad coincidente de algún Estado miembro. Así, a la "abstención constructiva" prevista en el artículo 23 del TUE, se añade en la reforma del Tratado operada en Niza la posibilidad de coopera-

³¹⁵ Vid., por ejemplo, las Conclusiones de la Reunión del Consejo de Ministros de Defensa celebrada en Rezimnos (Grecia) el pasado 4 de octubre de 2002.

³¹⁶ Cfr. los apartados 64-69 del Informe.

ciones reforzadas en el marco del segundo pilar. Por otra parte, como ya hemos adelantado, la Unión no contará con propios recursos para llevar a cabo las operaciones Petersberg. Los últimos acontecimientos demuestran cuan difícil resulta aunar voluntades e intereses muchas veces divergentes y hasta que punto la Unión Europea rebaja sus propias expectativas para evitar mostrar una desunión entre sus miembros que, por lo demás, resulta más bien patente en ciertos casos³¹⁷.

Un rasgo básico del intergubernamentalismo que preside este sector del Derecho de la Unión Europea es la falta de jurisdicción del TJCE³¹⁸. El artículo 46 del TUE no le otorga, en efecto, competencia para conocer de la interpretación o legalidad de los actos emanados en el ámbito del segundo pilar.

A falta de una reforma del Tratado de la Unión Europea que otorgue explícitamente competencias al TJCE en este marco las posibilidades de exigencia de responsabilidad a las Instituciones y a los Estados miembros por la adopción de actos o la aplicación de medidas en este ámbito y, en último extremo, del control judicial de la acción de las Instituciones y los Estados no son claras. Desde nuestro punto de vista estas cuestiones pueden abordarse desde tres puntos de vista.

³¹⁷ Uno de los ejemplos más bochornosos en este sentido lo constituye la posición de la Unión Europea respecto de la concesión de inmunidad a los diplomáticos, militares o civiles estadounidenses ante la Corte Penal Internacional a través de la firma de acuerdos bilaterales entre cada uno de los Estados miembros y EE.UU.: Vid. las Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales celebrado en Bruselas el 30 de septiembre de 2002 en la siguiente dirección electrónica: <http://ue.eu.int/es/summ.htm>

³¹⁸ Se ha afirmado con acierto, en este sentido, que “[t]he adoptions of more flexible structures in the Treaty of European Union [en referencia a la limitada jurisdicción del TJCE en el marco del segundo y el tercer pilar] reflects the expansion of Union competence into fields that are more traditionally linked to state sovereignty and, consequently, that states are unwilling to transfer entirely to the Community structure”: CONWAY, G.: *Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States*. EJIL, 2002, Vol. 13, nº 3, p. 682. Sobre las consecuencias de la falta de jurisdicción del TJCE en el marco del segundo pilar Vid., entre nosotros: ROBLES CARILLO, M.: *La posición del TJCE en el Tratado de la Unión Europea: alcance y consecuencias de los artículos C y L*. R.I.E., 1994, Vol. 21, nº 3, p. 815 y ss.

— *Las posibilidades de control de los actos emanados del Segundo Pilar por parte del Tribunal de Justicia*

Parte de la doctrina no descarta, en primer lugar, la posibilidad de que dicha competencia sea asumida, en algún caso puntual, por el propio Tribunal de Justicia. Resulta necesario preguntarse a través de que vías podría producirse un pronunciamiento del Tribunal de Luxemburgo en este contexto. Como hemos tenido ocasión de ver a lo largo del trabajo, la ejecución de la Política Europea de Seguridad y Defensa exigirá la puesta en marcha de instrumentos propios del pilar comunitario junto con aquellos que son específicos del segundo pilar. La interconexión entre los mecanismos del primer y del segundo pilar necesaria para la puesta en marcha de la PESD³¹⁹ podría llevar al TJCE a resolver tangencialmente cuestiones relativas a la validez o la interpretación de estos últimos al hilo de un recurso directo interpuesto contra los primeros o al hilo de una cuestión prejudicial planteada por los jueces nacionales³²⁰.

Y no cabe descartar, en segundo lugar, que se inste directamente la invalidez de uno de los actos obligatorios del segundo pilar si a

³¹⁹ Una interconexión que, en cualquier caso, siempre ha sido real y que llevó al Profesor WEILER a afirmar en 1985 lo siguiente: “for one has to be singularly blind and dogmatic to believe that external economic relations operates in a political vacuum and that one can pursue a vigorous foreign policy without recourse to economic instruments”: WEILER, J.H.H.: *The Evolution of Mechanisms and Institutions for a European Foreign Policy: Reflections on the Interactions of Law and Politics*. E.U.I. Working Paper, nº 85/202, p. 7.

³²⁰ Puede servir de ejemplo en este sentido el auto del Presidente del TJCE de 13 de noviembre de 2000, dictado en el asunto C-317/00, “Invest” *Import und Export GmbH, Invest Commerce SARL c. Comisión de las Comunidades Europeas*, Rec. 2000, p. I-9541 y ss. En este caso, el TJCE resolvió un recurso de casación interpuesto contra un auto del Presidente de la Sala Segunda del TPI de 2 de agosto de 2000 mediante el que se desestimó una demanda de medidas provisionales por la que se solicitaban la suspensión de la ejecución del Reglamento (CE) n. 1147/2000 de la Comisión, de 29 de mayo de 2000. Este último Reglamento modificaba el anexo II del Reglamento (CE) n. 1294/1999 del Consejo relativo a la congelación de capitales y a la prohibición de inversiones en relación con la República Federativa de Yugoslavia. Este último Reglamento había sido adoptado sobre la base de diversas posiciones comunes en materia de Política Exterior y de Seguridad Común.

través de los mismos los Estados pretenden desplazar al ámbito de la PESC competencias atribuidas expresamente a la Comunidad Europea. Esto ya ha ocurrido en el marco del Tercer Pilar. En este sentido, y en relación con la cooperación en el marco del tercer pilar, GONZÁLEZ ALONSO ha puesto de manifiesto como el Tribunal de Justicia ha ejercido “un cierto control jurisdiccional sobre aspectos puntuales o tangenciales de la cooperación JAI (...) La labor fiscalizadora llevada a cabo por el Tribunal de Justicia (...) ha alcanzado (...) en un supuesto concreto, a la esfera de los actos adoptados directamente al amparo del Título VI del TUE”. Cita, en concreto, la sentencia del TJCE de 12 de mayo de 1998³²¹, en la que el Tribunal de Justicia resuelve un recurso de anulación de una Acción Común presentado por la Comisión y no duda “en examinar la legalidad de aquella medida en relación con el ámbito de aplicación” del Tratado de la Comunidad³²².

Así, el hecho de que los actos del segundo pilar no pertenezcan, *stricto sensu*, al sistema normativo comunitario no tiene por qué hacer renunciar al TJCE a su competencia para conocer de los mismos. En su sentencia de 2 de marzo de 1994, dictada en el asunto *Parlamento Europeo c. Consejo de las Comunidades Europeas*³²³, el Tribunal de Justicia afirmó que “debe ser posible ejercitar un recurso de anulación en lo que respecta a todas las disposiciones adoptadas por las Instituciones, cualesquiera que sea su naturaleza o su forma, que tiendan a producir efectos jurídicos [...] con independencia de la cuestión de si dicho acto fue adoptado o no por la Institución con arreglo a disposiciones del Tratado”³²⁴. Sobre la base de este pronunciamiento la doctrina ha afirmado que podría pensarse que el Tribunal se considerará a sí mismo competente para ejercer su control de

³²¹ Asunto C-170/96, *Comisión c. Consejo de la Unión Europea*, Rec., 1996, p. I-2763 y ss.

³²² GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: *La jurisdicción comunitaria en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*. R.D.C.E., 1998, nº 4, p. 512-513.

³²³ Asunto C-316/91, Rec. 1994, p. I- 625 y ss.

³²⁴ *Ib.*, apartados 8 y 9.

legalidad sobre los actos del segundo pilar, siempre y cuando éstos sean obligatorios³²⁵.

— *La responsabilidad de los Estados miembros de la Unión Europea y de esta última en el marco del sistema creado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos*

La ausencia de competencia del TJCE desliza la cuestión de la responsabilidad de las Instituciones de la Unión Europea y/o de los Estados miembros por la adopción de actos y/o la aplicación de los mismos fuera del ámbito de la Unión Europea y nos lleva a preguntarnos, dado que el ordenamiento jurídico de la Unión Europea no puede “autocontenerse”, en qué medida podrían hacerse efectivos en este marco otros sistemas de responsabilidad internacionales y hasta qué punto no serían competentes para hacer efectiva dicha responsabilidad otros tribunales internacionales distintos del TJCE.

En cuanto al sistema creado por el Convenio de Roma de 1950 debemos partir de la idea de que cualquier medida estatal, también aquella a través de la cuál se aplica Derecho comunitario o Derecho de la Unión Europea, debe respetar las obligaciones contraídas por los Estados miembros en virtud del CEDH. El TEDH ha afirmado, en este sentido lo siguiente: “[t]he Court is of the opinion that where States establish international organisations in order to pursue or strengthen their cooperation in certain fields of activities, and where they attribute to these organisations certain competences and accord them immunities, there may be implications as to the protection of fundamental rights. It would be incompatible with the purpose and

³²⁵ Cfr. CANOR, I.: *The limits of Judicial Discretion in the European Court of Justice. Security and Foreign Affairs Issues*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, p. 101 y ss. Para esta autora producirían efectos obligatorios tanto las acciones comunes (el propio artículo 14.3 del TUE afirma que “las acciones comunes serán vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción”) como las posiciones comunes, en el sentido de que están destinadas a crear obligaciones que modifican la situación jurídica de sus destinatarios.

object of the Convention, however, if the Contracting States were thereby absolved from their responsibility under the Convention in relation to the field of activity covered by such attribution. It should be recalled that the Convention is intended to guarantee not theoretical or illusory rights, but rights that are practical and effective”³²⁶.

El artículo 11 del TUE contempla, entre los objetivos de la PESC, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, lo cual da idea de la posibilidad de que los actos adoptados en este marco pueden llegar a afectar derechos individuales³²⁷. Tanto los Estados miembros como la propia Unión Europea podrían eventualmente vulnerar los derechos protegidos por el Convenio al llevar a cabo alguna de las tareas de Petersberg. Partiendo de esta hipótesis general son muchos los interrogantes que habría que despejar. Los más importantes tienen que ver con la imposibilidad de exigir responsabilidad a la Unión Europea mediante un sistema previsto en un Tratado Internacional del que no forma parte³²⁸. La responsabilidad de los Estados miembros se presentaría, entonces, como la única alternativa viable ante el TEDH.

En este último caso caben diversas hipótesis. En primer lugar, una medida nacional de aplicación de un acto o decisión de la Unión podría vulnerar alguno de los derechos reconocidos en el Convenio.

³²⁶ Sentencia del TEDH de 18 de febrero de 1999, asunto Waite y Kennedy c. Alemania, demanda nº 26083/94. Esta y el resto de las decisiones del TEDH y de la desaparecida Comisión Europea de Derechos Humanos que se citan en el trabajo pueden consultarse en la siguiente dirección de correo electrónico: <http://www.echr.coe.int>.

³²⁷ CANOR, I.: *The limits of Judicial Discretion in the European Court of Justice...cit.*, p. 204.

³²⁸ La adhesión de la Unión al Convenio Europeo se presenta, desde luego, como la solución más satisfactoria. Entre las numerosas propuestas doctrinales que existen en este sentido Vid.: BULTRINI, A.: *La responsabilité des états membres de l'Union Européenne pour les violations de la Convention Européenne des droits de l'homme imputables au système communautaire*. Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme, 2002, nº 49, p. 5-43 y KRÜGER, H.C. y POLAKIEWICK, J.: *Propositions pour la création d'un système cohérent de protection des droits de l'homme en Europe*. R.U.D.H., 2001, Vol. 13, nº 1-4, p. 1-14.

En ese caso parece técnicamente posible una demanda del particular contra el Estado o Estados que han aplicado el acto o decisión. La duda que surge inmediatamente se refiere a la posibilidad de que dicha medida vulnere el Convenio Europeo de Derechos Humanos pero no el Derecho de la Unión Europea. Esto es, el incumplimiento estatal del Convenio puede derivar de la incompatibilidad del acto emanado de las Instituciones de la Unión con aquél.

Y esto nos lleva a planteamos, de nuevo, hasta qué punto sería posible exigir responsabilidad a los Estados miembros por una vulneración del CEDH imputable a la Unión Europea. El pronunciamiento del TEDH en el asunto Matthews³²⁹ deja alguna puerta abierta a la posibilidad de que se declare la responsabilidad de los Estados miembros en este caso. Como es sabido, en este asunto la señora Matthews invoca ante el TEDH la incompatibilidad de una norma de Derecho comunitario primario³³⁰, el Acta relativa a la elección de los representantes del Parlamento Europeo, de 20 de septiembre de 1976, con el derecho a unas elecciones libres contemplado en el artículo 3 del Protocolo 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Aunque afirma que la legalidad de un acto comunitario no puede ser cuestionada directamente en el marco del sistema creado por el Convenio Europeo, dado que la Comunidad no es parte en el mismo³³¹, el TEDH afirma seguidamente que el Reino Unido, junto con el resto de Estados Parte en el Tratado de Maastricht, es responsable, *ratione materiae*, en virtud del artículo 1 de la Convención y, en concreto, del artículo 3 del Protocolo primero, por las consecuencias que pudieran derivarse de dicho Tratado³³².

Resulta también interesante destacar que, según el Tribunal de Estrasburgo, el hecho de que el Parlamento Europeo no existiese en

³²⁹ Sentencia del TEDH de 18 de febrero de 1999, *Matthews c. Reino Unido*, demanda nº 24833/94.

³³⁰ Que, en ningún caso, el propio TJCE tendría competencia para declarar inválida.

³³¹ Esto es, que el TEDH no es competente, en este caso, *ratione personae*: sentencia del TEDH de 18 de febrero de 1999, *Matthews c. Reino Unido...cit.*, apartado 32.

³³² Ib., apartado 33.

el momento en el que se adopta el Convenio no tiene relevancia, dado que el Convenio, afirma, “is a living instrument that must be interpreted in the light of present-day conditions”³³³. La doctrina ha afirmado que el TEDH podría haber dado un paso más en relación con esta misma línea de razonamiento y haber aceptado que no sólo los Estados miembros de la Unión están obligados, en virtud del artículo 1 del CEDH, a garantizar a los individuos que se encuentran bajo su jurisdicción el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en el mismo. Dicha obligación podría haberse extendido a la propia Comunidad Europea la cual tampoco existía en el momento de la adopción del Convenio, pero a la que los Estados han transferido el ejercicio de competencias soberanas³³⁴. Desde nuestro punto de vista este razonamiento puede aplicarse, *mutatis mutandi*, a la propia Unión Europea.

La idea de que el sistema creado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos debe mantenerse “al margen” del Derecho comunitario puesto que éste último prevé su propio sistema de protección de derechos fundamentales³³⁵ resulta aquí fundamental³³⁶. En el asunto *Matthews*, el TEDH baraja la ausencia de control judicial por parte del TJCE en el caso concreto como un argumento a favor de la responsabilidad del Reino Unido en virtud del Convenio. Ausencia de control que también se da en el marco del segundo pilar.

³³³ *Ib.*, apartado 39.

³³⁴ CANOR, I.: *Primus inter pares. Who is the ultimate guardian of fundamental rights in Europe?* E.L.Rev., 2000, Vol. 25, p. 12. Se pregunta esta autora, en este sentido, lo siguiente: “If the Court of Human Rights can decide that the Convention is applicable to an organ such as the European Parliament would it not be consequence to say that the Convention is applicable to an entity such as the EC and by this reasoning reach a more justifiable conclusion according to which the Community will be held responsible for its violation of human rights and the Member States will not be kept hostage for something outside their direct influence?”.

³³⁵ Vid., en este sentido, por ejemplo la Decisión sobre la (in)admisibilidad de la Comisión Europea de Derechos Humanos de la demanda nº 13258/87, en el asunto *M. & Co. c. República Federal de Alemania*, de 9 de febrero de 1990.

³³⁶ Como ha puesto de manifiesto SCHERMERS, H.G.: *Case Law. Matthews c. United Kingdom*. C.M.L.Rev., 1999, vol. 36, p. 679-680.

Un supuesto de especial complejidad jurídica es aquel que daría lugar a una demanda contra los Estados miembros de la Unión, o contra la propia Unión, por una operación que ésta hubiese llevado a cabo de manera autónoma fuera del territorio de sus Estados miembros. En este sentido, el TEDH ya se ha enfrentado al problema de perfilar el alcance de la expresión *dependiente de su jurisdicción* contenida en el artículo 1 del Convenio³³⁷. La jurisprudencia del TEDH proporciona elementos favorables a una interpretación extensiva del citado precepto³³⁸. Así, desde finales de la década de los setenta, el Tribunal había venido sosteniendo que un Estado parte podía ser responsable por la violación de derechos protegidos por el Convenio cuando dicha violación se materializa fuera de su territorio sobre personas o bienes sobre los que los representantes de dicho Estado (agentes diplomáticos o consulares o miembros de las fuerzas armadas) ejercen su autoridad³³⁹. En esta misma línea, a partir de la sentencia del TEDH dictada en el asunto *Loizidou*³⁴⁰ parece cobrar fuerza el criterio del control efectivo por parte del Estado de una zona que se encuentra fuera de su territorio. De esta forma, parece posible deducir de los pronunciamientos del TEDH en la materia que “los Estados partes están sujetos al Convenio por las acciones u omisiones de todos su órganos, independientemente de donde se produzcan”³⁴¹.

No podemos dejar de tener en cuenta, sin embargo, la ruptura en la decisión adoptada en el asunto *Bankovic* con esta jurisprudencia del

³³⁷ El cual dispone que “Las Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el Título I del presente Convenio”.

³³⁸ Un repaso de esta jurisprudencia puede verse en: ORTEGA TEROL, J.M. y SÁNCHEZ LEGIDO, A.: *Orden público europeo y acción exterior: el bombardeo de la OTAN en Yugoslavia ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Revista Española de Derecho Europeo, 2002, nº 3, p. 502 y ss.

³³⁹ Decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos de 26 de mayo de 1975, asunto *Chipre c. Turquía*, demanda número 6780/1974 y 6950/1975.

³⁴⁰ Sentencia del TEDH de 23 de marzo de 1995, asunto *Loizidou c. Turquía*, demanda número 15318/89.

³⁴¹ Vid.: ORTEGA TEROL, J.M. y SÁNCHEZ LEGIDO, A.: *Orden público europeo y acción exterior...cit.*, p. 505 y la bibliografía citada en las notas 41-45.

Tribunal que interpretaba el citado artículo 1 "no como un precepto de delimitación del ámbito de aplicación territorial de sus disposiciones, sino como una cláusula de imputación, esto es, de afirmación de la obligación de los Estados parte de garantizar el respeto de los derechos reconocidos por todos los actos u omisiones que les sean imputables" y que ya ha sido puesta de manifiesto por la doctrina³⁴². En 1999 Vlastimir y Borka Bankovic y otros cuatro particulares, nacionales de la República Federal de Yugoslavia, interpusieron una demanda contra Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Turquía por su participación en los bombardeos llevados a cabo por la O.T.A.N. en Belgrado desde el 24 de marzo al 8 de junio de 1999. Todos los demandantes habían perdido un familiar a causa de dichos bombardeos y alegaban ante el TEDH la violación por estos Estados de los artículos 1, 2, 10 y 13 del CEDH. La demanda fue declarada inadmisibile por el TEDH mediante decisión de 12 de diciembre de 2001³⁴³. Imponiendo una interpretación restrictiva³⁴⁴ del término "jurisdicción" contenido en el artículo 1 del Convenio el Tribunal impide que los Estados demandados se enfrenten al mecanismo de control instituido por éste último. En el caso en el que se mantenga dicha línea de razonamiento cuando un supuesto semejante se plantee en relación con alguna de las operaciones que la Unión Europea tiene previsto realizar en el exterior los actos de los Estados miembros no se verán sometidos, dada la ya mencionada ausencia de jurisdicción del TJCE, a ninguno de los sistemas de control judicial previstos en el ámbito europeo.

³⁴² ORTEGA TEROL, J.M. y SÁNCHEZ LEGIDO, A.: *Orden público europeo y acción exterior...* cit., p. 505 y 506 y ss.

³⁴³ Sobre esta cuestión Vid. también los pronunciamientos del TEDH de 18 de diciembre de 1996, asunto *Loizidou c. Turquía*, demanda n° 15318/89 y de 10 de mayo de 2001, asunto *Chipre c. Turquía*, demanda n° 25781/94.

³⁴⁴ Sobre el razonamiento del Tribunal Vid.: ORTEGA TEROL, J.M. y SÁNCHEZ LEGIDO, A.: *Orden público europeo y acción exterior...* cit., p. 510-515.

— El marco del Derecho Internacional Público

Por último, una controversia entre Estados miembros relativa a la interpretación o aplicación de las obligaciones contraídas en virtud del Título V del TUE y su conformidad con las normas del Derecho Internacional Público³⁴⁵ podría ser sometida, aunque sea esta sólo una posibilidad teórica, a cualesquiera medios de arreglo pacífico de controversias previstos por el Derecho Internacional³⁴⁶. Lo que incluye, desde luego, acudir al TIJ. Más allá de la posibilidad de atribuir a los Estados miembros la responsabilidad derivada de tales incumplimientos³⁴⁷ vuelve a plantear problemas aquí la exigencia de responsabilidad de la propia Unión, como sujeto internacional distinto a los Estados.

C. La ausencia de un debate transparente sobre la opción por el unilateralismo en el uso de la fuerza armada

La lectura de los documentos elaborados en el seno de la Unión Europea en el ámbito de la gestión civil y militar de las crisis pone de manifiesto, desde nuestro de vista, la ausencia de una reflexión sobre el engarce de las propuestas que surgen en el ámbito de la Unión Eu-

³⁴⁵ Piensese, por ejemplo, en el no cumplimiento en el marco de las operaciones de Petersberg de las obligaciones previstas por las normas del Derecho Internacional Humanitario por parte de uno o varios Estados miembros.

³⁴⁶ La referencia del artículo 292 del Tratado de la Comunidad Europea a la obligación de los Estados miembros de no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación del mismo a un procedimiento de solución diferente a los en él previstos no debe, en nuestra opinión, extenderse a las controversias surgidas en el ámbito del Título V del TUE. En este sentido Vid.: CANOR, I.: *The limits of Judicial Discretion in the European Court of Justice...* cit., p. 205.

³⁴⁷ Sobre la atribución de la responsabilidad de la Organización a sus Estados miembros Vid.: CEBADA ROMERO, A.: *La Organización Mundial del Comercio y la Unión Europea*. Madrid: La Ley, 2002, p. 116-117 y SEIDL-HOHENVELDERN, I.: *Responsibility of Member States of an International Organizations for acts of that Organization*. En: "International Law at the time of its codification. Essays in honour of Roberto Ago". Vol. III. Milán: Giuffrè, 1987, p. 415-429.

ropea en el marco normativo internacional del uso de la fuerza. A pesar de que se pone de manifiesto hasta la saciedad la voluntad de la Unión Europea de respetar "los principios de la Carta de Naciones Unidas" y se reconoce "el papel primordial" del Consejo de Seguridad en este ámbito³⁴⁸, la Unión se prepara para llevar a cabo acciones autónomas que podrán implicar el uso de la fuerza armada. La ambigüedad de estos planteamientos ya ha sido puesta de manifiesto por la doctrina³⁴⁹. En este sentido, el verdadero respeto a los principios de la carta exigiría que cualquier decisión de la Unión Europea de colaborar con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pasase por el ofrecimiento de los acuerdos especiales previstos en el artículo 43 de la Carta. Las repetidas referencias a los principios de la Carta y al Consejo de Seguridad son, sin embargo, mucho más vagas y dejan entrever la intención última de los Estados miembros de la UE de adoptar por su cuenta una decisión de usar la fuerza armada sin una decisión habilitante del Consejo de Seguridad.

³⁴⁸ El artículo 11 del TUE establece que entre los objetivos de la política exterior y de seguridad común que debe definir y poner en práctica la UE se encuentra "el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, *de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas (...)*". Así lo han reiterado los Estados miembros de la Unión. En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo, celebrado los días 15 y 16 de junio de 2001 se afirma que "(...) el desarrollo de la PESD reforzará la capacidad de la Unión para contribuir a la paz y la seguridad internacionales *con arreglo a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La Unión Europea reconoce la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*": Conclusiones de la Presidencia, Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001, SN 200/01, apartado 47. Las cursivas son nuestras.

³⁴⁹ Vid., en este sentido URBINA, J.J.: *Reflexiones en torno a la configuración de una política de Seguridad y Defensa...* cit., p. 442. Pone de manifiesto este autor la dudosa eficacia de "estas grandes declaraciones de principios, sobre todo, a la luz de la acción de la OTAN contra Yugoslavia, en la que pese a no contar con la autorización del Consejo de Seguridad -y, por tanto, ser contraria a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas- participaron, de una manera u otra, 9 Estados miembros de la UE (Italia, Francia, Alemania, Holanda, España, Gran Bretaña, Bélgica, Dinamarca y Portugal), que teóricamente aceptaban someterse en su política exterior y de seguridad común a los citados principios".

Desde el punto de visto jurídico-internacional esto supone aceptar un segundo nivel decisorio, más allá del Capítulo VII de la Carta y posiblemente en caso de bloqueo de los mecanismos previstos en ella. Y esto se revela como especialmente peligroso en un momento como el actual, en el que la identificación, tras el 11 de septiembre de 2001, de un "enemigo común" (el terrorismo internacional) ha tenido la dudosa virtud de poner de manifiesto, más claramente que nunca, el papel secundario que más de un Estado de la Comunidad Internacional otorga a las Naciones Unidas y, en concreto, al Consejo de Seguridad en el marco del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Aunque no es nuestra intención abordar este problema, si nos parece conveniente poner de manifiesto que la UE, como actor internacional, parece estar optando por la vía del unilateralismo y que la mención al respeto de los principios de la Carta y a la responsabilidad (primordial) del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no puede dejar de considerarse retórica.

Se echa de menos, en este sentido, un debate sobre las posibles alternativas a la fórmula por la que ha optado la Unión Europea en su intento de superar sus deficiencias en el escenario político internacional. Los esfuerzos se han concentrado, en efecto, en desarrollar los mecanismos necesarios para llevar a cabo operaciones autónomas de gestión de crisis de naturaleza compleja, esto es, que integran elementos civiles y militares. Ya en 1996 la doctrina criticaba la duplicación que esto podría suponer y los problemas de coordinación que se generarían entre la UE y otras Organizaciones Internacionales que cumpliesen los mismos objetivos (Naciones Unidas, OTAN, CSCE)³⁵⁰. La UE todavía tiene que demostrar que será capaz de superar todos los obstáculos que aún tiene en el camino para que las operaciones diseñadas puedan desarrollarse. Quizás el reforzamiento

³⁵⁰ Vid., en este sentido: TANJA, G.J.: *Comments on the article by E.-U. Petersman*. En: WINTER, J.A. (e.a.): "Reforming the Treaty on European Union". La Haya: T.M.C. Asser Institut, 1996, p. 287.

to de aquellos elementos en los que la Unión Europea parece presentar una clara ventaja respecto de otras Organizaciones Internacionales, esto es, los mecanismos civiles de gestión de crisis, y una decidida puesta a disposición de los mismos a esas Organizaciones Internacionales hubiese sido una opción más realista y más clara desde el punto de vista de su conformidad con los principios del Derecho Internacional Público.

V. CONSIDERACIONES FINALES

De todo lo visto resulta posible extraer una serie de conclusiones que son, más bien, reflexiones acerca de un proceso que, como ya adelantábamos en las primeras líneas de este trabajo, está en plena fase de desarrollo y sobre el que, por tanto, poco se puede concluir a estas alturas.

Los importantes avances a los que hemos asistido desde 1998 en el camino hacia el reforzamiento de la política exterior y de seguridad común, demuestran lo resuelta que está la Unión Europea a convertirse en un actor internacional verdaderamente relevante. Para conseguir este objetivo se debe garantizar la coherencia de la acción exterior de la UE. La figura del SG/AR, tal y como está configurada y, teniendo en cuenta la estructura en pilares de la UE, no se basta para garantizar esa coherencia. Hemos podido comprobar, además, que, en muchas ocasiones, las funciones asignadas al SG/AR no se precisan jurídicamente. Esta falta de precisión es probablemente consciente, puesto que permite al Alto Representante jugar su papel con mayor libertad. No deja de ser cierto, en cualquier caso, que su creación ha dotado de un mayor dinamismo a la PESC, puesto que, como hemos visto, su acción se deja sentir en todas las fases y escenarios.

Hoy por hoy el peso específico de la acción exterior de la Unión Europea descansa en la política comercial, la política de desarrollo y el

diálogo político. Se puede observar, en consecuencia, la importancia del pilar comunitario. El SG/AR sólo puede influir directamente en el desarrollo del diálogo político. Por tanto, en la acción exterior de la UE la importancia de la Comisión, sobre todo de los comisarios de relaciones exteriores y de desarrollo, es por lo menos equivalente a la del SG/AR.

Más en concreto, en el área de la prevención y gestión civil de crisis la importancia de los instrumentos comunitarios ha quedado patente y, debido a la estrecha conexión que existe entre la gestión civil y la gestión militar, también se pone de relieve la necesidad de una coordinación entre instrumentos comunitarios/instrumentos civiles e instrumentos militares de gestión civil de crisis.

Para garantizar la coherencia de la acción exterior de la UE habría que aclarar cuáles deben ser los cauces de coordinación entre la Comisión y el Alto Representante de la PESC, pues ésta última no puede concebirse aisladamente, separada de los otros pilares que sustentan y conforman la Unión. Hoy en día son quizás demasiados los foros en que esa coordinación se trata de escenificar (troika, grupos de trabajo del Consejo...)

Por otro lado, la excesiva proliferación de órganos nuevos (principalmente en el área de la gestión militar de crisis) con mandatos no siempre claros y sin una evidente separación de funciones parece, en no pocos casos, fruto de la improvisación y no contribuye, en nuestra opinión, a la coherencia de la acción exterior de la Unión³⁵¹. Habría que introducir, pues, ciertas dosis de racionalidad, eficiencia y cordura en la estructura orgánica encargada de la gestión de crisis.

La falta de coherencia en la acción exterior de la Unión que se traduce en una débil presencia de ésta en la política internacional, que en ningún modo se corresponde con su importancia como bloque econó-

mico, no es responsabilidad del SG/AR, ni está sólo en sus manos aliviarla, sino que es, en gran medida una consecuencia de la peculiar estructura de la Unión Europea, que se podría definir como una organización internacional sui generis integrada por Estados, pero también en cierta manera por otras dos organizaciones internacionales cada una con su propia personalidad jurídica. Organizaciones que son, además y a diferencia de la Unión, de integración. El pilar comunitario funciona pues con una dinámica propia, diferenciada de la dinámica que guía la actividad realizada en el marco de los otros dos pilares, de carácter intergubernamental. De todo esto se podría deducir que el alivio a la falta de coherencia en la acción exterior pasaría por una modificación de la estructura de la Unión. La primera solución, defendida por la Comisión Europea, es la más radical y la más limitadora de la soberanía estatal, pues propugnaría la comunitarización del segundo y del tercer pilar. Desaparecería, pues la estructura de pilares y tanto la PESC, como la cooperación policial y judicial en material penal se convertirían en políticas comunitarias. Esta que, a primera vista, es la solución más clara tropezaría a buen seguro con la oposición de un buen número de Estados que se mostrarían reacios a seguir cediendo parcelas de soberanía a favor de la Unión. En este caso, la Unión se identificaría con las Comunidades, a las que se les habrían ampliado las competencias y no habría ulteriores objeciones para que la personalidad jurídica de éstas quedara subsumida en la de la Unión.

Otra solución que se ha manejado es la de modificar la naturaleza del Sr. PESC, insertándolo en la Comisión, con lo que dejaría de ser un asistente de los Estados miembros y de la Presidencia, para pasar a representar el interés comunitario y de la Unión. Esta solución supondría otorgar mayor peso a la Comisión, a través del Sr. PESC, en el área de la política exterior y de seguridad, pero no supondría un reforzamiento de la figura del Alto Representante, a no ser que se produjera una comunitarización de esta política. Si la comunitarización no se produce y la PESC sigue siendo un ámbito intergubernamental, esta modificación de la naturaleza del Alto Representante no tendría sentido. No olvidemos que el AR no tiene hoy

³⁵¹ En el mismo sentido se pronuncia GONZÁLEZ ALONSO, L.N. *La política europea de seguridad y defensa después de Niza*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 2001, nº 9, pp. 222-223.

por hoy un derecho propio de iniciativa legislativa en el área de la PESC, sino sólo un poder para hacer propuestas al Consejo. Por otro lado, el peso del Alto Representante deriva del hecho de que, en un pilar intergubernamental, representa y asiste a los verdaderos protagonistas, es decir a los Estados. Si la intergubernamentalidad sigue en pie, la adscripción del Alto Representante a la Comisión, sólo conllevaría una pérdida de poder para éste.

Lo que sí resultaría útil es conservar la adscripción del Alto Representante al Consejo y añadir su adscripción a la Comisión. De esta manera se convertiría en la conexión entre estas dos Instituciones. Esta posibilidad sí tiene, desde nuestro punto de vista, mucho sentido.

También hemos visto a lo largo de este trabajo que es evidente la necesidad de que exista una coordinación entre las distintas organizaciones internacionales competentes en materia de gestión de crisis. Esta coordinación tampoco se adivina nada fácil, pues todas y cada una de las organizaciones se muestran reacias a perder protagonismo en un área que se ha convertido en esencial dentro del panorama de la seguridad mundial.

La relación de la Unión Europea con otras Organizaciones Internacionales sigue planteando problemas también en relación con la gestión militar de las crisis. Hasta donde ha podido, la Unión ha avanzado hacia los objetivos previstos para el año 2003: desarrollo de capacidades militares, creación de estructuras permanentes... Sin embargo, la eficacia de la acción militar de la Unión Europea, la cual, en todo caso, debe circunscribirse a las normas del Derecho Internacional Público, se vislumbra escasa sin el acceso a los medios y capacidades de la OTAN. La UEO, por su parte, constituye el tercer vértice de lo que hemos denominado el "triángulo" de la seguridad europea. Concebida durante largo tiempo como el "brazo armado" de la Unión Europea, la UEO, a salvo la todavía lejana cláusula de defensa colectiva en el marco de la UE, parece perder su razón de ser desde el momento en el que la Unión empieza a concebir la futura Fuerza de Reacción Rápida.

APÉNDICE

EL FUTURO DEL AR/SG A LA LUZ DE LOS TRABAJOS DE LA CONVENCIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

En el transcurso de los trabajos del Grupo VII: "Acción Exterior" y en lo que concierne concretamente al futuro de la figura del AR/SG se han manejado varias opciones³⁵² En primer lugar, se ha estudiado la posibilidad de mantener la actual separación entre los cargos de Alto Representante y de Comisario de Relaciones Exteriores, poniéndose únicamente el acento en la necesidad de incrementar la cooperación entre estas dos instancias. Esta es la opción menos ambiciosa y con la misma dificultad se lograría resolver los problemas que aquejan a la acción exterior de la UE y que hemos analizado a lo largo de las páginas de este trabajo.

Se ha propuesto también la plena integración de las funciones del AR en la Comisión. Esta opción se identificaba con una *comunitarización* de la PESC, situando a la Comisión como "centro único de elaboración de políticas en materia de acción exterior"³⁵³. Con una encomiable dosis de realismo, el Grupo VII reconoce que "no existe consenso

³⁵² Véase CONV 459/02 Informe del Grupo VII "Acción Exterior". Parte B.

³⁵³ Véase Informe, p. 20

entre los Estados miembros para que la política exterior pase a ser competencia exclusiva o compartida”, por lo que esta opción se rechaza aunque no se descarta volver sobre ella en un futuro, pues realmente se considera como “la mejor solución para resolver los problemas de coherencia y regularidad en la acción exterior”. En efecto, la supresión de los pilares actuales acompañada de una comunitarización de lo que ahora son áreas de cooperación intergubernamental sería la solución más idónea desde el punto de vista de la simplificación sustancial de la estructura de la Unión Europea y beneficiaría sin ninguna duda a la coherencia de su acción exterior, pero es evidente que la mayoría de los Estados no están dispuestos a dar ese paso. De hecho en el Informe del Grupo III sobre Personalidad Jurídica se recomienda la supresión de los pilares, pero con el mantenimiento de “todas las características institucionales y de procedimientos propias de los dos pilares llamados intergubernamentales (PESC y cooperación en materia penal) que la Convención considere adecuado preservar”³⁵⁴. Del mismo modo aunque se recomienda la atribución explícita de la personalidad jurídica única a la Unión, se especifica que “no conlleva en sí ninguna modificación del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, ni sobre el reparto de competencias entre la Unión”.

Visto lo que los Estados estaban dispuestos a ceder en lo tocante a sus respectivas soberanías, se destacó una tercera opción consistente en unificar las misiones de Alto Representante y de Comisario de Relaciones Exteriores en una sola persona: el “Representante Exterior Europeo” (REE). Sería nombrado por el Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por mayoría cualificada, y con la aprobación del presidente de la Comisión y del Parlamento Europeo³⁵⁵. Se manten-

³⁵⁴ CONV 305/02

³⁵⁵ La Comisión Europea propone la denominación “Secretario de la UE”, y en cuanto a su nombramiento pide que se haga de común acuerdo por el Consejo Europeo y por el Presidente de la Comisión. Sería responsable ante el Consejo Europeo y ante el Presidente de la Comisión. Véase: CONV 448/02, de 5 de diciembre de 2002, Comunicación de la Comisión: “Para la UE: Paz, libertad, solidaridad: comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional”.

dría la adscripción del Representante Exterior Europeo al Consejo (para los asuntos PESC) y al mismo tiempo sería miembro de pleno derecho de la Comisión recomendándose la atribución al mismo del rango de Vicepresidente.

Esta tercera opción no se traduce en una “comunitarización” de la PESC (“los procedimientos relativos a las materias que entran dentro del ámbito PESC y los asuntos comunitarios debían seguir estando separados”), no obstante facilita la coherencia de la acción exterior de la UE, pues iría acompañada además de otras medidas que contribuirían a ese resultado. Así por ejemplo se propone la sustitución de la troika por el Representante Exterior Europeo en el ejercicio de las funciones de representación de la UE. Se mantiene la figura de los Representantes Especiales que actuarán bajo la supervisión del REE y que serán nombrados por el Consejo a propuesta de éste. Los Representantes Especiales serán tanto más necesarios que ahora si, en efecto, se llega a crear la figura del REE, al que se encomienda un amplio abanico de tareas.

Una cuarta alternativa que se ha discutido en el curso de los trabajos del Grupo VII de la Convención es la de crear el cargo de “Ministro de Asuntos Exteriores”, que realizaría las funciones de AR y de Comisario de Relaciones Exteriores (sería el equivalente de lo que en la tercera opción es el Representante Exterior Europeo). La diferencia con la tercera opción no es meramente la denominación que se le da al cargo, sino que la clave está en que se conecta su creación con la reforma de la Presidencia del Consejo Europeo. Recientemente Francia y Alemania han expresado conjuntamente su apoyo a esta cuarta opción. En la Contribución franco alemana a la Convención europea sobre la arquitectura de la Unión³⁵⁶ se aboga, en efecto, por una transformación de la Presidencia del Consejo Europeo, mediante la creación del cargo de *Presidente europeo* que tendría dos funciones principales: preparar y presidir los trabajos del

³⁵⁶ <http://www.elysee.fr/actus/arch0301/030122/textes/CONTRIB150103.html>

Consejo Europeo y representar a la UE en la escena internacional. El Presidente europeo sería elegido por mayoría cualificada y coexistiría con la figura del Ministro Europeo de Asuntos Exteriores que asumiría las funciones que, hasta el momento, vienen desempeñando el Alto Representante y el Comisario de Relaciones Exteriores. Al nuevo Ministro se le otorgaría un derecho de iniciativa en el ámbito PESC y presidiría las reuniones del Consejo Acción Exterior.

Ha sido la tercera de las opciones enumeradas la que el Grupo VII ha recomendado en su Informe Final³⁵⁷, no obstante habrá que esperar a comprobar si logra abrirse camino y consolidarse mediante el apoyo de los Estados en la CIG 2004. Esta alternativa, tal y como aparece configurada en las Recomendaciones del Grupo VII suscita el problema de que realmente el número y la envergadura de las funciones encomendadas a la nueva Figura parecen excesivos. Entre las nuevas tareas que se le asignan están la de presidir el Consejo de Mi-

³⁵⁷ “A pesar de las diferentes posiciones, se manifestó una amplia tendencia a favor de una solución que consiste en que ambas funciones sean desempeñadas por un “Representante Exterior Europeo”.

Esta persona, que aunaría las funciones de AR y de Comisario Relex:

- sería nombrada por el Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión y refrendo del Parlamento Europeo.

- recibiría mandatos directos del Consejo, y sería responsable ante él para los asuntos relacionados con la PESC. En su condición de AR tendría derecho oficial, pero no exclusivo, de iniciativa. Cuando ejerciera su derecho de iniciativa en el ámbito PESC, la Comisión se abstendría de adoptar una iniciativa paralela. Sus iniciativas en materia PESC y las decisiones prácticas consiguientes no estarían sometidas a la aprobación previa del Colegio de Comisarios. Las decisiones en materia de PESC seguirían adoptándose en el Consejo con arreglo a los procedimientos pertinentes. No tendría derecho de voto en el Consejo.

- sería miembro de pleno derecho de la Comisión, preferentemente con el rango de vicepresidente. En su condición de Comisario de Relaciones Exteriores presentaría propuestas al Colegio y participaría plenamente en las decisiones del mismo en los asuntos que entran dentro de las competencias comunitarias actuales, que seguirían los procedimientos normales.

- sería responsable de la representación exterior de la Unión, en sustitución de la troika actual” CONV 459/02, p. 5.

nistros “Acción Exterior” sin derecho de voto, o la de dirigir el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior por cuya creación también apuesta el Grupo VII. Para aliviar la carga de trabajo que correspondería al Representante, el Grupo recomienda el nombramiento de dos adjuntos, uno para los asuntos PESC y otro relacionado con sus funciones de Comisario.

A nuestro entender la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores o del Representante Exterior europeo, siempre y cuando se establezca su adscripción tanto al Consejo como a la Comisión, puede contribuir a lograr una mayor coherencia en la acción exterior de la UE. El reforzamiento simultáneo de la Presidencia de la Unión Europea con la creación de un Presidente europeo también nos parece una alternativa realista³⁵⁸. Aunque supone, con respecto a la opción que propone la sustitución de la troika por el Representante en el ejercicio de las funciones de representación exterior de la UE, una cierta escora hacia el componente intergubernamental, conserva la ventaja de contribuir a que la UE sea percibida en el exterior como un auténtico sujeto internacional, con una sola voz. Supone también una limitación de las funciones que en la tercera opción analizada se atribuyen al Representante Exterior Europeo (en el ámbito de la representación de la UE), lo que es más compatible con los límites inherentes a la capacidad humana que tendrá la persona designada para ocupar este cargo.

³⁵⁸ Menos realistas nos parecen las propuestas que abogan por un reforzamiento de la Presidencia de la Comisión Europea mediante la atribución a la misma de la función de representación exterior de la UE. Véase por ejemplo, CONV 486/03, de 15 de enero 2003, contribución de Elena Paciotti, miembro suplente de la Convención: “Sobre la Presidencia de la UE y sus Instituciones”.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Monografías

- ABRISQUETA, Jaime. *La construcción de Europa. Antecedentes. Actualidad y futuro de la UE*. Editorial COLEX, 1995.
- ARTEAGA, F.: *La identidad europea de seguridad y defensa*. Madrid: Biblioteca Nueva, 1999.
- BARBÉ, Esther: *La seguridad en la nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*. Madrid: Los libros de la catarata, 1995.
- BARBERINI, Giovanni: *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok: Introduzione allo studio dell'Organizzazione per la Sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)*. Torino: G. Giappichelli Editore, 1998.
- BOTHE, M; RONZITTI, N; ROSAS, A. (Ed.): *The OSCE in the maintenance of Peace and Security: conflict prevention, crisis management and peaceful settlement of disputes*. The Hague; Boston; London: Kluwer Law International, 1997.
- CANOR, I.: *The limits of Judicial Discretion in the European Court of Justice. Security and Foreign Affairs Issues*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998.
- CEBADA ROMERO, A.: *La Organización Mundial del Comercio y la Unión Europea*. Madrid: La Ley, 2002.

- DUKE, S.: *The Elusive Quest for European Security. From EDC to CFSP*. Houndmills: Macmillan, 2000.
- FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: *Las bases de la Política Exterior Europea*. Madrid: Tecnos, 1994.
- JORGENSEN, Knud Erik (Ed.): *European Approaches to crisis management*. The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1997.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F. (Ed.): *Seminario Internacional: Los Estados y las Organizaciones Internacionales ante el nuevo contexto de la seguridad en Europa*. Madrid: BOE; UC3M, 1995.
- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando: *La acción de la Comunidad Europea y de los Estados miembros en la Crisis del Golfo*. Granada: Universidad de Granada, 1991.
- MCGOLDRICK, D.: *International relations law of the European Union*. Londres: Longman, 1997.
- PERAL FERNÁNDEZ, Luis A.: *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*. Madrid: Trotta, 2001.
- ROBLES CARRILLO, M.: *La UEO y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.
- RODMAN, Peter: *Drifting apart? Trends in US-European relations*. The Nixon Center: Washington, Junio 1999.

Artículos en Publicaciones periódicas y Aportaciones a Obras Colectivas

- ABELLÁN HONRUBIA, Victoria: *Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad*. RIE, 1992, Vol. 19, pp. 9-35
- BAILES, A.: *¿Una política de defensa y seguridad para Europa?* Anuario Internacional CIDOB 1999, edición 2000. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Anuarios/99bailes.htm>.
- BERMEJO GARCÍA, R.: *La Política Exterior y de Seguridad Común y el Tratado de Amsterdam*. Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja, 1998, nº 3, p. 3-20.

- BIDELEUX, R.: *What does it mean to be "European"? The problems of construction of a pan-European identity*. En: SMITH, M.A. y TIMMINS, G.: "Uncertain Europe. Building a new European security order?". Londres: Routledge, 2001, p. 20-38.
- BLOED, Arie: *The OSCE main political bodies and their role in conflict prevention and crisis management*. En: BOTHE, M; RONZITTI, N; ROSAS, A. (Ed.) *The OSCE in the maintenance of Peace and Security: conflict prevention, crisis management and peaceful settlement of disputes*. The Hague; Boston; London: Kluwer Law International, 1997, pp. 35-52.
- BOIXAREU CARRERA, Angel: *Perspectivas de la Conferencia Intergubernamental de 1996. El informe del grupo de reflexión*. En: GJ de la CE, 1996, D-25, pp. 7-112
- BROWN, M.: *Una OTAN minimalista*. Política Exterior, 1999, nº 70, p. 73-86.
- BURCI, Gian Luca: *Division of Labour between the UN and the OSCE in connection with peace-keeping*. En: BOTHE, M; RONZITTI, N; ROSAS, A. (Ed.): "The OSCE in the maintenance of Peace and Security: conflict prevention, crisis management and peaceful settlement of disputes". The Hague; Boston; London: Kluwer Law International, 1997, pp. 289-313.
- BURGELIN, Henri: *El presente y el futuro de las Alianzas de seguridad en Europa*. En: MARIÑO MENÉNDEZ, F. (Ed.): "Seminario Internacional: Los Estados y las Organizaciones Internacionales ante el nuevo contexto de la seguridad en Europa". Madrid: BOE; UC3M, 1995, pp. 241-247.
- BURGHARDT, G.: *Comentario*. En: WINTER; CURTIN; KELLERMANN; DE WITTE (Ed.): "Reforming the Treaty on European Union: The legal debate". La Haya: Asser Instituut; Kluwer Law International, 1996, pp. 332-339.
- CAHEN, A.: *L'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et la mise en oeuvre de la future défense commune de l'Union européenne*. Revue du Marché commun et de l'Union européenne, 1996, nº 394, p. 21-35.
- CANOR, I.: *Primus inter pares. Who is the ultimate guardian of fundamental rights in Europe?* E.L.Rev., 2000, Vol. 25, p.3-21.
- CASANOVA FERNÁNDEZ, Luis J.: *Organización de la defensa de Europa: el punto de vista español*. En: GROS ESPIELL; REMIRO BROTONS (ET.AL): *Reflexiones tras un año de crisis*, Valladolid: Consejo social de la Universidad de Valladolid, 1996, pp. 179-210.

- CASSEN, B.: *How large is Europe?* European Affairs, 1991, Vol. 4, p. 18-21.
- CLARKE, Michael.: *French and British security: mirror images in a globalized world*. En: International affairs, 2000, vol. 76, nº 4, pp. 725-739
- CONWAY, G.: *Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States*. EJIL, 2002, Vol. 13, nº 3, p. 679-695.
- CORRAL SUÁREZ, M.: *Algunas consideraciones sobre la "integración de la U.E.O. en la Unión Europea*. Revista de Estudios Europeos, 1994, nº 7, p. 15-30.
- CUTILEIRO, José: *WEU's operational development and its relationship to NATO*. NATO Review, Web edition, nº 5, 1995, vol. 43, pp. 8-11
- DASHWOOD, A.: *External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty*. En: O'KEEFFE, D. y TWOMEY, P. (Eds.): "Legal Issues of the Amsterdam Treaty". Oxford: Hart Publishing, 1999, p. 201-224.
- DE LA TORRE, Servando: *El futuro de la OSCE. ¿Qué decidirá la cumbre de Estambul?* Política Exterior, 1999, nº 68, pp. 15-22.
- DEZCALLAR, J.: *La PESC tras el Consejo Europeo de Amsterdam*. Meridiano CERI, 1997, nº 16, p. 8-12.
- EYMAR, C.: *El eurocuerpo y el futuro marco jurídico de la defensa en Europa*. Revista Española de Derecho Militar, 1997, nº 69.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J.: *El Tratado de Amsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión: Análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo*. R.D.C.E., 1998, nº 2, p. 79-109.
- GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: *La política europea de seguridad y defensa después de Niza*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 2001, nº 9, pp. 197-238.
- GONZALEZ ALONSO, L.N.: *La jurisdicción comunitaria en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*. R.D.C.E., 1998, nº 4, p. 501-545.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: *El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común*. R.D.C.E., 2000, nº 8, p. 383-415.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique: *A Nova política exterior e de seguridade común da Unión Europea*. Boletín Galicia Europa, 1999, nº 99, dic. pp. 27-33.
- GRANELL, Francesc: *UE y OTAN: La doble ampliación*. Política exterior, 1999, nº 70, pp. 37-44.

- GRANT, Charles: *Intimate relations: Can Britain play a leading role in European defence and keep its special links to US intelligence?*. Centre for European Reform. Working Paper, 2000.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *El letargo de Europa (o la cooperación en asuntos de seguridad y defensa)*. En: MARIÑO MENÉNDEZ, F.M.: "Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional". Madrid: Universidad Carlos III. Boletín Oficial del Estado, 1998, p. 113-144.
- HAMILTON, Lee H.: *European challenges for the United States*. Brookings Review, 1999, vol. 17, nº 3, p. 2-3.
- HEISBOURG, F. (Coord.): *European Defence: making it work*. Chaillot Paper 42, septiembre 2000, París: Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO.
- HERRERO DE LA FUENTE, A.: *La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea*. Noticias de la UE, 2000, nº 186, p. 103-126.
- HOWORTH, Jolyon: *Britain, France and the European Defence Initiative*. Survival, 2000, vol. 42, nº 2, pp. 33-55.
- LENZI, Guido: *La seguridad europea después de Amsterdam*. Meridiano Ceri, 1997, nº 16, pp. 13-16.
- LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: *Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea*. R.I.E., 1992, nº 3, p. 797-823.
- LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: *La Política Exterior y de Seguridad Común*. En: MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Madrid: McGraw Hill, 1999, p. 357-373.
- LÓPEZ-ARANDA, Ricardo: *La identidad de defensa europea*. Política Exterior, 2000, nº 73, pp. 9-19.
- LUCARELLI, Sonia. *Europe's response to the Yugoslav imbroglio*. En: JORGENSEN, Knud Erik (Ed.): "European Approaches to crisis management". The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1997, pp. 35-63.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F.: *La política de seguridad y defensa comunes*. En: OREJA AGUIRRE, M. (Dr.): "El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea: análisis y comentarios". Madrid: McGraw Hill, 1998, Vol. I, p. 359-421.

- MATHOPOULOS, M; GYARMATI, I.: *Saint Malo and Beyond: Toward European Defence*. The Washington Quarterly, 1999, Vol. 22, nº 4, pp. 78-92.
- MEARSHEIMER, John: *Back to the future: instability in Europe after the Cold War*. International Security, 1990, vol. 15, nº 1, pp. 5-56.
- MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos J. *La cooperación económica, financiera y técnica con terceros países*. Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja, nº 7/8, marzo 2001, pp. 41-44.
- NYE, Joseph S. Jr.: *The US and Europe: continental drift?* International affairs, 2000, vol. 76, nº 1, pp. 51-59.
- ORTEGA, M.: *Una capacidad europea para la gestión de crisis*. Política Exterior, 1999, nº 70, p. 987-99.
- ORTEGA, M.: *Military intervention and the European Union*. Chaillot Paper, 45. Institute for Security Studies. Western European Union, París. Marzo, 2001.
- ORTEGA TEROL, J.M. y SÁNCHEZ LEGIDO, A.: *Orden público europeo y acción exterior: el bombardeo de la OTAN en Yugoslavia ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Revista Española de Derecho Europeo, 2002, nº 3, p. 493-516.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. *Reflexión sobre las organizaciones internacionales de ámbito europeo y su contribución a la seguridad global*. Zaragoza: Real Instituto de Estudios Europeos, Academia Europea de Jaca, 1995, pp. 205-214.
- REES, W.: *The WEU. Eliminating the middleman*. En: SMITH, M.A. y TIMMINS, G.: "Uncertain Europe. Building a new European security order?". Londres: Routledge, 2001, p. 96-112.
- ROBLES CARILLO, M.: *La posición del TJCE en el Tratado de la Unión Europea: alcance y consecuencias de los artículos C y L*. R.I.E., 1994, Vol. 21, nº 3, p. 815 y ss.
- ROTFELD, Adam: *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa: efectividad y consistencia*. En: MARIÑO MENÉNDEZ, F. (Ed.): "Seminario Internacional: Los Estados y las Organizaciones Internacionales ante el nuevo contexto de la seguridad en Europa". Madrid: BOE; UC3M, 1995, pp. 155-182.
- SALARICH, J.E.: *La reforma necesaria de la PESC*. Meridiano CERi, 1997, nº 14, p. 14-20.

- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. *La Política exterior y de seguridad común en el Tratado de la Unión Europea*. GJ de la CEE, 1992, D-18, pp. 97-130.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: *La Unión Europea y su política exterior y de seguridad común*. R.I.E., 1993, Vol. 20, nº 3, p. 773-797.
- SCHERMERS, H.G.: *Case Law. Matthews c. United Kingdom*. C.M.L.Rev., 1999, vol. 36, p. 673-681.
- SEIDL-HOHENVELDERN, I.: *Responsibility of Member States of an International Organizations for acts of that Organization*. En: "International Law at the time of its codification. Essays in honour of Roberto Ago". Vol. III. Milán: Giuffrè, 1987, p. 415-429.
- SIMMA, B.: *Self-Contained Regimes*. NYIL, 1985, Vol. 16, p.111-136.
- SOLANA, J.: *Desafíos de la defensa europea*. Política Exterior, 2001, nº 79, p.
- SOLANA, J.: *The development of a common foreign and security policy of the European Union and the role of the High Representative*. Global View, 2000. Disponible en la siguiente dirección electrónica: . [En línea: 19 de marzo de 2001]
- SOLANA, Javier: *Seguridad europea fin de siglo*. Meridiano Ceri, 1997, nº 14, pp. 4-9.
- SOLANA, J.: *Contribution of HR of the EU for the CFSP for the Financial Times*. Disponible en la siguiente dirección electrónica: . [En línea: 19 de marzo de 2001].
- SOLANA, J.: *La OTAN y el futuro de la seguridad europea*. Política Exterior, 1999, nº 72, p. 61-80.
- TANJA, G.J.: *Comments on the article by E.-U. Petersman*. En: WINTER, J.A. (e.a.): "Reforming the Treaty on European Union". La Haya: T.M.C. Asser Institut, 1996, p. 285-288.
- TEUNISSEN, P.J.: *Strengthening the Defence Dimension of the EU: An Evaluation of Concepts, Recent Initiatives and Developments*. European Foreign Affairs Review, 1999, Vol. 4, p. 327-352.
- "Uncertain Europe. Building a new European security order?". Londres: Routledge, 2001, p. 3- 19.
- VAN EEKELLEN, W. F.: *The Common Foreign and Security Policy*. En: WINTER; CURTIN; KELLERMANN; DE WITTE (Ed.): "Reforming the Treaty on European Union: The legal debate". La Haya: Asser Instituut; Kluwer Law International, 1996, pp. 323-331.
- VAN STANDEN, A. y KREEMERS, B.: *Hacia una política de seguridad y defensa europeas*. Política Exterior, 2000, nº 76, p. 95-108.

- VIGGO JAKOBSEN, Peter.: *The Twelve and the Crises in the Gulf and Northern Iraq 1990-1991*. En: JORGENSEN, Knud Erik (Ed.): "European Approaches to crisis management." The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1997, pp. 15-34.
- WEILER, J.H.H.: *The Evolution of Mechanisms and Institutions for a European Foreign Policy: Reflections on the Interactions of Law and Politics*. E.U.I. Working Paper, nº 85/202.
- WILLIAMS, Michael: *From Alliance to Security Community*. Millenium, 2000, vol. 29, nº 2, pp. 357-387.
- WINN, Neil: *The limits of International Organization Leadership? European Crisis Management in the 1980's and the inherent tension between bilateralism and collectivism*. EUI Working Papers, RSC, nº 96/29, European University Institute: Florencia, 46 pp.

DOCUMENTOS OFICIALES

Acción Común sobre la Operación Militar de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia de 4 de febrero de 2003. Aún no publicada en el Diario Oficial.

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001. SN 200/01.

Decisión 2001/442/PESC, del Secretario General del Consejo/Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, de 8 de junio de 2001, sobre la aplicación de la Decisión del Consejo relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea. DO, Serie L, nº 155, de 12 de junio de 2001, p. 18.

Decisión 2001/309/PESC, del Consejo de 9 de abril de 2001 por la que se nombra al Presidente del Comité Militar de la Unión Europea. DO, Serie L, nº 109, de 19 de abril de 2001, p. 1.

Decisión 2001/78/PESC, del Consejo, de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Comité Político y de Seguridad. D.O.C.E., Serie L, 2001, nº 27, p. 1-3.

Decisión 2001/79/PESC, del Consejo, de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Comité Militar de la Unión Europea. D.O.C.E., Serie L, 2001, nº 27, p. 4-6.

Decisión 2001/80/PESC, del Consejo, de 22 de enero de 2001, relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea. D.O.C.E., Serie L, 2001, nº 27, p. 7-11.

Consejo Europeo de Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000. Conclusiones de la Presidencia. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.europa.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm>.

Consejo Europeo de Niza. Contribución del Secretario General y Alto Representante: marco de referencia para la gestión global y coherente de crisis. Bruselas, 4 de diciembre de 2000, número 13956/1/00. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.europa.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm>.

Consejo Europeo de Niza. Informe del Secretario General y Alto Representante y de la Comisión en el que se dan recomendaciones concretas sobre el modo de mejorar la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión Europea en el ámbito de la prevención de conflictos. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.europa.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm>.

Consejo Europeo de Santa María da Feira, 19 y 20 de junio de 2000. Conclusiones de la Presidencia. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.europa.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm>.

Decisión 2000/354/PESC, del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por la que se establece un Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis. DO, Serie L, 2000, nº 127, p. 1.

Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea el dispositivo de reacción rápida (presentado por la Comisión). Bruselas, 11 de abril de 2000. COM (2000) 119 final.

Decisión 2000/178/PESC, de 28 de febrero de 2000, relativa al régimen aplicable a los expertos nacionales en el ámbito militar, destaca-

dos en régimen de comisión de servicio en la Secretaría General del Consejo durante el período provisional. DO, Serie L, 2000, nº 57, p. 1-4.

Decisión 2000/143/PESC, del Consejo, de 14 de febrero de 2000, por la que se crea el Comité político y de seguridad provisional. DO, Serie L, 2000, nº 49, p. 1.

Decisión 2000/144/PESC, del Consejo, de 14 de febrero de 2000, por la que se crea el Órgano militar provisional. DO, Serie L, 2000, nº 49, p. 2.

Decisión 2000/145/PESC, del Consejo, de 14 de febrero de 2000, relativa a los expertos nacionales en el ámbito militar, en comisión de servicio en la Secretaría General del Consejo durante el período provisional. DO, Serie L, 2000, nº 49, p. 3.

Consejo Europeo de Helsinki, 10-11 de diciembre de 1999. Conclusiones de la Presidencia. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.europa.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm>.

Decisión del Consejo de 13 de septiembre de 1999, 1999/629/CE, CECA, Euratom, por la que se nombra al Secretario General del Consejo de la Unión Europea, Alto Representante de la política exterior y de seguridad común. DO, Serie L, nº 248, p. 33.

Consejo Europeo de Colonia, 4 y 5 de junio de 1999. Conclusiones de la Presidencia. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.europa.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm>.

Decisión del Consejo, de 10 de mayo de 1999, sobre los Acuerdos de cooperación más intensa entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental. 1999/404/PESC. DO, Serie L, nº 153, de 19 de junio de 1999, p. 1-27.

Reglamento (CE) nº 1257 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria. D.O.C.E., Serie L, 1996, nº 163, p. 1-6.

Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión-Conferencia Intergubernamental 1996. Luxemburgo: OPOCE, 1995.

Declaración de la UEO de 10 de diciembre de 1991. Disponible en la siguiente dirección de correo electrónico: <http://www.weu.int>
[En línea, 3 de abril de 2001]