



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

La estructura jurídico-institucional de la Unión Europea en materia de defensa

Milagros Álvarez Verdugo



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 4.0. Spain License.**

UNIVERSITAT DE BARCELONA
Departamento de Derecho y Economía Internacionales
Facultad de Derecho

**LA ESTRUCTURA JURÍDICO-INSTITUCIONAL
DE LA UNIÓN EUROPEA
EN MATERIA DE DEFENSA**

Tesis Doctoral presentada por Dña. Milagros Alvarez Verdugo para aspirar al título de Doctora en Derecho.

Realizada bajo la dirección de la Profesora Dra. Victoria Abellán Honrubia, Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona.

Barcelona, diciembre de 1999.

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA



0700961716

Las primeras líneas de este trabajo quiero dedicarlas a los que, en realidad, lo han hecho posible.

En primer lugar, a todos y cada uno de los miembros del Área de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona, de los que he aprendido y espero poder seguir aprendiendo. De entre ellos deseo -y es de justicia- individualizar a una persona, la Dra. Ana Badía. Podría explicar los motivos, pero en estos casos lo más sencillo suele ser lo más completo: Ana, gracias.

En segundo lugar a quien me ha soportado: Germà, que siempre ha estado... también en los malos momentos.

Finalmente, pero no en último lugar, a la Dra. Victoria Abellán. Para con ella el agradecimiento es doble: por saber dirigir con paciencia y sin desmayo a quien escribe y, sobre todo, por haberme dado la oportunidad de acometer este reto. Gracias.

-ÍNDICE-

INTRODUCCIÓN.	xi
ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS.	xvii
<i>PARTE PRIMERA: LA DIMENSIÓN DE DEFENSA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA.</i>	1
CAPÍTULO 1º. SEGURIDAD Y DEFENSA EN EUROPA.	5
I. APROXIMACIÓN A LAS NOCIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA.	7
1. La noción de seguridad en Europa.	8
A. La seguridad durante el período de guerra fría.	10
a) Elementos caracterizadores de la guerra fría.	11
b) La seguridad como efecto de la disuasión.	15
c) La seguridad como producto de la distensión.	17
a') Propuestas iniciales.	17
b') La noción de distensión.	20
c') La noción de seguridad de la CSCE.	22
B. La seguridad en la post-guerra fría.	28
a) La actual tipología y naturaleza de los riesgos.	28
b) La seguridad europea: seguridad indivisible y de concepción amplia.	32
c) Nuevos fundamentos de la seguridad europea.	35
2. La noción de defensa en Europa.	39
A. Las acepciones funcional y organizativa del término defensa.	40
B. La clásica acepción funcional del término defensa en el ordenamiento jurídico internacional.	41
C. Las nuevas funciones de las fuerzas armadas y la acepción organizativa del término defensa.	44
a) La opción funcional elegida por la Alianza Atlántica.	44
b) La opción organizativa en el marco de la relación UE/UEO.	46

II. LA SEGURIDAD COOPERATIVA COMO MECANISMO DE GARANTÍA DE LA SEGURIDAD EUROPEA.	51
1. La noción de seguridad cooperativa.	52
2. La función de un sistema de seguridad cooperativa.	56
3. La seguridad cooperativa y el uso de la fuerza armada.	57
A. El sistema universal de seguridad colectiva y la autorización del uso de la fuerza.	58
a) Rasgos generales de la práctica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.	59
b) El marco jurídico de la Carta de las Naciones Unidas.	61
c) Efectos jurídicos de la práctica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.	66
B. El funcionamiento de un sistema de seguridad cooperativa en el marco del artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas.	69
C. El uso de la fuerza armada por "razones humanitarias" sin autorización expresa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.	72
CAPÍTULO 2º. LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE DEFENSA EN EL MARCO DE LA PESC: NATURALEZA JURÍDICA Y DELIMITACIÓN.	77
I. NATURALEZA JURÍDICA.	78
1. La naturaleza intergubernamental de la PESC.	78
2. El marco normativo de la PESC.	83
3. Las especificidades de la cooperación en materia de defensa.	84
II. OBJETIVOS.	86
1. Los objetivos de la PESC.	87
2. Los objetivos de la cooperación en materia de defensa en el marco de la PESC.	90
A. La protección y defensa de la Unión Europea.	92
B. El mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.	95
III. ÁMBITO MATERIAL DE APLICACIÓN.	99
1. Las opciones debatidas en el seno de la Unión Europea.	100
A. Las propuestas debatidas durante la Conferencia intergubernamental sobre Unión Política.	100
B. Las propuestas debatidas durante la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE.	103

2. La defensa como ámbito de interés de la Unión Europea.	106
A. La política de defensa común de la UE.	108
a) Método de definición.	108
b) Contenido esencial de la política de defensa común.	113
a') Las misiones relacionadas con el mantenimiento y restablecimiento de la paz.	114
c) La cooperación en materia de armamentos.	115
a') Los aspectos abordados por el Grupo de cooperación en materia de armamento.	117
b') Los aspectos abordados por el Grupo "Política Europea de Armamento".	118
B. El establecimiento de una defensa común.	119
C. Los límites de la cooperación en materia de defensa.	120
3. La posibilidad de una cooperación reforzada en materia de defensa entre los Estados de la UE.	124
4. Principales aportaciones de los órganos de la UE para la definición progresiva de una política de defensa común.	127
A. La Resolución adoptada por el Parlamento Europeo sobre la instauración progresiva de una política de defensa común.	127
B. La Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa.	131

CAPÍTULO 3º. LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE DEFENSA EN EL MARCO DE LA PESC: FUNCIONAMIENTO. 136

I. MARCO INSTITUCIONAL. 139

1. El Consejo Europeo. 139

- A. Naturaleza, composición y funcionamiento. 140
- B. Funciones y competencias. 141

2. El Consejo. 144

- A. Naturaleza, composición y funcionamiento. 144
- B. Funciones y competencias. 151
 - a) La función de definición y ejecución de la PESC. 151
 - b) La función de velar por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión. 155

C. Órganos auxiliares.	157
a) El Comité Político.	158
b) El Secretario General del Consejo, Alto Representante de la PESC.	160
c) Los Representantes especiales de la UE.	164
3. La Comisión.	166
A. La participación de la Comisión en la definición de la PESC.	167
B. La participación de la Comisión en la ejecución y puesta en práctica de la PESC.	168
4. El Parlamento Europeo.	170
A. La función de control político de la PESC.	170
B. La función de control político indirecto de la PESC a través del procedimiento presupuestario.	172
II. MEDIOS JURÍDICOS.	174
1. Los medios a disposición del Consejo Europeo.	174
A. La definición de principios y orientaciones generales.	174
B. La aprobación de estrategias comunes.	175
2. Los medios a disposición del Consejo.	178
A. Las posiciones comunes y las acciones comunes.	179
a) Noción: características principales y diferencias esenciales.	179
b) Naturaleza jurídica.	183
c) Características formales.	185
d) Efectos jurídicos.	188
a') Efectos jurídicos para los Estados miembros.	189
b') Efectos jurídicos para las instituciones comunitarias.	193
B. Los acuerdos internacionales.	195
3. La cooperación sistemática entre los Estados miembros.	196
4. Las acciones y decisiones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa: el recurso a la UEO.	198

**PARTE SEGUNDA: LA UEO COMO PARTE INTEGRANTE
DEL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA. 204**

**CAPÍTULO 4º. LA RELACIÓN UE/UEO: ANTECEDENTES,
MARCO NORMATIVO Y FINALIDADES. 206**

I. LOS ANTECEDENTES DE LA RELACIÓN UE/UEO. 208

1. La reactivación de la UEO y la creación de una identidad europea de seguridad y
defensa vinculada al proceso de construcción europea. 209

A. Las causas que motivan la reactivación de la UEO. 209

B. La conexión del proceso de reactivación de la UEO con la construcción
de una UE. 212

2. Las opciones planteadas desde la Unión Europea. 217

A. La Conferencia Intergubernamental para la Unión Política. 218

B. La Conferencia Intergubernamental para la reforma del TUE. 221

II. EL MARCO NORMATIVO PARA LA RELACIÓN UE/UEO. 223

1. Características formales. 223

2. Contenido normativo. 227

A. El principio de autonomía jurídica. 228

B. El principio de preeminencia política de la UE. 231

3. La eventual integración de la UEO en la UE. 234

III. LAS FINALIDADES DE LA RELACIÓN UE/UEO. 238

1. La definición de una política europea de defensa común. 239

A. La participación de la UEO en la definición de una política de defensa
común de la UE. 240

a) Las disposiciones del Tratado de Maastricht y de su Declaración
anexa relativa a la UEO. 240

b) La reforma operada por el Tratado de Amsterdam. 243

c) La práctica desarrollada desde la entrada en vigor del TUE. 245

d) Las aportaciones a la definición de una política europea de
defensa común. 247

a') Las "Conclusiones preliminares sobre la definición de una
política europea de defensa común". 248

b') Los trabajos del grupo ad hoc UE-UEO sobre la noción de
política europea de defensa común. 251

B. La cooperación en materia de armamentos.	255
a) El Grupo de Armamento de Europa Occidental.	256
b) La Organización del Armamento de Europa Occidental.	259
2. La elaboración y puesta en práctica de las decisiones y acciones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa.	261
A. Los supuestos para los que está previsto el recurso a la UEO.	263
B. Las competencias que corresponden a la UEO en el ejercicio de esta función operacional.	267
C. Las reglas de funcionamiento.	270
CAPÍTULO 5º. LA RELACIÓN UE/UEO: FUNCIONAMIENTO.	276
I. LAS CONSECUENCIAS DE LA RELACIÓN UE/UEO SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LA UEO.	278
1. El estatuto de Miembro en la UEO.	278
A. El régimen previsto en el Tratado constitutivo de la UEO.	279
B. La incidencia de la relación UE/UEO sobre la condición de Estado miembro de la UEO.	281
2. El estatuto de Observador en la UEO.	284
A. Contenido inicial: la Declaración de Petersberg del Consejo de la UEO.	284
B. Desarrollo y puesta en práctica.	285
3. El estatuto de Asociado en la UEO.	288
A. Antecedentes.	288
B. Contenido inicial: la Declaración de Kirchberg del Consejo de la UEO.	289
C. Desarrollo y puesta en práctica.	292
II. LAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN UE/UEO.	294
1. La cooperación interorgánica.	296
A. La cooperación entre los Consejos de la UE y de la UEO.	296
B. La cooperación entre la Secretaría general de la UEO y la Secretaría general del Consejo de la UE.	299
C. La cooperación entre los órganos de la UEO y la Comisión Europea.	304
D. La cooperación entre la Asamblea parlamentaria de la UEO y el Parlamento Europeo.	308
E. La celebración de reuniones conjuntas.	312
F. El acceso de la UE a las informaciones y recursos de los órganos de la UEO.	315
G. La creación de órganos de composición mixta: la Unidad de Planificación y Alerta Rápida de la UE.	320

2. La cooperación en el régimen de funcionamiento interno.	321
A. La armonización de las Presidencias.	321
B. La sincronización de reuniones.	323
C. La armonización de normas administrativas y de prácticas.	325
D. Los acuerdos de seguridad UE/UEO.	326
3. La cooperación operacional.	330
A. Las modalidades prácticas para la realización de operaciones de evacuación.	332
B. El modelo operativo para la aplicación del artículo 17.3 del TUE.	335
a) Contenido.	336
b) Valoración general y principales aspectos en fase de desarrollo.	343

***PARTE TERCERA: LA INCIDENCIA DE LA RELACIÓN UEO/OTAN
SOBRE EL DESARROLLO DE LA DIMENSIÓN DE DEFENSA
DE LA UNIÓN EUROPEA. 346***

**CAPÍTULO 6º. LA RELACIÓN UEO/OTAN: ANTECEDENTES,
MARCO NORMATIVO Y FINALIDADES. 348**

I. ANTECEDENTES DE LA RELACIÓN UEO/OTAN. 349

1. El Tratado de Bruselas de 1948: el marco institucional europeo para la defensa.	349
2. Incidencia del Tratado del Atlántico Norte en el marco institucional europeo para la defensa.	351
3. La reforma del Tratado de Bruselas de 1948: los Acuerdos de París de 1954.	355

II. EL MARCO NORMATIVO PARA LA RELACIÓN UEO/OTAN. 358

1. El artículo IV del Tratado de Bruselas: los principios de cooperación y de no duplicación con las estructuras de la OTAN.	359
2. Las Declaraciones relativas a la UEO anexas al Tratado de la Unión Europea.	362
A. Los principios de transparencia y complementariedad.	363
B. El principio de actuación conforme con las posiciones adoptadas en la Alianza Atlántica.	365

III. LAS FINALIDADES DE LA RELACIÓN UEO/OTAN. 366

1. La defensa europea.	367
A. Las funciones esenciales de seguridad de la Alianza Atlántica.	367
B. La defensa colectiva.	370
C. Las operaciones de gestión de crisis.	375

2. El reforzamiento del componente europeo de la Alianza Atlántica.	380
A. El proceso de reactivación de la UEO y sus repercusiones sobre la Alianza Atlántica.	380
B. La UEO como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica.	383
3. El desarrollo de una capacidad operacional complementaria a disposición de la UEO.	385
A. La noción de capacidades separables pero no separadas.	386
B. La construcción de una identidad europea de seguridad y defensa en el seno de la Alianza Atlántica.	390

CAPÍTULO 7º. LA RELACIÓN UEO/OTAN: FUNCIONAMIENTO. 392

I. LAS CONSECUENCIAS DE LA RELACIÓN UEO/OTAN SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LA UEO. 393

1. El estatuto de Miembro Asociado: contenido.	393
2. Los principios rectores de la relación entre Miembros Asociados y Estados miembros de la UEO.	396
3. El reconocimiento de la condición de Miembro Asociado.	397

II. LAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN UEO/OTAN. 400

1. La cooperación interorgánica. 401

A. Las modalidades de cooperación entre el Consejo de la UEO y los órganos de la OTAN.	402
B. Las modalidades de cooperación entre la Secretaría General de la UEO y los órganos de la OTAN.	407
C. Las modalidades de cooperación entre la estructura militar de la UEO y los órganos de la OTAN.	410
a) Las modalidades de cooperación entre la Célula de Planificación de la UEO y los órganos de la OTAN.	411
b) El Comité Militar de la UEO y sus relaciones interorgánicas con la OTAN.	416

2. La cooperación en el régimen de funcionamiento interno. 418

A. La sincronización de reuniones.	419
B. La armonización de los métodos de trabajo.	420
C. La participación de la UEO en el procedimiento de consulta de la Alianza Atlántica.	421
D. La celebración de consultas.	423

3. La cooperación operacional.	427
A. La adaptación interna de la Alianza Atlántica: presupuestos para la cooperación operacional UEO/OTAN.	428
a) La nueva estructura de fuerzas de la OTAN.	429
a') Características generales.	429
b') Las Fuerzas Operativas Conjuntas y Combinadas.	432
(i) Contenido del concepto Fuerzas Operativas Conjuntas y Combinadas.	432
(ii) La relación UEO/OTAN para el desarrollo del concepto Fuerzas Operativas Conjuntas y Combinadas.	433
(iii) Principales elementos constitutivos de una Fuerza Operativa Conjunta y Combinada.	436
b) La nueva estructura de mandos y los dispositivos de mando europeo.	438
B. Contenido de la cooperación operacional UEO/OTAN.	442
a) La preparación de las operaciones UEO que exigen del recurso a medios de la Alianza Atlántica.	442
a') Las misiones ilustrativas de la UEO.	443
b') La participación de la UEO en el proceso de planificación de la defensa de la OTAN.	447
b) El procedimiento para la utilización por la UEO de los medios y capacidades de la OTAN.	451
a') El proceso seguido para su definición.	452
b') Elementos centrales de su contenido.	453
c') El acuerdo marco UEO/OTAN sobre la transferencia, seguimiento y devolución de medios y capacidades de la OTAN.	456
CONCLUSIONES.	459
ANEXO 1: Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki (10-11 diciembre 1999)	471
ANEXO 2: Estados que participan en la UE, en la UEO y en la OTAN.	482
FUENTES CITADAS.	483
I. BIBLIOGRAFÍA.	483
1. Obras generales.	483
2. Monografías.	484
3. Artículos.	488
II. TRATADOS INTERNACIONALES.	499
III. JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL.	502

IV. DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y DE LA UNIÓN EUROPEA.	503
1. Organización de las Naciones Unidas.	503
A. Asamblea General.	503
a) Resoluciones.	503
b) Documentos oficiales.	503
B. Consejo de Seguridad.	504
a) Resoluciones.	504
b) Documentos oficiales.	505
2. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (antes CSCE).	505
3. Organización del Atlántico Norte.	506
A. Consejo del Atlántico Norte.	506
a) Declaraciones y comunicados.	506
b) Reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno.	508
B. Órganos subsidiarios.	509
4. Unión Europea Occidental.	510
A. Consejo de Ministros.	510
a) Declaraciones y comunicados.	510
b) Informes anuales.	512
B. Asamblea.	513
a) Recomendaciones y declaraciones.	513
b) Documentos oficiales.	513
c) Sesiones plenarias.	514
d) Documentos de las Comisiones.	514
C. Oficina de información y prensa.	516
5. Unión Europea.	517
A. Consejo Europeo.	517
B. Consejo.	518
a) Actos del Consejo.	518
b) Declaraciones del Consejo.	523
c) Sesiones del Consejo.	523
C. Comisión Europea.	524
D. Parlamento Europeo.	525
a) Resoluciones.	525
b) Informes de las Comisiones Parlamentarias.	527
V. DOCUMENTOS DE CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES.	527
1. Conferencia de países europeos para la salvaguardia de la paz y la seguridad en Europa.	527
2. Conferencia intergubernamental sobre Unión Política.	527
3. Conferencia intergubernamental para la reforma del Tratado de la Unión Europea.	528
VI. DOCUMENTOS DE LA PRÁCTICA DE LOS ESTADOS.	530

INTRODUCCIÓN

El proceso de integración europea constituye un fenómeno peculiar tanto desde el punto de vista jurídico como político. Jurídicamente, el proceso se articula desde los años cincuenta en torno a tres organizaciones internacionales: las Comunidades Europeas. La naturaleza de éstas trasciende la mera cooperación interestatal y permite la creación de estructuras supranacionales que ejercen competencias cedidas por sus Estados miembros en ámbitos materiales concretos. Políticamente, la construcción comunitaria recoge una noción de unión política que conecta con los movimientos federalistas europeos pero transformando su método de consecución: frente a las propuestas que abogan por la directa creación de una Europa federal, el proyecto comunitario opta por una integración progresiva fundamentada en solidaridades de hecho, de naturaleza esencialmente económica. El objetivo de unión política europea se convierte así en un factor de tensión permanente para la evolución del proceso de integración europea, y ello a pesar de que no figure inscrito en los Tratados constitutivos originarios ni cuente con una acabada delimitación jurídica e institucional.

La incidencia de esa tensión tiene por efecto una progresiva ampliación de los ámbitos materiales abordados pero también una afectación del modelo de integración que sustentaba su concepción inicial: las Comunidades Europeas se completan con estructuras que responden al modelo clásico de cooperación intergubernamental, para las que los Estados reservan ciertos aspectos ligados al núcleo esencial de la soberanía estatal.

El proceso de integración europea no agota el entramado de relaciones institucionalizadas entre Estados europeos. En primer lugar, porque no todos los Estados del continente participan de ese proceso. En segundo lugar, porque los Estados comunitarios participan también en otras organizaciones internacionales europeas en las que, preferentemente, abordan ciertos ámbitos de sus relaciones internacionales. Esto impone un condicionante específico a la evolución del proceso de integración europea, pues la ampliación de sus contenidos puede, en determinados casos, entrar en conflicto con el ámbito competencial de otras organizaciones de las que también formen parte sus Estados miembros.

Un ámbito en el que de forma especialmente nítida confluyen todas estas consideraciones es en el de la seguridad y la defensa. Se trata de un ámbito material no incluido en el ámbito de competencias comunitarias pero evidentemente conectado con el

objetivo de unión política. Esto ha motivado su parcial y paulatina incorporación a las estructuras de cooperación que acompañan desde los años setenta a las Comunidades Europeas y que actualmente se regulan en el Tratado de la Unión Europea. Paralelamente, es un ámbito donde la cooperación interestatal institucionalizada cuenta con organizaciones internacionales específicamente competentes, en las que participan, además, buena parte de los Estados de la UE.

Por lo que respecta en particular a la defensa, nos encontramos ante un ámbito material donde la cooperación interestatal ha estado marcada desde el final de la Segunda Guerra mundial por el enfrentamiento Este/Oeste, y que condujo a la aparición de alianzas militares creadas en torno a sus dos potencias líderes: los Estados Unidos y la URSS. Mientras que la desaparición del bloque del Este ha llevado aparejada la disolución del Pacto de Varsovia, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) no sólo pervive sino que, además, ha sido objeto de un profundo proceso de adaptación en el que se mantienen sus compromisos fundacionales y se refuerzan sus dimensiones políticas. En el marco de esta organización once Estados de la UE mantienen un compromiso de legítima defensa colectiva y desarrollan una intensa cooperación en materia militar y de defensa. Además diez de estos Estados también integran otra organización para la cooperación preferentemente militar: la Unión Europea Occidental (UEO). Aunque su relevancia estuvo plenamente subordinada a la de la OTAN durante el período de enfrentamiento bipolar, la UEO experimenta desde la segunda mitad de los ochenta un intenso proceso de reactivación estructural, competencial y político.

Con este escenario de fondo, el Tratado de la Unión Europea (TUE) firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 introduce por vez primera en los textos jurídico-convencionales que conforman el proceso de integración europea un término hasta entonces ajeno: la defensa. Hasta ese momento, el Acta Única Europea incorporaba al ámbito de la cooperación política europea los aspectos económicos y políticos de la seguridad, en lo que se entendía como una exclusión expresa de los aspectos militares de la seguridad y, por tanto, de la defensa.

La formalización en el TUE de esa nueva noción se produce en el marco de una de las estructuras de cooperación intergubernamental que en él se regulan: la política exterior y de seguridad común. Esta clarificación no permite sin embargo superar las incógnitas que rodean su regulación.

La primera de ellas hace referencia al contenido mismo de la noción que se incorpora. Aunque el Tratado hable de defensa, en ningún momento se alude al compromiso jurídico tradicionalmente vinculado a este término: la legítima defensa contra un ataque armado. Tampoco se definen expresiones como "política de defensa común", "defensa común" o "acciones y decisiones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa", todas ellas utilizadas en el TUE. Si esta era la situación que ofrecía el Tratado adoptado en 1992, la reforma que opera el Tratado de Amsterdam introduce especificaciones que tampoco se corresponden con el contenido tradicionalmente atribuido a la noción de defensa. Concretamente, el nuevo artículo 17.2 del TUE afirma que "las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz". Los problemas que rodean la delimitación de la noción de defensa formalizada en el TUE necesariamente inciden en la determinación de las competencias que en él se regulan para abordar la cooperación en este ámbito.

La segunda incógnita guarda relación con la estructura institucional operativa y la concurrencia potencial entre la Unión Europea y dos organizaciones concretas: la OTAN y la UEO. El Tratado establece una específica relación entre la UE y la UEO en virtud de la cual la UEO "es parte integrante del desarrollo de la Unión", "proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa", y "secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común". Además, también corresponde a la UEO la elaboración y puesta en práctica de las acciones y decisiones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. La situación no es más simple por lo que respecta a la OTAN. El Tratado no sólo afirma que la política de la Unión "respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN", sino que además, "será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco".

En este contexto, *nuestro objeto de estudio es la estructura jurídico-institucional de la UE en materia de defensa*. Su interés aparece evidente por la novedad temática que la formalización en el TUE de la noción de defensa representa para el proceso de integración europea, y también por las incógnitas que rodean su regulación. La investigación que nos proponemos abarca las siguientes cuestiones: la delimitación del contenido de la noción de

defensa que se formaliza en el TUE; las características jurídicas de la regulación de la defensa en dicho Tratado; los mecanismos que en él se establecen para posibilitar la cooperación en ese ámbito, y las soluciones que ofrece a la eventual concurrencia con la UEO y con la OTAN.

La plena comprensión de nuestro objeto de estudio exige en todo caso su contextualización en dos polémicas de fondo que, evidentemente, subyacen: (-) En primer lugar, la significación de la defensa por comparación a la noción de seguridad. En un contexto donde ha desaparecido el enfrentamiento Este/Oeste, la amenaza de confrontación militar masiva entre Estados parece estar siendo sustituida por riesgos de naturaleza compleja y origen diverso. La sustitución incide necesariamente en la importancia relativa de la dimensión militar de la seguridad y, también, en las necesidades de la cooperación para el mantenimiento de un entorno seguro y estable. (-) En segundo lugar, la tensión regionalismo/universalismo, pues las cuestiones relacionadas con la defensa exigen ser analizadas desde la perspectiva del sistema universal de seguridad colectiva y de los principios estructurales que lo informan.

Con estas referencias, el examen de nuestro objeto de estudio desde la perspectiva del ordenamiento jurídico internacional nos sitúa, necesariamente, en la esfera de la teoría general sobre organizaciones internacionales y, concretamente, en los aspectos relativos al ámbito material de competencias, las formas de ejercicio y las relaciones entre organizaciones internacionales. A su vez, ello nos condiciona el método a seguir en la investigación: un método jurídico de carácter deductivo basado en el estudio sistemático de los textos de interés, esto es, los Tratados constitutivos de las estructuras internacionales de referencia, los actos adoptados por las mismas y su práctica más relevante.

El análisis de nuestro objeto de estudio conforme al método indicado nos permite sostener la tesis central que se deriva de esta investigación: *el TUE dota a la Unión con un marco jurídico suficiente donde definir una política de defensa común centrada en las operaciones de gestión de crisis*. El propio TUE limita la autonomía de esta política mediante una exigencia de compatibilidad con la política elaborada en el seno de la Alianza Atlántica y condiciona su dimensión operativa a un esquema de coordinación con la UEO que, no obstante, puede alterarse mediante la integración de esta organización en la UE*.

* Durante la fase de cierre de esta investigación el Consejo Europeo adoptó acuerdos específicos en materia de política de seguridad y defensa. Respecto a sus contenidos concretos, vid. Anexo I.

La sistematización del trabajo se articula en torno a tres ejes principales.

El primero de ellos hace referencia a la dimensión de defensa de la UE en el marco de la política en la cual se inscribe, la política exterior y de seguridad común. Para ello procederemos a un estudio dividido en tres Capítulos. El primero de ellos, de carácter introductorio, aborda las características esenciales que rodean las nociones de seguridad y defensa europeas, sus mecanismos de garantía y la relación entre éstos y el sistema universal de seguridad colectiva (Capítulo 1º). En segundo lugar, procederemos a analizar la naturaleza jurídica de la cooperación en materia de defensa que posibilita el TUE y a delimitar el contenido de la noción de defensa que incorpora ese Tratado (Capítulo 2º). En tercer lugar estudiaremos los aspectos relativos al funcionamiento de esa cooperación, esto es, el marco institucional en el que se apoya y los medios jurídicos a su disposición (Capítulo 3º).

El segundo eje de análisis es la relación prevista por el propio TUE entre la UE y la UEO. A tal efecto estudiaremos, por un lado, los antecedentes de la misma, el marco normativo que la regula y las finalidades que con ella se persiguen (Capítulo 4º), y, por otro, su funcionamiento, esto es, los mecanismos articulados para posibilitar la participación en la UEO de todos los Estados de la UE y las modalidades diseñadas para la cooperación entre ambas estructuras (Capítulo 5º).

El tercer y último eje de la investigación se centra en la incidencia de la relación UEO/OTAN sobre el desarrollo de la dimensión de defensa de la UE. El interés de su análisis radica en la posibilidad de dilucidar si dicha relación facilita, condiciona o limita la relación que a su vez mantiene la UEO con la UE, y de la cual depende el desarrollo de la dimensión de defensa de esta última. Para ello utilizaremos el mismo esquema de análisis empleado para el estudio de la relación UE/UEO. Así, y en primer lugar, abordaremos los antecedentes de esa relación, los extremos básicos de su marco normativo y las finalidades que con ella se persiguen (Capítulo 6º). Hecho esto, y en segundo lugar, analizaremos las modalidades de funcionamiento de esa relación, las cuales se articulan a través de medidas que inciden en la propia composición de la UEO y en modalidades para la cooperación intersubjetiva entre ambas organizaciones (Capítulo 7º).

La investigación así planteada finalizará con la exposición de las conclusiones que pueden extraerse del análisis efectuado.

Por lo que respecta a las fuentes de conocimiento, éstas descansan sobre tres pilares fundamentales, atendiendo al método y sistemática de investigación elegidos. En primer lugar,

los tratados constitutivos y los documentos adoptados por las estructuras internacionales específicamente involucradas en nuestro objeto de estudio: la UE, la UEO y la OTAN. En segundo lugar, los textos más significativos en materia de seguridad y defensa adoptados por la Organización de las Naciones Unidas y por la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa, pues éstos constituyen el marco de referencia universal y europeo, respectivamente, de nuestro objeto de investigación. En tercer lugar, la aportación doctrinal más significativa relacionada con el objeto de estudio y con sus aspectos conexos.

Para la obtención de estas fuentes de conocimiento hemos hecho uso de los fondos bibliográficos y documentales disponibles en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona, en la Biblioteca Depositaria de las Naciones Unidas, sita en esta misma Facultad, y en las bibliotecas jurídicas de las principales universidades de Cataluña. Además, han sido de especial utilidad las páginas web de la UE, la UEO, la OTAN y la OSCE, pues a través de ellas hemos podido acceder al archivo de documentación de esas organizaciones y proceder a la consulta y análisis de los documentos adoptados por sus órganos principales. No obstante, y a estos efectos, el conocimiento de esos documentos también se ha visto facilitado por las visitas efectuadas a la sede de la UEO y de la OTAN en Bruselas, y las entrevistas mantenidas con funcionarios y personal al servicio de estas organizaciones.

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

<i>A.F.D.I.</i>	<i>Annuaire Français de Droit International.</i>
<i>A.J.I.L.</i>	<i>American Journal of International Law.</i>
AUE	Acta Única Europea, de 17 y 28 de febrero de 1986.
<i>B.Y.I.L.</i>	<i>British Yearbook of International Law.</i>
CIG-UP	Conferencia intergubernamental sobre Unión Política.
CIG-96	Conferencia intergubernamental para la reforma del Tratado de la Unión Europea.
CMX/CRISEX 2000	Ejercicio conjunto OTAN/UEO de gestión de crisis previsto para el año 2.000.
<i>C.M.L.R.</i>	<i>Common Market Law Review.</i>
COREPER	Comité de Representantes Permanentes.
CPE	Cooperación Política Europea.
CSCE/OSCE	Conferencia/Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.
<i>E.J.I.L.</i>	<i>European Journal of International Law.</i>
FOCC	Fuerzas Operativas Conjuntas y Combinadas.
GAEO	Grupo de Armamento de Europa Occidental.
GEIP	Grupo Europeo Independiente de Programas.
IFOR	"Implementation Force" (fuerza militar multinacional para la aplicación del Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina).
<i>J.C.M.S.</i>	<i>Journal of Common Market Studies.</i>
OAEO	Organización del Armamento de Europa Occidental.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común.
<i>R.E.D.I.</i>	<i>Revista Española de Derecho Internacional.</i>
<i>R.E.E.</i>	<i>Revista de Estudios Europeos.</i>
RFA	República Federal de Alemania.
<i>R.G.D.I.P.</i>	<i>Revue Générale de Droit International Public.</i>

R.I.E.	<i>Revista de Instituciones Europeas</i> (desde 1997: <i>Revista de Derecho Comunitario Europeo</i>).
R.M.C.	<i>Revue du Marché Commun</i> (desde 1992: <i>Revue du Marché Commun et de l'Union Européen - R.M.C. et de l'U.E.</i>).
R.M.U.E.	<i>Revue du Marché Unique Européen</i> .
R.T.D.eur.	<i>Revue Trimestrielle de Droit Européen</i> .
SFOR	"Stabilization Force" (fuerza militar multinacional para la estabilización de Bosnia y Herzegovina).
SHARP GUARD	Operación marítima UEO/OTAN para la vigilancia del embargo contra Yugoslavia (desplegada en virtud de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 789(1992), de 16 de noviembre).
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute.
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957 (originariamente, Comunidad Económica Europea).
TUE	Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, reformado en virtud del Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997.
UE	Unión Europea.
UEO	Unión Europea Occidental.
UNPROFOR	Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas en Yugoslavia.
UPPAR	Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida.
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.
WEUCOM	Sistema de telecomunicaciones de la UEO.

PARTE PRIMERA: LA DIMENSIÓN DE DEFENSA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

PLANTEAMIENTO GENERAL

La desigualdad detectable a finales de los ochenta entre la relevancia económica y la política de las Comunidades Europeas en la escena internacional¹, unida al nuevo contexto de seguridad europea, constituyeron las exigencias presentes en las Conferencias intergubernamentales sobre Unión Política y sobre Unión Económica y Monetaria que darían lugar al Tratado de la Unión Europea². Aunque tales exigencias se vieron "compensadas" por el rechazo de algunos Estados participantes a ver afectada su soberanía nacional en materias tan sensibles como la política exterior y, dentro de ésta, la política de seguridad y defensa³, el Tratado de Maastricht consigue incorporar un término hasta entonces ajeno al proceso de construcción europea: la defensa.

La novedad no debe ser interpretada como una consecuencia inexorable del proceso de integración europea, esto es, en términos funcionalistas clásicos⁴. Como afirma

¹ Vid. BRAILLARD, P., DJALILLI, M.-R. y TANNER, F., "L'Europe à la recherche de sa sécurité. Les acquis de Rome et de Maastricht", *Studia Diplomática*, Vol. XLIV, nº 5, 1991, p. 33-34. Del mismo modo, REMACLE señala como motivos para un salto cualitativo tras 1989: 1) la necesidad, exigida por el mercado único, de armonizar las políticas de control de las exportaciones de armamentos y de los productos y tecnologías de doble uso, 2) la aceleración de la Unión Económica y Monetaria, que hacía indispensable la instauración paralela de una Unión Política, y 3) la necesidad de crear un polo de poder político en el oeste del continente; vid. "La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne après Maastricht", en TELÒ, M. (dir.), *Vers une nouvelle Europe?*, Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1992, p. 240.

² Vid. Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (DOCE L 224, de 31 de agosto de 1992; BOE núm. 11, de 13 de enero de 1994; rect. BOE núm. 12, de 14 de enero de 1994, y BOE núm. 142, de 15 de junio de 1994; RCL 1994, marginal 81, pág. 120 y ss. y marginal 1659, pág. 4698 y ss.).

³ En este sentido se expresan BRAILLARD, P. y otros, *op. cit.*, p. 36-37. Igualmente, CLOOS y otros, comentando la posición británica, afirman que "son approche était... essentiellement celle de limiter les dégats"; vid. CLOOS, J.; REINESCH, G.; VIGNES, D.; WEYLAND, J., *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires.*, Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, 1993, p. 60.

⁴ La cuestión, sin embargo, no es objeto de un enfoque unánime por parte de la doctrina. Vid., entre otros, CLOOS y otros, *op. cit.*, p. 46, para los que la PESC es el resultado de una evolución "devenue ineluctable"; de la PEÑA, L.F., "La Política Exterior y de Seguridad Común", en WESTENDORP CABEZA, C. y otros, *España y el Tratado de la Unión Europea*, Ed. COLEX, Madrid, 1994, p. 409-410, quien considera que la PESC es resultado de la dinámica de la integración, o EVERLING, U., "Reflections on the structure of the European Union", *C.M.L.R.*, Vol. 29, nº 6, 1992, p. 1064, para quien el TUE "is to be construed according

ABELLÁN, el paso desde la integración económica a la unión política exige de una voluntad política expresa⁵. En su ausencia, los avances se limitan a perfeccionar el modelo clásico de cooperación internacional, sin alterar su naturaleza, empujados, esto sí, por coyunturas políticas favorables⁶. Prueba de ello es la reforma del TUE operada en virtud del Tratado de Amsterdam⁷; aunque ha permitido una sustancial mejora y clarificación de los procedimientos e instrumentos para la cooperación en materia de política exterior y de seguridad, no altera sus presupuestos esenciales, ni introduce cambios estructurales significativos por lo que respecta a los asuntos de defensa⁸.

La inadecuación de las tesis funcionalistas se manifiesta aún más, si cabe, en materia

to rules of interpretation which are in the first place oriented to the objectives of integration".

⁵ Vid. ABELLÁN HONRUBIA, V., "Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad", *R.I.E.*, Vol. 19, nº 1, 1992, p. 11.

⁶ A dicha coyuntura política favorable atribuyen algunos buena parte de los avances alcanzados en el Consejo Europeo de Maastricht, vid. BRAILLARD y otros, *op. cit.*, p. 39. En el mismo sentido, RIGAUX considera que los avances políticos materializados en el TUE no responden a la teoría funcionalista, sino a la aceleración de acontecimientos en la Europa del Este y a la reunificación alemana; vid. "Présentation Générale", en CONSTANTINESCO, V.; KOVAR, R.; SIMON, D. (direction), *Traité sur l'Union Européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992). Commentaire article par article*, Ed. ECONOMICA, Paris, 1995, p. 4.

Insistiendo en este extremo, y a juicio de JACQUÉ, la escuela neo-funcionalista ha sabido corregir la visión de Mitrany introduciendo el concepto de "desbordamiento cultivado", en virtud del cual los avances no se producen automáticamente, sino que se apoyan sobre fenómenos diversos de interdependencia e interpenetración a nivel de élites y exigen el recurso a una decisión política. No obstante, continúa el mencionado autor, la escuela neo-funcionalista olvida el lugar que ocupan los factores externos en el desarrollo comunitario, como lo demuestra la convocatoria de la CIG-UP, motivada tanto por necesidades internas de las Comunidades como a la transformación experimentada en el continente europeo. Vid. JACQUÉ, J.P., "Cours général de droit communautaire", en *Collected Course of the Academy of European Law*, Vol. I, Book I, 1990, p. 251. Prueba evidente de la incidencia de esos "factores externos" es la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE, cuyos escasos avances, materializados en el Tratado de Amsterdam, tienen como causa principal la ausencia de un contexto político favorable a cambios sustanciales.

⁷ Que entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Vid. Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997 (*DOCE* C 340, de 10 de noviembre de 1997, y *BOE* núm. 109, de 7 de mayo de 1999, pág. 17146 y ss.; rect. *BOE* núm. 188, de 7 de agosto de 1999, pág. 29318). A diferencia que en ocasiones anteriores, la reforma del TUE era una cuestión inscrita y prevista expresamente en el Tratado, concretamente en sus artículos J.4.6 y J.10. Esta circunstancia ha permitido una efectiva preparación de la Conferencia intergubernamental (CIG-96) que, no obstante, no se ha visto plenamente correspondida con sus resultados finales. La preparación de la CIG-96 tiene, entre sus elementos más significativos, los Informes sobre el funcionamiento del TUE preparados por cada una de las instituciones de la UE, así como un Informe preparado y elaborado en el seno de un Grupo de Reflexión ad hoc. Junto a éstos, la CIG-96 ha contado también con una contribución desde la UEO.

⁸ En este sentido, vid. BUFFOTOT, P., "La Conférence intergouvernementale et la réforme de la PESC: Beaucoup de bruit pour rien", *La Documentation française - Notes et études documentaires*, nº 5064-65, Décembre 1997, p. 239; CHARILLON, F., "Union européenne: déceptions et ajournements", *La Documentation française - Notes et études documentaires*, nº 5076-77, août 1998, p. 305; MANIN, P., "The Treaty of Amsterdam", *The Columbia Journal of European Law*, Vol. 4, nº 1, Winter/Spring 1998, p. 15, y LOUIS, J.V., "Le traité d'Amsterdam. Une occasion perdue?", *R.M.U.E.*, 2/1997, p. 12.

de seguridad y defensa. En efecto, y como sostiene McARDLE KELLEHER, "even in the simpler, nonmilitary aspects and in the initial stages of a conflict, cooperative peacekeeping requires the ability to identify and to react jointly to risk, on the basis of broad political agreement on goals and outcomes and with mutual confidence and trust. Democracies and states with conscript forces require the tolerance or, better, the political support of populations... Without those elements, cooperation is achieved only through negotiation,... What this means in most cases is that there is a limit to the essentially functionalist integration argument inherent in the present European cooperative security regime, at least for the present"⁹.

Sobre estas premisas abordaremos el análisis del tratamiento que el TUE reserva para las cuestiones relativas a la defensa, tomando como punto de partida tres extremos concretos de su regulación.

Por un lado, la defensa se aborda en el marco de una de las formas de cooperación arbitradas por el TUE, la política exterior y de seguridad común (PESC), la cual, junto a la cooperación policial y judicial en materia penal, completa a las Comunidades Europeas, fundamento de la Unión¹⁰.

Por otro lado, y si bien el Tratado afirma que la PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, la definición de una política de defensa común reviste algunos caracteres especiales. Así, mientras el Tratado de Maastricht remitía a un futuro esa definición, la reforma operada por el Tratado de Amsterdam convierte a esta política en objeto de definición progresiva y mantiene como eventualidad la posibilidad de que ella conduzca al establecimiento de una defensa común¹¹.

Por último, el TUE consagra una relación específica entre la UE y una organización

⁹ Vid. McARDLE KELLEHER, C., *The future of European Security: An Interim Assesment*, Brookings Occasional Papers, The Brookings Institutions, Washington DC, 1995, p. 150-151.

¹⁰ En virtud del Tratado de Amsterdam, ciertos aspectos antes abordados en el marco de la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, han sido incorporados al pilar comunitario. Nos referimos al nuevo Título IV de la Segunda Parte del TCE, relativo a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas.

¹¹ Los extremos apuntados se desprenden directamente de los artículos J.4.1 del TUE adoptado en Maastricht, y del actual artículo 17.1 del Tratado, tal y como resulta de la reforma operada por el Tratado de Amsterdam. El artículo J.4.1 rezaba como sigue: "La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común". Por su parte, el actual artículo 17.1 establece lo siguiente: "La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, de conformidad con el párrafo segundo, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo...".

internacional, la UEO, a partir de su consideración como parte integrante del desarrollo de la UE. En virtud de esa relación la UEO secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común, y le proporciona el acceso a una capacidad operativa, especialmente en el contexto de las misiones indicadas en el artículo 17.2 del TUE¹².

El tríptico señalado nos obliga a un análisis en dos etapas. En efecto, sólo tras la delimitación de las peculiaridades de la cooperación que en materia de defensa puede efectivamente desarrollarse en el seno de la UE podremos abordar el estudio de la relación que la UE mantiene con la UEO para ese tipo de cuestiones.

La primera parte de nuestra investigación se centrará, por tanto, en el análisis de la dimensión de defensa que el TUE introduce en el marco de la política exterior y de seguridad común, contextualizando su estudio en la evolución general de la seguridad y la defensa a nivel europeo. Con ello podremos advertir no sólo los avances que en esta materia se producen por comparación con la Cooperación Política Europea sino, lo que es más importante, determinar el grado de suficiencia del actual marco jurídico en relación al propósito recientemente acordado por el Consejo Europeo: "dotar a la Unión Europea de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades respecto de una política europea común de seguridad y defensa"¹³.

¹² A la relación UE/UEO hacía anteriormente referencia el artículo J.4.2 del TUE: "La Unión pide a la Unión Europea Occidental ..., que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa...". El nuevo artículo 17.1 del TUE indica en su segundo párrafo que "La Unión Europea Occidental 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. La UEO secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común tal y como se establecen en el presente artículo".

¹³ Vid. Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, Conclusiones de la Presidencia (SN 150/99), Anexo III: Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa, pto. 1. También en *Bol. UE* 6-1999, ptos. I.2-I.65.

CAPÍTULO 1º: SEGURIDAD Y DEFENSA EN EUROPA.

El Capítulo primero de este trabajo, de naturaleza eminentemente introductorio, tiene por objetivo ofrecer el marco conceptual sustantivo donde se ubica el objeto de nuestra investigación. Esto es, la aproximación a las nociones de seguridad y defensa, desde la perspectiva de las organizaciones europeas específicamente competentes en la materia y por comparación con el marco jurídico internacional, y la identificación de las principales características del mecanismo de garantía de la seguridad europea.

La delimitación de las nociones de seguridad y defensa es necesaria por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque los cambios políticos operados en el continente europeo desde finales de la década de los ochenta han generado una mutación en la identificación de los riesgos que amenazan la estabilidad y seguridad europeas. Su consecuencia directa es la actual utilización de los términos seguridad y defensa en contextos distintos a aquéllos en los que tradicionalmente se habían utilizado¹⁴. En segundo lugar, porque el objeto de estudio de nuestra investigación se centra en el mecanismo previsto por la Unión Europea para, precisamente, abordar los aspectos de defensa incluidos en su política de seguridad común; aspectos entre los que no figura el compromiso tradicionalmente identificado con la noción de defensa: la obligación jurídica de asistencia mutua para la legítima defensa contra un ataque armado. Parece evidente por tanto la necesidad de clarificar si la UE constituye, a estos efectos, un caso aislado o si por el contrario se limita a recoger una evolución general de las nociones seguridad y defensa en el contexto de las organizaciones europeas.

Para la delimitación de esas nociones hemos optado por un método de análisis consistente en el estudio de los documentos adoptados por las organizaciones regionales europeas especialmente implicadas en la materia y su comparación con los documentos

¹⁴ En términos muy claros se expresa MAILLET, para quien los cambios operados en la naturaleza de los riesgos que amenazan el continente "est à l'origine d'un changement de terminologie -le terme défense est fréquemment remplacé ou complété par celui de sécurité- et d'un élargissement des instruments envisagés: au seul instrument militaire vient s'ajouter la tentative diplomatique d'obtenir des accords de désarmement, puis vient maintenant s'ajouter la stratégie économique, qui revêt deux formes: l'une interne, l'autre externe". Vid. MAILLET, P., "Le double visage de Maastricht; achèvement et nouveau départ", *R.M.C. et de l'U.E.*, n° 356, 1992, p. 216.

adoptados en el marco de la Organización de Naciones Unidas, ayudándonos, para su interpretación, en el soporte doctrinal correspondiente. A partir de dicho análisis podremos extraer los parámetros esenciales que caracterizan la noción de seguridad europea desde el final de la Segunda Guerra mundial y advertir la existencia o no de elementos distintos a aquéllos que integran la noción de seguridad internacional. También será posible identificar si la disponibilidad de cooperación con la ONU y la OSCE, mostrada por las alianzas militares, se incluye o no en la noción de defensa y los efectos que generan una u otra opción.

Hecho esto se plantea una segunda necesidad: analizar el efecto de estas mutaciones conceptuales sobre los mecanismos de garantía que operan en Europa para el mantenimiento de la paz y la seguridad. Dichos mecanismos han basculado, tradicionalmente, entre dos opciones básicas: sistemas de seguridad colectiva y alianzas militares para el ejercicio del derecho de legítima defensa. La alternativa mencionada parece estar siendo sustituida por una suerte de imbricación entre ambas a través de la formulación de una noción nueva: la seguridad cooperativa. Se trata por tanto de analizar las características esenciales que rodean esta noción y la función específica que se asigna a un sistema de seguridad cooperativa. A este respecto, una cuestión concreta merecerá nuestra atención: los problemas relacionados con el uso de la fuerza. Ello exige analizar la relación entre la seguridad cooperativa y el sistema universal de seguridad colectiva diseñado en la Carta de las Naciones Unidas, relación que se articula a través de la práctica desarrollada durante esta última década por el Consejo de Seguridad autorizando a terceros el uso de la fuerza armada. Paralelamente, no podemos obviar ciertos acontecimientos recientes relacionados con el uso de la fuerza por razones humanitarias sin autorización expresa del Consejo de Seguridad. Su interés radica en la necesidad de identificar si ese tipo de acciones implican colocar al sistema europeo de seguridad al margen del mecanismo de seguridad colectiva diseñado por la Carta, procediendo a una nueva interpretación de sus contenidos, o si por el contrario se trata de comportamientos ajenos a la legalidad internacional vigente que sin embargo ponen en evidencia algunas de sus disfunciones más relevantes.

I. APROXIMACIÓN A LAS NOCIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EUROPA.

El presente apartado tiene por objeto la delimitación conceptual de dos nociones directamente relacionadas con nuestra investigación: la seguridad y la defensa. A tal efecto, dos extremos se constituyen en ejes necesarios para el análisis. Por un lado, la incidencia del contexto histórico internacional en la conformación de sus contenidos. Por otro, las eventuales especificidades de ese contexto histórico en el ámbito geográfico europeo. Para su combinación, utilizaremos como criterio de sistematización las etapas por las que ha atravesado la división Este/Oeste, atendiendo a que la misma ha tenido en el continente europeo uno de sus escenarios por excelencia.

El criterio seleccionado nos permitirá, en primer lugar, poner de manifiesto el contenido de la noción de seguridad europea durante el período de existencia del enfrentamiento Este/Oeste (período de guerra fría), y la incidencia que sobre ella ha tenido la desaparición del enfrentamiento bipolar. Además, y siendo nuestro marco de referencia la noción de seguridad internacional, constataremos que la noción de seguridad europea en la post-guerra fría cuenta con elementos relativos a la conformación política y económica de los Estados; elementos que, desde el punto de vista jurídico-internacional, pertenecen al ámbito de la soberanía estatal. En esta línea, la seguridad de los Estados europeos ya no depende, sólo, de su capacidad para hacer frente a un ataque armado sino, también y principalmente, de la capacidad para abordar los que se identifican como nuevos riesgos para la seguridad europea.

En segundo lugar, procederemos al análisis de la noción de defensa, estudiando la incidencia que el fin del enfrentamiento Este/Oeste tiene sobre la misma. Como veremos, dicha noción, tradicionalmente ligada al derecho de legítima defensa, incluye ahora también la disponibilidad de medios militares para su utilización en el marco de conflictos generalmente intraestatales, originados por inestabilidades en sus estructuras políticas, o fruto de rivalidades nacionalistas y/o religiosas. Ese nuevo uso de los aparatos militares aparece conectado a operaciones tradicionalmente ubicadas bajo la denominación de operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones de imposición de la paz, éstas últimas pertenecientes, como sabemos, al ámbito de competencias exclusivas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

1. La noción de seguridad en Europa.

La seguridad, indisociablemente unida a la paz, constituyen valores actualmente incorporados al derecho internacional, cuya referencia son la justificación de gran parte de sus normas e, incluso, la instancia legitimadora de todo el sistema jurídico internacional, desde sus principios generales a los mecanismos para su aplicación y cumplimiento¹⁵.

No obstante, si aislamos el término seguridad, podemos afirmar que éste hace referencia a una noción, en principio, de naturaleza subjetiva¹⁶. La seguridad dependería, en última instancia, de la percepción del sujeto de referencia frente a lo que considera riesgos o amenazas. Consecuentemente, y en términos absolutos, la seguridad exigiría la completa ausencia de tales riesgos o amenazas¹⁷.

El carácter esencialmente dinámico de la sociedad internacional, donde coexisten sujetos diversos con intereses a menudo contrapuestos, obliga a situar la seguridad bajo parámetros relativos, esto es, seguridad entendida como la convicción respecto a la capacidad para responder a los eventuales riesgos y para eliminar las causas que los originan¹⁸.

Actualmente existe un amplio consenso sobre la naturaleza multidimensional y global de la seguridad o, lo que es lo mismo, sobre la diversidad de aspectos que inciden en la conformación de la seguridad internacional y la interrelación que existe entre esos aspectos. Dicho consenso, no ajeno a la importante labor realizada en esta dirección por la Asamblea

¹⁵ Vid. ABELLÁN HONRUBIA, V., "La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en Homenaje al profesor D. Manuel Díez de Velasco*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, p. 3.

¹⁶ Vid. TWITCHETT, K.J., "Strategies for security: some theoretical considerations", en TWITCHETT, K.J. (ed.), *International Security*, Oxford University Press, London, 1971, p. 2 y ss. El autor, al abordar la seguridad exterior de los Estados, advierte del carácter subjetivo de la noción y analiza los principales intentos doctrinales en pro de su objetivación, por la vía de identificar los intereses nacionales vitales, los objetivos básicos de los Estados, etc.

¹⁷ Vid., en este sentido, GHEBALI, V.Y. & SAUERWEIN, B., *European security in the 1990s: Challenges and Perspectives*, UNIDIR, Geneva, 1995, p. 3: "Security is the freedom from threats, dangers or risks. ...security is more specifically defined as a condition in which states consider that there is no danger of military attack, political pressure and economic coercion so that they are able to pursue freely their own development and progress".

¹⁸ Según WOLFRUM, la seguridad internacional incluye un elemento objetivo y otro subjetivo. El primero implica una transformación de las relaciones internacionales a fin de que cada Estado esté seguro de que la paz no se romperá o que, al menos, cualquier quebrantamiento de la misma estará limitado en su impacto. El elemento objetivo estaría representado por el derecho de todo Estado a beneficiarse de un sistema de seguridad y la obligación de los Estados de apoyar dicho sistema. Vid. WOLFRUM, R., "Article 1", en SIMMA, B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 1994, p. 51.

General de las Naciones Unidas¹⁹, se manifiesta en la posibilidad de sistematizar hasta cinco dimensiones de la noción²⁰:

- dimensión militar, que comprende tanto las capacidades militares de los Estados como la percepción de amenaza que los Estados tienen unos de otros;
- dimensión política, relacionada con la estabilidad del Estado, su sistema de gobierno y las bases internas de su legitimidad;
- dimensión económica, o capacidad de acceder a los recursos, las finanzas, y a los mercados, necesaria para mantener unos niveles aceptables de bienestar de la población y de poder del Estado;
- dimensión social, entendida como la capacidad de las sociedades para hacer frente a las amenazas y vulnerabilidades que afectan a su cultura y a su identidad como comunidad, y

¹⁹ La labor de la Asamblea General de las Naciones Unidas adquiere un carácter sistemático a partir de la Resolución 2734 (XXV), de 16 de diciembre de 1970, en virtud de la cual se aprueba la Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional. En ésta se identifican como elementos básicos para el fortalecimiento de la seguridad internacional el respeto a los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas, el arreglo pacífico de controversias, las operaciones de mantenimiento de la paz, el desarrollo del artículo 43 de la Carta, el derecho a la libre determinación, el desarme, el desarrollo económico de los países, el respeto universal y el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales, y la promoción de la cooperación internacional.

Posteriores Resoluciones de la Asamblea General relativas a la Aplicación de la Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional inciden sobre los elementos señalados. Vid., entre otras:

- Resolución 2993 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972: son problemas estrechamente relacionados el "fortalecimiento de la seguridad internacional, el desarme y el desarrollo, incluido el concepto en evolución de la seguridad económica colectiva"..."el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales constituyen un elemento esencial del fortalecimiento de la seguridad internacional".
- Resolución 3185 (XXVIII), de 18 de diciembre de 1973: "Recalcando el vínculo estrecho existente entre fortalecimiento de la seguridad internacional, el desarme, la descolonización, el desarrollo económico y la necesidad de un esfuerzo internacional más intenso para disminuir la diferencia en constante aumento entre los países desarrollados y los países en desarrollo".

Así mismo, la Declaración aprobada por la Asamblea General con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas (Resolución 50/6, de 24 de octubre de 1995) insiste en que "toda medida encaminada a alcanzar la paz, la seguridad y la estabilidad en el mundo será inútil a menos que se aborden las necesidades económicas y sociales de los pueblos".

También en el seno del Consejo de Seguridad ha encontrado acogida esta noción multidimensional de la seguridad. Vid. Declaración de los miembros del Consejo de Seguridad. Sesión 3046a. celebrada a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno el 31 de enero de 1992 (S/23500), p. 3: "La ausencia de guerra y de conflictos militares entre Estados no asegura por sí misma la paz y la seguridad internacionales. Las causas no militares de inestabilidad en las esferas económica, social, humanitaria y ecológica se han convertido en amenazas a la paz y la seguridad".

²⁰ Estas cinco dimensiones, identificadas por BUZAN, son las retenidas por BARBÉ para analizar la nueva concepción de seguridad. Vid. BARBÉ, E., *Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995, p. 281.

Más específicamente referidas a la seguridad europea, GHEBALY & SAUERWEIN distinguen las cinco dimensiones siguientes: militar, política (dentro de la cual incluye las cuestiones de índole social), económica, medioambiental y geográfica (ésta última hace referencia a la ampliación del ámbito geográfico donde pueden producirse situaciones que amenacen la seguridad europea). Vid. *op. cit.*, p. 3 y ss.

- dimensión medioambiental, o capacidad para mantener la biosfera local y planetaria, en tanto que soporte físico necesario para desarrollar la existencia humana.

Sobre estas bases, el objetivo del presente apartado es identificar las peculiaridades que rodean la actual noción de seguridad en el continente europeo, utilizando para ello como eje conductor el enfrentamiento ideológico que, tras la Segunda Guerra Mundial, constituye una de las fracturas caracterizadoras del siglo XX: la división Este/Oeste.

Aunque ese enfrentamiento haya marcado el devenir de la sociedad internacional en su conjunto, es el continente europeo su escenario por excelencia. La seguridad en Europa ha estado determinada por la naturaleza y el grado de intensidad de ese enfrentamiento, así como por el "tono" de las relaciones existentes entre ambos bloques. Siendo esto así, es evidente la importancia que a efectos de seguridad europea reviste la desaparición de la escisión Este/Oeste, y su impacto sobre la percepción de amenaza sentida por los Estados europeos entre sí. En paralelo, la desaparición de aquélla escisión ha resituado la importancia relativa de las distintas dimensiones de la seguridad, revalorizando sus aspectos de naturaleza no militar.

El sistema de análisis previsto nos facilitará el estudio de la noción de seguridad en el momento presente, ya que nos permitirá distinguir entre las características heredadas de épocas precedentes y las derivadas del nuevo entorno geopolítico europeo.

A. La seguridad durante el período de guerra fría.

Antes de abordar las características esenciales que reúne la noción de seguridad europea en el período de guerra fría, es imprescindible identificar los rasgos esenciales del sistema bipolar que lo origina. Tales rasgos se mantuvieron inalterados con independencia del tipo de relaciones existente entre ambos bloques, y constituyen por tanto la base fáctica sobre la que se sustentan las dos concepciones de seguridad que se suceden desde finales de los años cuarenta hasta finales de los ochenta: la seguridad como efecto de la disuasión y la seguridad como producto de la distensión. Esas dos concepciones responden a dos enfoques distintos en materia de seguridad europea; enfoques que vienen determinados por el nivel de contacto entre ambos bloques para la disminución de las causas de tensión y el subsiguiente establecimiento conjunto de principios que regirán sus relaciones mutuas.

a) *Elementos caracterizadores de la guerra fría.*

La delimitación del período histórico conocido por guerra fría se efectúa, según la opinión mayoritaria de la doctrina, atendiendo a la existencia de dos bloques antagónicos y equiparando en consecuencia guerra fría con el mantenimiento del sistema bipolar que surge tras la Segunda Guerra Mundial²¹.

La expresión sobre continente europeo de dicho enfrentamiento radica en la conformación de dos grupos de Estados en cuyo seno se reproducen, de forma simétrica, "instituciones de contención contra el otro grupo: alianzas militares (OTAN versus Pacto de Varsovia) y organizaciones económicas (OECE y CEE versus CAME)"²². Aunque las estructuras institucionales de cada bloque no se creen, en todos los casos, en respuesta o como reacción a las del bloque contrario, no es menos cierto que en su conjunto reflejan con claridad la existencia en Europa de dos grupos de Estados con sistemas políticos, económicos y sociales diferentes, cada uno de los cuales se organiza, por tanto, de modo distinto.

La percepción, sentida en cada lado, respecto al carácter expansionista de los contrarios determina, durante esta época, el papel central de las alianzas militares en el escenario de seguridad europeo. Afirmación que no debe llevarnos a despreciar el efecto cohesionador que generan las organizaciones económicas, y el papel que éstas juegan como instrumentos para la solución de problemas de seguridad entre Estados aliados (i.e. las Comunidades Europeas respecto al contencioso franco-alemán y, en general, respecto a la ubicación de la RFA en el contexto occidental)²³.

²¹ Opción retenida por la mayoría de autores. Vid., entre otros, BARBÉ, E., *Relaciones... op. cit.*, p. 235. La autora explica, no obstante, como algún sector minoritario prefiere identificar guerra fría con un corto período de tiempo (1947-1953) durante el cual el sistema bipolar se caracteriza por una extrema rigidez, traducida en la incomunicación diplomática directa entre las dos grandes superpotencias.

²² Vid. BARBÉ, E., *Relaciones... op. cit.*, p. 241.

Según GUEBALY & SAUERWEIN, el mapa institucional europeo durante la Guerra fría se caracteriza por tres notas principales: los instrumentos institucionales se establecen dentro de cada bloque ideológico; son instituciones internacionales que operan bajo mandatos inflexibles y nítidamente delimitados; cada organización desarrolla sus funciones sin tener en cuenta las encomendadas a las demás; *op. cit.*, p. 139-140.

²³ Tampoco conviene olvidar la existencia sobre continente europeo de Estados neutrales o "neutralizados", en el sentido de no adscritos a ninguna de las alianzas militares presentes en Europa, y el papel ejercido por aquéllos como elementos de equilibrio en sentido amplio. No obstante, las características políticas y socioeconómicas de estos países permitiría ubicarlos en la denominada Europa occidental, expresión identificada con los sistemas democráticos, de derecho y de libre mercado. En este sentido, vid. Document 894, 9 novembre 1981, Assemblée de l'UEO, *L'Union européenne et l'UEO*, Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires Générales par M. De Poi, rapporteur, parágrafo 14.

El sistema bipolar, identificado desde el punto de vista político-militar con la pareja OTAN/Pacto de Varsovia, encuentra su fundamento primigenio en el enfrentamiento entre dos opciones ideológicas contrapuestas. Sus diferentes concepciones del sistema político, económico y social delimitan la escisión Este/Oeste y determinan la naturaleza específica del sistema bipolar²⁴.

A este respecto, las instituciones creadas para la autodefensa encuentran su fundamento último, precisamente, en la defensa del modelo político-ideológico correspondiente. Así, en el mismo preámbulo del Tratado del Atlántico Norte los Estados parte expresan la decisión de "salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, fundada en los principios de democracia, libertades individuales e imperio de la Ley"²⁵, principios básicos que serán reiteradamente afirmados en declaraciones posteriores de la propia Organización²⁶.

Por cuanto hace referencia al bloque oriental, no cabe duda respecto a la naturaleza ideológica de sus elementos aglutinadores, "dada la similitud de regímenes políticos de los Estados miembros y la posición del partido comunista en el Gobierno de dichos Estados"²⁷. A ello debemos añadir las relaciones específicas que existían entre los Estados socialistas, regidas por el principio directivo del "internacionalismo socialista" o proletario. Este último concretado "en los principios de amistad fraterna, estrecha cooperación y asistencia mutua

²⁴ En opinión de VISSCHER, el enfrentamiento Este/Oeste reviste unas características peculiares que lo distinguen de las rivalidades conocidas durante el siglo XIX (a las que denomina tensiones equilibradas). Atendiendo a los valores que entran en juego y a la concentración de poderes que implica, se trata de un enfrentamiento que tiene por objeto la dominación, tanto por lo que respecta a sus aspectos militares como ideológicos. Por ello, lo califica como "tensión de hegemonía". Vid. VISSCHER, Ch. de, *Teorías y Realidades en Derecho internacional público*, Ed. BOSCH, Barcelona, 1962, p. 86 a 88.

²⁵ Vid. Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Washington, 4 de abril de 1949, en BOE núm. 129, de 31 de mayo de 1982 (RCL 1982, marginal 1137).

²⁶ Vid., entre otras, North Atlantic Council, London 15th-18th May 1950, *Final Communiqué*, tercer párrafo: "[los Ministros de Asuntos Exteriores] are determined that freedom, which is the common basis of their institutions, shall be defended against every threat of aggression or subversion, direct or indirect"; y North Atlantic Council, Brussels, 7th-8th Jun 1966, *Final Communiqué*, apdo. 2: "the maintenance of the Atlantic Alliance is as necessary today as ever, in order to safeguard the freedom and the common heritage of their peoples founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law".

Este elemento ideológico servirá de "justificación" a la función implícita de integración de los Estados aliados que, bajo formas sustancialmente diferentes, cumplen respectivamente la OTAN y el Pacto de Varsovia; vid. ZORGBIBE, Ch., *Les alliances dans le système mondial*, Ed. P.U.F., Paris, 1983, 155 y ss.

²⁷ Vid. DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público. Tomo II. Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, Sexta edición, 1988, p. 380.

entre camaradas"²⁸. Esos lazos especiales "habilitaban" a cada uno de los miembros de la comunidad socialista a acudir en auxilio del socialismo cada vez que éste estuviera, a su juicio, amenazado en el territorio de otro Estado miembro, obviando incluso la oposición de este Estado a esa ayuda fraternal²⁹.

El conflicto y enfrentamiento entre bloques encuentra sus primeras manifestaciones en los meses posteriores al final de la Guerra (rechazo soviético a participar en el plan Marshall, creación del Kominform, fracaso de las tentativas de arreglo de la cuestión alemana y austriaca, etc.). Probablemente, una de las mejores muestras de la nueva percepción de peligro sea la progresiva aparición de tratados de asistencia mutua en los que el compromiso asumido por las partes no se limita a la eventualidad de resurrección del "peligro alemán", sino que se extiende al supuesto de agresión procedente de cualquier tercer Estado³⁰.

²⁸ Vid. TUNKIN, G.I., *Theory of International Law*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1974, p. 435-436. El autor cita como ejemplos la "asistencia" de la URSS en 1956 al pueblo húngaro y de ésta junto a otros Estados socialistas al pueblo checoslovaco (1968) y vietnamita.

²⁹ El texto por excelencia donde se argumentan esas relaciones especiales es "Soberanía y Deberes Internacionales de los Países Socialistas", *Pravda*, 28 de septiembre de 1968, reproducido en *I.L.M.*, Vol. VII, núm. 6, 1968, p. 1323 y ss.: "La soberanía de cada país socialista no puede oponerse a los intereses del mundo socialista... La autodeterminación para los países socialistas significa el derecho de cada uno a adoptar medidas para mejorar el sistema socialista. ...el panorama cambia sustancialmente cuando surge un peligro para el mismo socialismo en un país concreto. Como sistema social, el socialismo mundial es una ganancia común del pueblo obrero de todas las tierras; no puede dividirse y su defensa es la causa común de todos los comunistas...".

Entre los autores que analizan los argumentos empleados por la URSS para justificar la invasión de Checoslovaquia, en aplicación de la doctrina de la soberanía limitada, vid. FISCHER, G., "Quelques problèmes juridiques découlant de l'affaire tchécoslovaque", *A.F.D.I.*, Vol. XIV, 1968, p. 23-24, y RANDELZHOFFER, A., "Article 2", en SIMMA, B. (ed.), *op. cit.*, p. 122-123.

³⁰ Si el Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948, es el primero, en la parte occidental, "frente a cualquier agresión", lo cierto es que con anterioridad a esta fecha son varios los Tratados de asistencia mutua frente a la agresión de Alemania "o de cualquier otro Estado" firmados por países de Europa oriental. Tal es el caso de los Tratados de amistad, colaboración y asistencia mutua firmados entre Bulgaria y Yugoslavia (de 27 de noviembre de 1947, art. 3, en COLLIARD, C.A. et MANIN, A., *Droit International et histoire Diplomatique. Tome II - Europe*, Ed. Montchrestien, Paris, 1970, p. 229); Hungría y Yugoslavia (de 8 de diciembre de 1947, art. 3; *ibid.*, p. 231); Bulgaria y Albania (de 16 diciembre 1947, art. 3; *ibid.*, p. 232); Yugoslavia y Rumanía (19 de diciembre de 1947, art. 3, *U.N.T.S.*, Vol. 116, p. 89 y ss.); Bulgaria y Rumanía (16 de enero de 1948, art. 3, en COLLIARD & MANIN, *op. cit.*, p. 236), y entre Rumanía y Hungría (24 de enero de 1948, art. 3, *U.N.T.S.*, Vol. 477, p. 155 y ss.). Respecto al Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948, vid. *Traité entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, signé à Bruxelles, le 17 mars 1948*, *U.N.T.S.*, Vol. 19, p. 52 y ss. De forma más sutil, podemos citar también los Tratados del mismo género firmados por la URSS con Rumania y Hungría, los días 4 y 18 de febrero de 1948, respectivamente. En su artículo 2 los Estados firmantes adquieren el compromiso de asistencia mutua si una de las partes se viera involucrada en un conflicto armado contra Alemania o contra cualquier otro Estado que se pusiera de su parte. Vid. *U.N.T.S.*, Vol. 48, p. 189 y 163.

En esta línea, la firma en 1949 del Tratado del Atlántico Norte expresamente visualiza, en términos militares, el enfrentamiento intrínseco al sistema bipolar, al consagrar la vinculación americana permanente para con la defensa europea occidental³¹.

En la parte oriental de Europa, la creación del Pacto de Varsovia no tiene lugar hasta 1955³². La firma de este Pacto no responde a razones de naturaleza militar (toda la zona estaba ya cubierta por Tratados bilaterales de asistencia mutua entre los Estados del Este y de cada uno de éstos con la URSS), sino a motivaciones políticas. El Preámbulo de este tratado indica expresamente cómo el mismo obedece a la política de servir de réplica a los Acuerdos de París, que entraron en vigor el 6 de mayo de 1955, y que suponían, junto al rearme de la RFA, su incorporación al sistema defensivo occidental integrado en la OTAN y en la UEO³³. En todo caso, la firma del Pacto de Varsovia formaliza una cooperación preexistente y ofrece una base convencional para la subordinación al mando soviético de las fuerzas armadas de las democracias populares del Este europeo, y para el estacionamiento de tropas rusas en algunos de estos países. Así mismo, el Pacto dará a la cohesión política del campo socialista un marco más adecuado que el que ofrecían los diversos tratados bilaterales³⁴.

Identificados así los principales elementos que protagonizan la dinámica Este-Oeste sobre el continente europeo, podemos analizar la seguridad en Europa resultante de dicho enfrentamiento. Para ello es preciso constatar que el período de guerra fría no presenta en todo momento las mismas características, sino que se producen cambios en la percepción de

³¹ Vid. Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Washington, 4 de abril de 1949, en *BOE* núm. 129, de 31 de mayo de 1982 (*RCL 1982*, marginal 1337, pág. 2445 y ss.).

³² Vid. *Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle entre la République Populaire d'Albanie, la République Populaire de Bulgarie, la République Populaire de Hongrie, la République Démocratique Allemande, la République Populaire de Pologne, la République Populaire de Roumanie, l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques et la République Tchèqueoslovaque*. Signé à Varsovie, le 14 mai 1955 (*U.N.T.S.*, Vol. 219, p. 25 y ss.).

³³ El instrumento de adhesión de la República Federal de Alemania al Tratado del Atlántico Norte fue depositado ante el gobierno de los Estados Unidos el 6 de mayo de 1955. Los Acuerdos de París y a referencia al depósito mencionado, vid. *United Nations Treaty Series*, Vol. 211, p. 343. Los Acuerdos de París firmados el 23 de octubre de 1954 también incluyen la reforma del Tratado de Bruselas de 1948, constitutivo de la UEO. Vid. Tratado de Bruselas. Enmendado por el Protocolo que modifica y completa el Tratado de Bruselas, firmado en París el 23 de octubre de 1954. Textos del Tratado y de los Protocolos relativos a la Unión Europea Occidental (*BOE* núm. 110, 8 de mayo de 1990, *RCL 1990*, marginal 946, pág. 2352 y ss.).

Los Estados socialistas habían manifestado su rechazo a los Acuerdos de París en el Comunicado final de la Conferencia de países europeos para la salvaguardia de la paz y la seguridad en Europa, celebrada en Moscú los días 29 de noviembre a 2 de diciembre de 1954. El texto del comunicado aparece reproducido en COLLIARD, C.A. et MANIN, A., *op. cit.*, p. 547.

³⁴ Vid. ZORGBIBE, Ch., *op. cit.*, p. 61-62.

amenaza sentida en cada lado respecto al otro bloque. Esto, junto a los peligros que encerraba el mantenimiento en álgido de la tensión, permite distinguir dos fases en la dinámica bipolar: el período caracterizado por la disuasión y el período identificado con la distensión. Cada una de esas fases dieron lugar a dos enfoques sucesivos en materia de seguridad.

b) *La seguridad como efecto de la disuasión.*

Hasta finales de los años sesenta, la dinámica de relaciones Este/Oeste estuvo marcada por una percepción de peligro permanente sentida, recíprocamente, por cada uno de los bloques. En síntesis cabe afirmar que, frente a la inicial ventaja norteamericana derivada de la exclusiva posesión de la bomba atómica y del mayor control territorial mundial, gracias a aliados ideológicos indiscutibles, la obsesión soviética por conseguir la paridad nuclear y una expansión territorial a cualquier precio, en búsqueda de fronteras seguras, conseguirá acrecentar la percepción occidental de una política expansionista agresiva por parte de la Unión Soviética³⁵.

Esta idea de peligro militar inminente tiene por consecuencia la centralidad de la dimensión militar de la seguridad, que caracterizará esta primera fase de la guerra fría. Su principal manifestación será el proceso de perfeccionamiento, tanto estructural como instrumental, que ponen en marcha las respectivas alianzas militares, reforzando así sus capacidades militares para la defensa, en una estrategia tendente a disuadir al enemigo de las virtualidades de un eventual ataque.

La disuasión es un "concepto de seguridad cuyo objetivo es convencer a un posible adversario de que no inicie la guerra, mediante la amenaza de utilizar la fuerza a fin de impedirle que alcance sus objetivos por medios militares o de castigarlo si trata de recurrir a ellos. En realidad, se trata de persuadir al adversario de que los riesgos y costos de los actos de agresión excederán cualquier ganancia que pueda obtener como resultado de dichos actos. Si no se evita la guerra, la disuasión ha fracasado"³⁶.

³⁵ Vid. RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.J., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, Madrid, Cuarta edición, 1998, p. 66.

³⁶ Vid. *Estudio sobre los conceptos de seguridad*. Informe del Secretario General, A/40/533, 26 agosto 1985, p. 16, parágrafo 21.

La disuasión es la única estrategia militar "legal", desde el punto de vista jurídico internacional, en un contexto de confrontación entre bloques. Efectivamente, el principio de prohibición de la amenaza o uso de la fuerza impide jurídicamente a los Estados usar la fuerza salvo en respuesta a una agresión armada (artículos 2.4 y 51 de la Carta de Naciones Unidas). Siendo esto así, la tensión sólo podía manifestarse, legalmente y en términos militares, por la vía de la disuasión; esto es, permanente carrera de armamentos que permitiera convencer al contrario de la inviabilidad fáctica de un ataque sorpresa o, al menos, de los altos costes humanos y materiales que podrían derivarse de su acción³⁷.

La división Este/Oeste en Europa, unida a la estrategia de la disuasión como regla de relación entre ambos bloques, conducirá a la inexistencia, durante este período, de una noción de seguridad europea de alcance continental. La seguridad será un término siempre referenciado a una de las partes enfrentadas, y que depende, en cada momento, de la capacidad militar que se considera imprescindible para repeler un ataque armado del otro bloque³⁸.

Para FISCHER, el "equilibrio del terror", inherente al concepto disuasión, presenta dos problemas fundamentales: su alto grado de subjetividad (se funda sobre la idea que cada uno de los dos antagonistas se formula acerca de la política del contrario y de los efectos que la propia ejerce sobre el contrario) y, en consecuencia, su alta inestabilidad (las autoridades tienden siempre a evaluaciones pesimistas respecto a su posición relativa frente al otro bloque). Vid. FISCHER, G., "Les accords sur la limitation des armes stratégiques", *A.F.D.I.*, Vol. XVIII, 1972, p. 11.

³⁷ Entre las múltiples declaraciones de la Alianza en que se afirma que su estrategia defensiva está basada en el concepto de la disuasión ("strong deterrent"), vid. North Atlantic Council, Paris 15th-17th Apr. 1958, *Final Communiqué*, apdo. 3.

³⁸ Vid. Comunicado Final del Consejo del Atlántico Norte (mayo 1950), *doc. cit.*, quinto párrafo: "the maintenance of peace and the defence of freedom require the organization of the adequate military defence". Consecuencia inmediata de este enfoque es la progresiva carrera de armamentos, justificada en la necesidad de un continuo reforzamiento de la potencia armamentística de la Alianza, incluida su dimensión nuclear; vid. North Atlantic Council, Paris 16th-19th Dec. 1957, *Final Communiqué*, apdo. 19.

Tal será la identificación que se produce entre seguridad y su dimensión militar que se califican como "compromisos recíprocos de seguridad" lo que en puridad no son más que compromisos de asistencia mutua para la defensa contra un ataque armado; vid. North Atlantic Council, Lisbon 20th-25th Feb. 1952, *Final Communiqué*, apdo. 3, respecto a la conexión que debía establecerse entre la Alianza Atlántica y la Comunidad Europea de Defensa.

Respecto al término de referencia de la seguridad, vid. North Atlantic Council, Paris 15th-16th Dec. 1955, *Final Communiqué*, parte III (seguridad de sus Estados miembros). Incluso a veces se utiliza el concepto más genérico de "Occidente"; vid. North Atlantic Council, Washington 2nd-4th Apr. 1959, *Final Communiqué*, apdos. 5 y 6.

La amplitud e intensidad del enfrentamiento Este/Oeste lleva incluso a la Alianza a contemplarse como garante de la paz mundial; vid. Declaración del Consejo del Atlántico Norte (diciembre 1957), *doc. cit.*, apdo. 36, donde se sostiene que las decisiones dirigidas al reforzamiento de la Alianza no sólo incrementan la seguridad de sus Estados miembros, sino también la de todo el mundo. Así mismo, North Atlantic Council, Paris 16th-17th Dec. 1963, *Final Communiqué*, apdo. 2: el reforzamiento de la Alianza se incluye entre los prerequisites para el mantenimiento de la paz mundial.

La paz resultante de esta "seguridad por partes" será una paz puramente negativa³⁹. Mera ausencia de guerra, garantizada por la máxima preparación para hacer frente a un conflicto armado.

En definitiva, cabe afirmar que la seguridad durante el período de la disuasión es una noción de naturaleza unidimensional: la unidireccionalidad de las amenazas sentidas provoca que sus elementos integrantes y los fundamentos para su mantenimiento revistan una naturaleza exclusivamente militar.

c) *La seguridad como producto de la distensión.*

Analizar el contenido de la noción de seguridad resultante de la denominada "distensión" entre bloques exige conocer las propuestas que dan origen a esa nueva fase de las relaciones Este/Oeste y la noción de distensión que inspira a cada una de ellas. En todo caso, la distensión tiene su principal expresión en la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa, marco en el cual se asentarán las bases y principios sobre los que se fundamenta la noción de seguridad europea hasta la desaparición del enfrentamiento bipolar.

a') Propuestas iniciales.

Desde mitad de los años cincuenta, y en paralelo a su política de disuasión, la URSS se mostró partidaria de un cambio en la naturaleza de las relaciones Este/Oeste. La premisa para ello consistía en desmentir que la división ideológica tuviera necesariamente que dar lugar a enfrentamientos, afirmando por el contrario la posibilidad de una coexistencia pacífica entre bloques⁴⁰. A nivel europeo, y junto a la insistencia en la necesidad de identificar

³⁹ Sólo así tiene sentido la afirmación del Consejo del Atlántico Norte de que "la Alianza ha sido establecida para defender la paz"; vid. Declaración del Consejo del Atlántico Norte (diciembre 1957), *doc. cit.*, párrafo octavo.

⁴⁰ Vid. RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.J., *op. cit.*, p. 66-67. El concepto de coexistencia pacífica no supone una mera coexistencia pasiva, sino también una cooperación y comprensión activa entre los Estados sobre la base de la igualdad y del beneficio mutuo; vid. Estudio sobre los conceptos de seguridad. Informe del Secretario General, A/40/533, *doc. cit.*, pág. 23, parágrafo 50.

A nivel internacional, el tema de la coexistencia pacífica fue introducido en la Agenda de la Asamblea General de Naciones Unidas por iniciativa soviética en 1957, convirtiéndose en el punto de partida de los antecedentes directos de la Resolución 2625(XXV), adoptada por la Asamblea General el 24 de octubre de 1970.

principios y reglas para las relaciones entre Estados pertenecientes a sistemas políticos y socioeconómicos diferentes, la propuesta concreta de los Estados socialistas consistía en la convocatoria de una conferencia pan-europea para el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva. En esta línea se sitúa el Comunicado final de la Conferencia de países europeos para la salvaguardia de la paz y la seguridad en Europa, celebrada en Moscú del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 1954. En dicho Comunicado, y tras condenar los Acuerdos de París de octubre del mismo año, los Estados participantes proponen la creación de un sistema de seguridad colectiva en Europa basado en los principios de respeto a la independencia y soberanía de los Estados, y de no injerencia en sus asuntos internos⁴¹.

Los recelos occidentales a que la iniciativa soviética excluyera del escenario europeo a los Estados Unidos, dando por el contrario a la URSS una especie de derecho de vigilancia sobre los asuntos occidentales, motivan la hostilidad inicial frente a la propuesta.

Así, y merced al impulso provocado por la incorporación a la ONU en 1960 de dieciséis nuevos Estados, frutos del proceso descolonizador, la Asamblea General decidió incluir en el orden del día del siguiente período de sesiones el tema "Trabajos futuros en el campo de la codificación y el desarrollo progresivo del Derecho Internacional" (vid. Resolución 1505(XV) de 12 de diciembre de 1960). En el transcurso de las discusiones, doce Estados socialistas presentaron en 1961 una propuesta a fin de centrar los debates en torno al "Examen de los principios de Derecho Internacional relativos a la coexistencia pacífica entre Estados". El fuerte rechazo occidental a asumir una expresión que se había convertido en bandera del bloque contrario, exigió una modificación, finalmente consensuada, en el enunciado del tema: "Examen de los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". Bajo este nuevo título, los principios de la coexistencia pacífica se inscribieron finalmente en el orden del día del XVII período de sesiones de la Asamblea General (vid. Resolución 1686(XVI) de 18 de diciembre de 1961). Sobre la coexistencia pacífica y los antecedentes de la Resolución 2625(XXV), vid. PEREZ VERA, E., *Naciones Unidas y los principios de la coexistencia pacífica*, Ed. Tecnos, Madrid, 1973, en especial, p. 29-31. Entre los trabajos más significativos sobre la noción de coexistencia en derecho internacional, vid. TUNKIN, G., "Coexistence and International Law", *Recueil des Cours*, 1958-II, Vol. 95, p. 1-81.

⁴¹ Vid. Comunicado final de la Conferencia de países europeos para la salvaguardia de la paz y la seguridad en Europa, celebrada en Moscú del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 1954, en COLLIARD, C.A. et MANIN, A., *op. cit.*, p. 547. La misma aspiración se recoge en el Preámbulo del Pacto de Varsovia, de mayo de 1955, y en disposiciones concretas de los Tratados de amistad, cooperación y asistencia mutua firmados con posterioridad entre Estados socialistas europeos. La cuestión fue planteada ante las Naciones Unidas por Rumanía, que propuso en agosto de 1960 la inclusión en la agenda de la XVª sesión de la Asamblea General del tema "Acciones a nivel regional para mejorar las relaciones de buena vecindad entre Estados europeos con sistemas sociales y políticos diferentes" (A/4440. Letter of 18 August 1960 from Permanent Representative of Romania). Vid. *Yearbook of the United Nations*, 1960, p. 181. Sucesivamente pospuesto, el tema tan sólo daría lugar a la adopción de alguna Resolución de contenido escasamente concreto (i.e. Resolución 2129(XX) de 21 de diciembre de 1965; vid. *Yearbook of the United Nations*, 1965, p. 97). No obstante, los Estados parte del Pacto de Varsovia reiterarían con regularidad sus propuestas de coexistencia pacífica en Europa. Vid., "Llamamiento de los Estados partes en el Tratado de Varsovia dirigido a todos los países europeos, aprobado en Budapest el 17 de marzo de 1969" (Naciones Unidas, Documento A/7536, 2 abril 1969). En él reafirman la propuesta formulada en la Declaración de Bucarest de 1966 sobre la salvaguardia de la paz y la seguridad en Europa: convocatoria de una conferencia pan-europea para la discusión de la seguridad europea y la coexistencia pacífica.

Sin embargo, y entre otros factores, la progresiva toma de conciencia respecto a las incertidumbres y riesgos inherentes a la pura dinámica de disuasión, y la aceptación, en última instancia, de que "la lógica de la disuasión, basada en la carrera cualitativa y cuantitativa de armamentos, precisa unas reglas del juego"⁴², incide sobre la actitud occidental, permitiendo el inicio de una nueva etapa en las relaciones Este/Oeste: el período de la distensión⁴³.

La necesidad de su puesta en marcha es reconocida por la Alianza Atlántica en la segunda mitad de los años sesenta⁴⁴, y se consagra tras la aprobación, en 1967, del documento "Las futuras misiones de la Alianza", más conocido como Informe Harmel⁴⁵.

⁴² Vid. BARBÉ, E., *Relaciones...op. cit.*, p. 241. La autora sitúa como momentum del cambio la crisis de los misiles de Cuba (1962). En definitiva se trata de una obviedad: "un mundo dividido y heterogéneo, pero universal, precisa reglas de funcionamiento generalmente aceptadas y capaces por ello de operar a pesar de las escisiones [que existan: Este/Oeste, Norte/Sur ...]"; vid. CARRILLO SALCEDO, J.A., *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Ed. Tecnos, Madrid, 1991, p. 169.

⁴³ No pretendemos dar a entender, por ello, que estemos ante una evolución lineal exenta de problemas. En concreto, no debemos olvidar los efectos que para la defensa europea occidental tenía la sustitución de la doctrina de "represalia nuclear masiva" por la de "respuesta asimétrica o flexible" como base de la disuasión (incrementar la intangibilidad del territorio americano y ruso y aumentar, en contrapartida, la vulnerabilidad del continente europeo). Por otro lado, la política de cooperación USA/URSS en materia de limitación de armamentos, iniciada con las negociaciones SALT I en 1969, también tiene efectos para la seguridad de los Estados europeos, a pesar de su no participación en tales negociaciones. Sobre estas cuestiones, sus causas y las discrepancias y reacciones subsiguientes, vid., entre otros, ROBLES CARRILLO, M.A., *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 36 y ss.

⁴⁴ Así, en la Declaración del Consejo del Atlántico Norte de junio de 1966 se afirma por primera vez la necesidad de mejorar las relaciones entre los pueblos de Europa del Este y del Oeste, y disminuir las sospechas y temores recíprocos, en espera de un arreglo definitivo a los problemas que afectan a la seguridad en Europa; vid. *doc. cit.*, apdo. 10.

Esta Declaración se produce meses después de la retirada de Francia de la estructura militar integrada de la Alianza, cuyos motivos apuntan el cambio en las relaciones Este/Oeste sobre el continente. Según se expresa en el informe enviado los días 10 y 11 de marzo por el Gobierno francés a los catorce representantes de los gobiernos aliados, la retirada de Francia viene motivada por cuatro razones fundamentales: la amenazas sobre el mundo occidental ya no tienen el carácter inmediato y peligroso que tenían antes; el equilibrio nuclear URSS/USA se ha visto sustituido por el monopolio de éste último, cosa que transforma las condiciones generales de la defensa de Occidente; Europa ya no es el centro de las crisis internacionales, que se han trasladado a otras zonas del globo donde los países de la Alianza ya no están en cuestión, y, Francia se ha dotado de armamento nuclear, cuya naturaleza excluye la posibilidad de que esté integrado. Vid. Aide-mémoire remis par le gouvernement français aux quatorze représentants des gouvernements membre de l'O.T.A.N. les 10 et 11 mars 1966, en COLLIARD, C.A. et MANIN, A., *op. cit.*, p. 1025-1026. En opinión de CHARPENTIER, la razón política para la retirada de Francia de las estructuras militares integradas de la OTAN es precisamente el objetivo de quebrar las fronteras que dividían desde Yalta al mundo en dos bloques y construir un equilibrio multilateral a nivel mundial con una Europa cooperante desde el Atlántico a los Urales, en la que Alemania encontraría, además, un marco para su reunificación. Vid. CHARPENTIER, J., "Le retrait français de l'O.T.A.N.", *A.F.D.I.*, Vol. XII, 1966, p. 412.

⁴⁵ Vid. North Atlantic Council, Brussels 13th-14th Dec. 1967, *The Future Tasks of the Alliance. Report of the Council* (Harmel Report).

Sobre la premisa de que el establecimiento de un orden pacífico en Europa exige la participación de todos los Estados implicados y afectados, la Alianza Atlántica modifica su estrategia para la consecución y mantenimiento de la seguridad de sus miembros⁴⁶, añadiendo a la capacidad militar de disuasión, una política de distensión encaminada, según se afirma, a la consecución de un orden pacífico en Europa, justo y duradero, dotado de las adecuadas garantías de seguridad⁴⁷.

b') La noción de distensión.

En palabras de CARRILLO, "la distensión consiste en el esfuerzo continuado y dinámico por encontrar e identificar intereses comunes que trasciendan las diferencias existentes entre el Este y el Oeste"⁴⁸. La noción hace referencia al enfoque que a finales de los años sesenta se adopta para las relaciones Este/Oeste, y que permite, a su vez, un nuevo enfoque en materia de seguridad europea.

La concepción mencionada responde esencialmente a las exigencias del bloque occidental, sustancialmente diferentes a la visión de los países del Este en materia de distensión.

Para los países del Este, la distensión, como consecuencia necesaria de los principios de coexistencia pacífica, era una situación (no un proceso), cuya irreversibilidad dependía del

⁴⁶ En el léxico de la Alianza, seguridad va a seguir siendo un término exclusivamente referido a sus Estados miembros. Así mismo, la naturaleza militar de la Alianza hará que defensa y seguridad sigan siendo términos intercambiables; vid. North Atlantic Council, Washington 30th-31st May 1978, *Final Communiqué*, apdo. 4 ("persiste la validez de los dos objetivos complementarios de la Alianza: mantener la seguridad y perseguir la distensión").

⁴⁷ Vid. Informe Harmel, *doc. cit.*, apdos. 8 y 9.

La Declaración de diciembre de 1970 verbaliza expresa y correctamente el enfoque de seguridad de la OTAN: "NATO's approach to security in the 1970s will continue to be based on the twin concepts of defence and detente"; vid. North Atlantic Council, Brussels 3rd-4th Dec. 1970, *Final Communiqué*, apdo. 22. La vigencia de la estrategia definida en el Informe Harmel será reiterada en posteriores declaraciones de la Alianza. Vid., entre otras, North Atlantic Council, The Hague 30th-31st May 1979, *Final Communiqué*, apdo. 4; North Atlantic Council, Washington D.C. 31 May 1984, *Washington Statement on East-West Relations. Issued by the Foreign Ministers at the North Atlantic Council Meeting*, apdo. 2; North Atlantic Council, Reykjavik, 11-12 June 1987, *Statement on the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council*, apdo. 1.

Para la OTAN, la distensión no puede limitarse al escenario europeo, sino que tiene un carácter mundial e indivisible, y exige de todos los Estados implicados un máximo esfuerzo por disminuir el riesgo de confrontación, tanto en el ámbito político como militar. Vid., respectivamente, North Atlantic Council, Brussels 13th-14th Dec. 1979, *Final Communiqué*, apdo. 3., y North Atlantic Council, Brussels 11th-12th Dec. 1975, *Final Communiqué*, apdo. 2.

⁴⁸ Vid. CARRILLO SALCEDO, J.A., "Helsinki, Belgrado, Madrid, Estado de la cuestión", *Revista de Fomento Social*, nº 139, Madrid, 1980, p. 294-295.

reconocimiento y no puesta en cuestión del status quo territorial en Europa. Además, representaba el medio de evitar la guerra nuclear, sin excluir por ello la continuación de la influencia soviética en Europa y en el resto del mundo. La distensión era un fenómeno que se producía entre Estados, sin afectar al ámbito de la lucha ideológica ni a la situación social interna de los Estados o a las luchas de liberación nacional. Se trataba de una concepción que excluía la toma en consideración de la dimensión humana en las relaciones internacionales y que postulaba la lucha ideológica en un sentido único, del Este hacia el Oeste⁴⁹.

Muy al contrario, y desde un primer momento, los países occidentales consideraron la distensión como un medio para asegurar una mayor estabilidad en las relaciones intergubernamentales (sobre la base de una moderación recíproca de la confrontación Este/Oeste) y una mejora en la circulación de personas, información e ideas. Desde esta óptica, la distensión se concebía como un proceso universal (válido para todas las partes del mundo), global (incluía a los individuos), indivisible (relajación de la tensión en todos los frentes, incluido el ideológico), y dinámico (necesitado de esfuerzos y progresos continuos)⁵⁰.

La noción finalmente consensuada quedará recogida en el Acta Final de Helsinki, donde la distensión se identifica con un proceso evolutivo, de carácter global y alcance universal⁵¹. En otras palabras, la distensión constituye un proceso dinámico, de aplicación universal, que exige esfuerzos continuos, englobando de manera indivisible tanto la dimensión humana como la dimensión estatal de las relaciones internacionales⁵².

⁴⁹ Vid. GHEBALI, V.Y., *La diplomatie de la détente: la CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, 1989, p. 73, 74 y 102.

⁵⁰ Vid. GHEBALI, V.Y. (1989), *op. cit.*, p. 102.

⁵¹ Vid. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Acta Final de Helsinki*, Helsinki, 1 de agosto de 1975, Cuestiones relativas a la Seguridad en Europa - Preámbulo, segundo párrafo: "Convencidos de la necesidad de realizar esfuerzos para conseguir que la distensión sea un proceso continuo y cada vez más viable y general, de dimensión universal, y de que la aplicación de los resultados de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa constituirá una contribución fundamental a este proceso;...".

⁵² Vid. GHEBALI, V.Y. (1989), *op. cit.*, p. 74.

c') La noción de seguridad de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa.

El esfuerzo conjunto en pro de la distensión se materializó en una amplia gama de encuentros Este/Oeste, tanto entre las dos grandes potencias como a nivel multilateral⁵³. No obstante, su máximo exponente lo constituye la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE).

El proceso CSCE, iniciado formalmente el 3 de julio de 1973, tiene justamente como objetivo principal la superación de la dinámica Este-Oeste, por el establecimiento de un diálogo político permanente sobre la seguridad multilateral para Europa y América del Norte⁵⁴. Su primer resultado concreto es la firma, el 1 de agosto de 1975, del Acta Final de Helsinki⁵⁵.

⁵³ Los contactos bilaterales entre las dos potencias estarán centrados en la negociación de acuerdos para el control y sobre todo la reducción de armamentos, negociaciones que se guiarán por el principio de igual seguridad. Tampoco podemos olvidar, en materia de negociaciones bilaterales, las mantenidas por la RFA con la URSS, Polonia y la RDA, centradas en aspectos de naturaleza territorial.

⁵⁴ Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, "La Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE)", en DIEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, Undécima edición, 1999, p. 661.

Según SUR, el proceso CSCE "was not intended to bring about upheavals of a political or ideological nature. It was designed in a more limited fashion to develop coexistence in a climate of mutual trust, paving the way through confidence-building measures to lessen the possibility of a military confrontation. Even if it sought to achieve stability, it did not prevent competition between the two systems, nor did not prevent the arms race in areas outside its control, especially the nuclear and technological fields"; vid. SUR, S., "Avant-Propos", en GHEBALI, V.Y. & SAUERWEIN, B., *op. cit.*, p. xiv-xv.

⁵⁵ Respecto a su naturaleza jurídica, vid.:

- PRÉVOST, J.F., "Observations sur la nature juridique de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe", *A.F.D.I.*, Vol. XXI, 1975, p. 153. Según el autor, estamos en presencia de un "droit directif qui fixe des objectifs à atteindre et des méthodes d'action, tout en rappelant les principes généraux qui doivent soutenir et guider l'action".

- FAWCETT, J.E.S., "The Helsinki Act and International Law", *Revue Belge de droit international*, 1977, nº 1-2, p. 5-9. En su opinión, "The Helsinki Act is a new kind of animal...It is worth asking then how its provisions should be categorised in international law ... because it may show that the categories themselves must be modified or extended". Así, y frente a la tradicional dicotomía entre disposiciones jurídicamente vinculantes y no vinculantes, considera necesario abrir una nueva: disposiciones políticamente vinculantes, donde podría incluirse el Acta Final de Helsinki.

- VAN DIJK, P., "The Final Act of Helsinki - Basis for a Pan-european system?", *Netherlands Yearbook of International Law*, 1980, p. 110. Para el autor, "the conclusion that the Final Act is not a legally binding agreement does not mean that the matters agreed upon between the participating states, and laid down in the Final Act, should not be binding. A commitment does not have to be legally binding in order to have binding force; the distinction between legal and non-legal binding force resides in the legal consequences attached to the binding force".

- BLOED, A. (ed.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 1993, p. 23. En su opinión, el Acta Final de Helsinki puede haberse convertido en derecho consuetudinario. El Acta sería así un instrumento de derecho internacional de *soft law*.

Sin constituir un sistema de seguridad colectiva, la CSCE proporciona a los Estados participantes tres ventajas principales: un canal permanente de comunicación altamente flexible, un código de conducta al que se comprometen en sus relaciones mutuas e internacionales, y un programa de cooperación a largo plazo que abarca todas las dimensiones de la seguridad⁵⁶.

El hecho de que la Conferencia reuniera en su seno al conjunto de Estados europeos (menos Albania) así como a Canadá, los Estados Unidos y la URSS, esto es, a los dos bloques enfrentados y a sus dos potencias líderes, condiciona su enfoque respecto a la seguridad en Europa. Se trata de definir unos nuevos parámetros de seguridad para una zona en la que están presentes dos grupos de Estados que se califican, recíprocamente, como una amenaza para su seguridad.

A este respecto, el enfoque de la CSCE, aunque tributario del concepto de coexistencia pacífica, presenta también elementos de la noción de seguridad compartida⁵⁷. De hecho, los Estados participantes en la Conferencia van a reconocer el carácter indivisible de la seguridad en Europa⁵⁸, reconocimiento que supera el enfoque de "seguridad por partes" característico de la disuasión.

Los pilares sobre los que la CSCE fundamenta la noción de seguridad europea son esencialmente cuatro:

- la identificación de un conjunto de principios rectores de las relaciones entre los Estados participantes⁵⁹;

⁵⁶ Vid. GHEBALY, V.Y. & SAUERWEIN, B., *op. cit.*, p. 143.

⁵⁷ La noción de seguridad compartida supone que cada sujeto participante toma en cuenta, en su política de seguridad, las necesidades y percepciones de su oponente y entra, por ello, en la negociación de tratados para el control de armamentos y medidas de confianza mutua. Vid. BARBÉ, E., *La seguridad en la nueva Europa*, Ed. Los Libros de Catarata, Madrid, 1995, p. 36-7.

⁵⁸ Vid. Acta Final de Helsinki (agosto de 1975), *doc. cit.*, "Cuestiones relativas a la Seguridad en Europa", preámbulo, sexto párrafo: "Los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, ...Reconociendo el carácter indivisible de la seguridad en Europa,..."

⁵⁹ Respecto a la vinculación seguridad/principios rectores de las relaciones inter-estatales, declaraciones de la Alianza Atlántica anteriores a 1975 habían incidido sobre la cuestión. Así, North Atlantic Council, Brussels 4th-5th Dec. 1969, *Declaration of the North Atlantic Council*, apdo. 2: "Peace and security in Europe must rest upon universal respect for the principles of sovereign equality, political independence and the territorial integrity of each European state; the right of its people to shape their own destinies; the peaceful settlement of disputes; non intervention in the internal affairs of any state by any other state, whatever their political or social system; and the renunciation of the use or the threat of force against any state". Junto a los principios señalados, la Alianza insiste a partir de 1970 en la necesidad de incluir "una dimensión humana"; vid. North Atlantic Council, Rome 26th-27th May 1970, *Final Communiqué*, apdos. 4 y 16.

También los países del Este incluían el establecimiento de principios entre los elementos integrantes de un sistema de seguridad pan-europeo. Entre otras, vid.:

- la negociación y el establecimiento de medidas de confianza mutua de naturaleza militar;
- un programa para la cooperación entre los Estados de uno y otro bloque en materia económica, científica, técnica y medioambiental⁶⁰;
- la denominada "dimensión humana", esto es, la inclusión de compromisos relativos al respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y a la cooperación en el campo humanitario y en otros aspectos conexos.

Los elementos señalados ponen de manifiesto la interrelación que, en el marco CSCE y en materia de seguridad, existe entre paz, derechos humanos, cooperación y relaciones pacíficas entre Estados.

No obstante, y si tomamos como punto de partida los condicionantes fácticos que rodean el proceso CSCE (dos grupos de Estados opuestos entre sí y percepción entre ellos de peligro de agresión armada), la "Declaración sobre los Principios que rigen las Relaciones entre los Estados participantes" y el "Documento sobre las medidas destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos de la seguridad y el desarme", constituyen, en nuestra opinión, los textos más significativos en materia de seguridad. A través de ellos se establecen las reglas de relación entre los Estados europeos y se aborda uno de los factores básicos de la

- Comunicado final de la Conferencia de países europeos para la salvaguarda de la paz y la seguridad en Europa, celebrada en Moscú del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 1954: principios de respeto a la independencia y soberanía de los Estados y no injerencia en asuntos internos (en COLLIARD, C.A. et MANIN, A., *op. cit.*, p. 547).

- Tratados de amistad, cooperación y asistencia mutua entre Hungría y Polonia, de 16 de mayo de 1968 (*U.N.T.S.*, Vol. 649, p. 153 y ss.) y entre Hungría y Checoslovaquia, de 14 de junio de 1968 (*U.N.T.S.*, Vol. 678, p. 45 y ss.): principio de intangibilidad de las fronteras existentes en Europa.

- Tratado de amistad, cooperación y asistencia mutua entre Rumanía y Checoslovaquia, de 16 de agosto de 1968 (*U.N.T.S.*, Vol. 722, p. 377 y ss.): principios de soberanía e independencia, igualdad de derechos, ventaja recíproca, no injerencia en asuntos internos e intangibilidad de las fronteras.

- Llamamiento de los Estados partes en el Tratado de Varsovia dirigido a todos los países europeos, aprobado en Budapest el 17 de marzo de 1969 (Naciones Unidas, Documento A/7536, *doc. cit.*): principios de igualdad entre los Estados, respeto a la soberanía e independencia e inviolabilidad de las fronteras.

- Declaración sobre paz, seguridad y cooperación en Europa, adoptada por la Conferencia del Comité Político Consultivo de los Estados miembros del Pacto de Varsovia, Praga, 25-26 de enero de 1972; *Carta de fecha 2 de febrero de 1972 dirigida al Secretario General por el Representante permanente de Checoslovaquia ante las Naciones Unidas* (Naciones Unidas, Documento A/8661, S/10537, de 11 febrero 1972): inviolabilidad de fronteras, prohibición del uso de la fuerza, coexistencia pacífica, independencia y soberanía nacional, igualdad de derechos, no injerencia en asuntos internos y provecho mutuo.

⁶⁰ En el seno de la Alianza Atlántica, se vislumbra desde finales de los sesenta la posibilidad de cooperar en ciertas materias con los Estados de Europa del Este (concretamente, sobre aspectos culturales, económicos, científicos, técnicos y medioambientales). Vid. Declaración del Consejo del Atlántico Norte (diciembre 1969), *doc. cit.*, apdos. 11 y 12, y Declaración del Consejo del Atlántico Norte (diciembre 1970), *doc. cit.*, apdo. 13.

distensión, la denominada dimensión psicológica de la seguridad: superar la desconfianza y alcanzar una mejor comprensión mutua⁶¹.

Sin que proceda entrar a un análisis detallado de la Declaración de Principios, sí debemos destacar sus especificidades por comparación a la Declaración contenida en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas⁶². Dicho estudio comparativo constituye un valioso indicador de los parámetros de conducta que se consideran necesarios para el mantenimiento de la seguridad en Europa⁶³. Esto no implica considerar la Declaración CSCE como una *lex specialis* para Europa, opción radicalmente rechazada por los países del bloque occidental desde el inicio de las conversaciones preparatorias de la Conferencia, y que motiva las reiteradas afirmaciones del Acta Final de Helsinki relativas a su conformidad con los objetivos y principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas⁶⁴.

Sobre esta premisa debemos señalar que, a diferencia de la Resolución 2625 (XXV), la Declaración eleva a la categoría de principios tres elementos presentes en la Resolución de la Asamblea General: el "Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia"⁶⁵, la "Inviolabilidad de fronteras"⁶⁶, y la "Integridad territorial de los Estados"⁶⁷. Así mismo, la

⁶¹ Según GHEBALI, la confianza es uno de los elementos básicos sobre los que reposa el enfoque de seguridad de la CSCE. Vid. GHEBALI, V.Y. (1989), *op. cit.*, p. 60.

⁶² Vid. Resolución 2625 (XXV), Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970. Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

⁶³ Entre los estudios centrados en un análisis comparativo de la Resolución 2625 (XXV) y el Acta Final de Helsinki, vid. GHEBALI, V.Y., "Les principes figurant à l'Acte final de la Conférence sur la sécurité européenne dans la perspective des Nations Unies", *A.F.D.I.*, Vol. XXI, 1975, p. 73-127.

⁶⁴ Vid. GHEBALI, V.Y. (1989), *op. cit.*, p. 74-78.

⁶⁵ El respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales se recoge en la Resolución 2625(XXV) dentro del principio de cooperación entre los Estados ("los Estados deben cooperar para promover el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades, y para eliminar todas las formas de discriminación racial y todas las formas de intolerancia religiosa") y en el marco del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos ("Todo Estado tiene el deber de promover, mediante acción conjunta o individual, el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y la efectividad de tales derechos y libertades de conformidad con la Carta").

⁶⁶ La inviolabilidad de fronteras se aborda en la Resolución 2625(XXV) en el marco del principio de prohibición de la amenaza o uso de la fuerza ("Todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza para violar las fronteras internacionales existentes de otro Estado o como medio de resolver controversias internacionales, incluso las controversias territoriales y los problemas relativos a las fronteras de los Estados. Así mismo, todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza para violar las líneas internacionales de demarcación,...").

Declaración incluida en el Acta Final de Helsinki proporciona también una interesante definición del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados⁶⁸.

Dos conclusiones cabe extraer de todo esto. En primer lugar, constituye un elemento básico para la seguridad en el continente lo que podríamos denominar "intangibilidad de los Estados", tanto en su aspecto territorial como jurisdiccional⁶⁹. Dicha intangibilidad tiene por objetivo la protección de la "unidad" de los Estados, esto es, de todos sus elementos constitutivos⁷⁰, pero no impide la posibilidad de modificar las fronteras existentes a través de medios pacíficos y por la vía de acuerdos⁷¹. En segundo lugar, el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales adquiere la categoría de criterio informador de la seguridad europea. La distensión se completa así con una dimensión cualitativa que consagra una doble interdependencia: por un lado, entre la seguridad de los Estados y la seguridad personal de los individuos, y, por otro, entre la calidad de las relaciones políticas inter-estatales y el respeto general de los derechos humanos⁷².

Por cuanto hace referencia al "Documento sobre las medidas destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos de la seguridad y el desarme", en él se contienen recomendaciones sobre la notificación previa de ciertas operaciones militares, el intercambio de observadores para presenciar las mismas, y el intercambio de personal militar. La filosofía general del Documento, expuesta en su preámbulo, atribuye a las Medidas de Confianza Mutua una doble función: reducir los riesgos de "guerra por error" en Europa, y establecer

⁶⁷ La Resolución 2625(XXV) aborda la integridad territorial de los Estados en el marco del principio de prohibición de la amenaza o uso de la fuerza ("Todo Estado tiene el deber de abstenerse, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado...") y del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos ("Todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro Estado o país").

⁶⁸ "...cualquier acto de coerción...encaminado a subordinar a su propio interés el ejercicio por parte de otro Estado participante de los derechos inherentes a su soberanía y a obtener así ventajas de cualquier clase"; vid. Acta Final de Helsinki (agosto 1975), *doc. cit.*, "Cuestiones relativas a la Seguridad en Europa", Declaraciones sobre los Principios que rigen las Relaciones entre los Estados participantes, Ppo. VI.

⁶⁹ Según MARIÑO, la base fundamental para el reforzamiento de la seguridad en Europa sobre la que se asienta el Acta Final de Helsinki es, precisamente, la soberanía de los Estados, vid. MARIÑO MENEDEZ, F., "Seguridad y cooperación en Europa: El Acta Final de Helsinki", *R.I.E.*, Vol. 2, n° 3, 1975, p. 641 y ss.

⁷⁰ Vid. GHEBALI, V.Y. (1975), *op. cit.*, p. 105. Para el autor, dicha intangibilidad encuentra su fundamento último en la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza. No obstante, quizás deberíamos unir a éste el principio de soberanía y el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

⁷¹ Vid. Acta Final de Helsinki (agosto 1975), *doc. cit.*, "Cuestiones relativas a la Seguridad en Europa", Declaraciones sobre los Principios que rigen las Relaciones entre los Estados participantes, principio I (Igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía) segundo párrafo.

⁷² Vid. GHEBALI, V.Y. (1975), *op. cit.*, p. 110.

condiciones favorables a un clima de confianza. Respecto a esta última, y en opinión de GHEBALI, el Documento fija un ideal a largo plazo, la confianza, cuya realización depende de los efectos acumulativos de una práctica multilateral de informaciones y contactos directos entre los aparatos militares de los Estados de la CSCE⁷³.

Además, el Documento recoge explícitamente las consideraciones esenciales que deben guiar a los Estados participantes en sus esfuerzos comunes para el fortalecimiento de la seguridad en Europa:

- la naturaleza complementaria de los aspectos políticos y militares de la seguridad;
- la interrelación entre seguridad de cada Estado participante y seguridad en Europa, y la relación que existe, en el contexto amplio de la seguridad mundial, entre seguridad en Europa y seguridad en el área mediterránea;
- el respeto por los intereses de seguridad de todos los Estados participantes, inherente a su igualdad soberana;
- la importancia de que los participantes en los foros de negociaciones cuiden de que la información sobre la evolución, los progresos y los resultados pertinentes se comuniquen de forma adecuada a los demás Estados de la CSCE y, consecuentemente, el justificado interés de cada uno de esos Estados por que se tomen en consideración sus puntos de vista.

Con el Acta Final de Helsinki quedan fijados hasta el final de la guerra fría los parámetros básicos de la seguridad en Europa⁷⁴: reglas de conducta, medidas de confianza y toma en consideración de la dimensión humana, como elemento necesario para la estabilidad en el continente⁷⁵.

⁷³ Vid. GHEBALI, V.Y. (1989), *op. cit.*, p. 149.

⁷⁴ Muestra de ello es el Documento aprobado en la Cumbre de Madrid de 1983, cuyo apartado relativo a las cuestiones de la seguridad en Europa constituye una práctica repetición de los compromisos adquiridos en Helsinki; vid. *Concluding Document of the Madrid Meeting of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Cooperation in Europe, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the follow-up of the Conference*. Madrid, 6 september 1983.

La única excepción a este respecto la constituye el compromiso para la promoción de la cooperación y el diálogo a fin de asegurar el efectivo ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales y facilitar los contactos entre las gentes, recogido en el Documento adoptado en Viena en enero de 1989. Aún cuando se trata de aspectos ya mencionados en el Acta Final de Helsinki, su introducción entre las cuestiones relativas a la seguridad en Europa no debía ser ajena, muy probablemente, al proceso de cambios que ya se había iniciado en el mundo soviético. Vid. *Concluding Document of the Vienna Meeting of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Cooperation in Europe, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the follow-up of the Conference*. Vienna, 15 January 1989.

⁷⁵ Evidentemente, ello no implica afirmar que desde ese momento no se produjeran situaciones de tensión en las relaciones Este/Oeste. De especial intensidad es la situación que se vive desde finales de los setenta hasta, prácticamente, la subida al poder de M. Gorbachev, período que algunos autores califican como "segunda guerra

La paz resultante de este nuevo enfoque vendrá posibilitada no sólo por la disuasión del enemigo sino, sobre todo, por el intento de disminuir el nivel de tensión entre los dos bloques enfrentados. Ello exige una cooperación activa entre los Estados implicados, básicamente centrada en los aspectos relacionados con la dimensión militar de la seguridad, por ser aquí donde se focalizan los principales riesgos para la misma. Por todo esto la paz será ahora una paz "calificada": paz estable, paz basada en la estabilidad, la seguridad y la confianza⁷⁶.

B. La seguridad en la post-guerra fría.

Determinar la noción de seguridad europea en la post-guerra fría exige, en primer lugar, constatar cómo la desaparición de la amenaza de confrontación militar masiva se ha visto sustituida por un conjunto de riesgos de naturaleza y origen diversos. Tras la identificación de los mismos, analizaremos las actuales características que reúne la noción, así como sus nuevos fundamentos, haciendo especial hincapié sobre las diferencias que puedan existir entre la noción de seguridad europea y la noción de seguridad internacional.

a) La actual tipología y naturaleza de los riesgos.

La caída de los regímenes comunistas de la Europa del Este y la desintegración de la URSS como estado unitario marcan el inicio de un nuevo período para la sociedad internacional en su conjunto y, muy especialmente, para nuestro continente. Este nuevo período recibe comúnmente la denominación de post-guerra fría, lo que constituye en sí mismo una buena prueba de la superposición de elementos (nuevos y del pasado) que determinan su configuración.

fría". Vid. HALLIDAY, F., *Génesis de la Segunda Guerra Fría*, Colección entre la Guerra y la Paz, México, 1989 (primera edición en español).

⁷⁶ Vid. Declaración del Consejo del Atlántico Norte (diciembre 1969), *doc. cit.*, apdos. 3 y 5. "Paz calificada" que dependerá del respeto universal a los principios de igualdad soberana, independencia política e integridad territorial de los Estados europeos, con independencia de su sistema político y social, así como al derecho de los pueblos a determinar su propio destino, libres de la amenaza de intervención, coacción o limitación externa; vid. Declaración del Consejo del Atlántico Norte (mayo 1970), *doc. cit.*, apdo 4.

No siendo éste lugar para analizar "cuánto es lo que en realidad ha cambiado"⁷⁷, nos centraremos exclusivamente en la delimitación de la nueva tipología y naturaleza de riesgos que amenazan la seguridad en el continente europeo. A tal efecto, el primer extremo a destacar es que la desaparición del bloque del Este conlleva, como primera consecuencia, la práctica inexistencia del riesgo de confrontación militar masiva entre Estados europeos⁷⁸.

Ello no ha dado lugar, sin embargo, a la consecución automática de un espacio europeo seguro y estable. Muy al contrario, el propio proceso de transformación política y económica subsiguiente a la caída de esos regímenes totalitarios trae consigo la aparición de nuevos riesgos para la seguridad, con orígenes en causas diversas. Además, esos riesgos se traducen, en la mayoría de los casos, en conflictos intraestatales, circunstancia que altera sustancialmente los parámetros bajo los que se había entendido hasta ahora la seguridad en Europa⁷⁹.

Paralelamente, y desde un punto de vista geográfico, Europa Central ha dejado de ser el área potencial de conflicto, ahora sustituida por tres nuevas zonas prioritarias: el

⁷⁷ Pregunta planteada por LUNDESTAD, G., "Beyond the Cold War: New and Old dimensions in International Relations", en LUNDESTAD, G. y WESTAD, O.A. (comps.), *Beyond the Cold War: New Dimensions in International Relations*, Scandinavian UP, Oslo, 1993, p. 245.

⁷⁸ Prueba de ello es la Declaración formulada por los Estados miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia en la que afirman no reconocerse como enemigos. Vid. Letter, 16 January 1991, from France transmitting text of Joint Declaration of 22 States, signed in Paris on 19 November 1990, in connection with the summit meeting of Heads of State or Government of the States participating in the Conference on Security and Cooperation in Europe (Documento A/46/68).

La práctica inexistencia del riesgo de confrontación militar masiva es reconocida por la OTAN desde 1990. Vid. North Atlantic Council *Ministerial Communiqué*, December 1990, pto. 4, y *Concepto estratégico de la Alianza*, Aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Roma del 7 al 8 de noviembre de 1991, apartado 8 (en *Manual de la OTAN*, Oficina de información y prensa de la OTAN, Bruselas, 1995, p. 235-250). Más recientemente, la Alianza insiste en la alta improbabilidad de una amenaza de agresión convencional de gran envergadura, si bien no descarta la posibilidad de que reaparezca a largo plazo; vid. *Le Concept Stratégique de l'Alliance*, approuvé par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la reunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999 (NAC-S(99)65, 24 avril 1999), pto. 20.

⁷⁹ Respecto a las características específicas que reúnen, en general, los conflictos intraestatales, vid. *Suplemento de "Un Programa de Paz"*: Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del Cincuentenario de las Naciones Unidas; Documento A/50/60, S/1995/1, de 3 de enero de 1995, p. 5, parágrafo 12.

Mediterráneo-sur, los Balcanes y Euroasia⁸⁰. En cada una de ellas existen tensiones de naturaleza diversa con capacidad para alterar la estabilidad y seguridad europeas.

En la identificación de la nueva tipología de riesgos existe una coincidencia sustancial entre las organizaciones presentes en el continente⁸¹. De todas ellas, quizás uno de los análisis más sistemáticos sea el efectuado por la UEO en un Documento de 14 de noviembre de 1995⁸². Además, su interés se acrecienta si tenemos en cuenta que se trata de un documento

⁸⁰ Respecto a los Balcanes y Euroasia, su conversión en zonas-fuente de conflictos se debe al mismo proceso de transformación política y económica puesto en marcha. En los Balcanes, región con una intensa amalgama de intereses bilaterales y disputas territoriales históricas, el colapso del comunismo supone la desaparición de la influencia estabilizadora que ejercían potencias extranjeras. Respecto al territorio euroasiático, éste se "organiza" ahora en quince Estados, resultado de la desintegración de la URSS. En cada uno de ellos, las incertidumbres sobre su evolución interna así como sobre la dinámica de sus relaciones mutuas, constituyen una potencial fuente de conflictos. Por último, la zona sur-mediterránea es fuente de amenazas de naturaleza social, económica y cultural, no militar, aunque no deban desdeñarse la existencia de arsenales químicos importantes y misiles de alcance medio y corto. Vid. GHEBALI, V.Y. & SAUERWEIN, B., *op. cit.*, p. 121 y ss.

Por su parte, la Alianza Atlántica incluye entre las amenazas y riesgos para la seguridad las incertidumbres e inestabilidades en la región euroatlántica y sus alrededores, así como las crisis regionales en la periferia de la Alianza. Vid. Concepto Estratégico de la Alianza (abril 1999), *doc. cit.*, pto. 20.

⁸¹ Por parte de la OTAN, vid. Concepto estratégico de la Alianza (noviembre 1991), *doc. cit.*, apdos. 9 y ss., y Concepto Estratégico de la Alianza (abril 1999), *doc. cit.*, ptos. 12, 20 y ss.

En el marco de la CSCE, y una vez superada la euforia que rodeó la Cumbre de París, la Declaración adoptada en Helsinki el 10 de julio de 1992 advierte sobre las nuevas amenazas a la seguridad y estabilidad en Europa: deterioro económico, tensiones sociales, nacionalismos agresivos, intolerancia, xenofobia y conflictos étnicos, incluidas las violaciones masivas a los derechos humanos y libertades fundamentales, especialmente contra minorías nacionales. Vid. *CSCE Helsinki Document 1992: The Challenges of Change*. Helsinki, 10 July 1992, Helsinki Summit Declaration, apartado 12. En este mismo sentido, vid. *Documento de Budapest. Hacia una auténtica asociación en una nueva era*, Budapest, 6 de diciembre de 1994 (DOC.RC/1/95, Versión corregida 2 de febrero de 1995), Declaración de la Cumbre de Budapest, apdo. 5, y *Lisbon Document 1996*, DOC.S/1/96, 3 December 1996, Lisbon Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-first Century, apartado 2. A ello debemos añadir que la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus misiles portadores reciben también la calificación de amenaza para la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales; vid. Documento de Budapest (1994), *doc. cit.*, Decisiones de Budapest, apartado VI.I. En todo caso, y con motivo de la Cumbre de Oslo, parecía aceptarse la imposibilidad, e incluso inoportunidad, de elaborar una completa definición de los nuevos riesgos y amenazas para la seguridad, atendiendo a la naturaleza evolutiva de tales riesgos y al contexto cambiante de la seguridad. Vid. *Oslo Document 1998*, Seventh Meeting of the Ministerial Council, 2-3 December 1998 (MC.DOC/1/98, 3 December 1998), Chairman in Office's Progress Report on the Work in 1998 on a Document Charter on European Security, Basic framework of the Charter on European Security, apdo. IV.

Por parte de la UE, sólo el Parlamento Europeo ha abordado expresamente, aunque de forma colateral, la diversidad de las nuevas amenazas para la seguridad; vid. *Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales, de 27 de enero de 1994, sobre las relaciones futuras entre la UE, la UEO y la Alianza Atlántica*; Ponente: Sr. De Gucht (A3-41/94), Exposición de motivos, apdo. I.A.1.

⁸² Vid. *European Security: a Common Concept of the 27 WEU Countries*, WEU Council of Ministers, Madrid, 14 November 1995.

adoptado y elaborado por los veintisiete Estados europeos que, en esa fecha, participaban con estatutos diferentes en esta organización⁸³.

Según este Documento, las situaciones y hechos que reciben actualmente la calificación de riesgos para la seguridad europea se agrupan en cuatro clases principales⁸⁴:

- la eventualidad de conflictos armados que encuentran su origen en disputas fronterizas, violaciones a los derechos de las minorías, la existencia de grupos armados incontrolados y la concentración de fuerzas militares;
- la proliferación de armas de destrucción masiva, incluidos los peligros inherentes a los canales ilegales de distribución;
- el terrorismo internacional, el crimen organizado, el narcotráfico y la inmigración ilegal;
- y los riesgos de naturaleza medioambiental, esto es, los peligros de contaminación radioactiva o de otros orígenes, de carácter en todo caso transfronterizo, y las tensiones que genera la degradación de los recursos naturales.

Esta sistematización de riesgos puede perfeccionarse si tenemos en cuenta cuáles derivan de causas ya existentes durante la guerra fría y cuáles encuentran su origen en los procesos de transformación política y económica iniciados en el Este europeo⁸⁵. Siguiendo este esquema, el Informe elaborado por el Grupo de Trabajo Independiente creado por el SIPRI identifica las siguientes categorías de riesgos actuales para la seguridad en Europa⁸⁶:

- resurgimiento de conflictos étnicos y religiosos, acompañados de la ausencia de instituciones democráticas y de autogobierno capaces de acomodar los nuevos problemas de grupos étnicos, nacionales, religiosos y lingüísticos;

⁸³ Actualmente, el número de Estados que participan en la UEO es de veintiocho, tras la incorporación de Eslovenia en 1996 como Estado Asociado. A efectos aclarativos debemos señalar la existencia de cuatro estatutos para la participación en la UEO: Estado Miembro, Observador, Estado Asociado y Miembro Asociado. El análisis de los tres primeros se efectuará en el Capítulo 5º, mientras que el estudio del estatuto de Miembro Asociado se abordará en el Capítulo 7º. Vid., también, Anexo relativo a los Estados que participan en la UE, en la UEO y en la OTAN.

⁸⁴ Vid. Consejo UEO-*European Security: a Common Concept...doc. cit.*, (noviembre 1995), Chapter I, apdo. I.C.

⁸⁵ Ciertamente, el orden de la guerra fría ha mantenido en situación de letargo algunos conflictos cuyos orígenes se remontan al siglo pasado. Además, las Alianzas habían ejercido una función de contención respecto a eventuales inestabilidades o conflictos de origen económico, político o relacionados con la vulneración de los derechos humanos y libertades fundamentales. El propio Secretario General de las Naciones Unidas afirma que, "al finalizar la guerra fría desaparecieron también los obstáculos que habían impedido que surgieran conflictos en la ex Unión Soviética y en otros lugares"; vid. Suplemento de "Un Programa de Paz", *doc. cit.*, p. 3, párrafo 10.

⁸⁶ Vid. *A Future Security Agenda for Europe*. Report of the Independent Working Group established by the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), October 1996; "Risks and challenges".

- inestabilidades políticas asociadas con la transformación de los sistemas totalitarios en sistemas democráticos, basados en el estado de derecho;
- tensiones sociales, debidas a la transformación de las economías planificadas en economías de mercado;
- accidentes y peligros de naturaleza medioambiental.

La tipología mencionada pone de manifiesto la nueva naturaleza de los riesgos que afectan a la seguridad europea en este período⁸⁷. En efecto, mientras que durante la guerra fría las amenazas a la seguridad tenían un único origen (agresión de un tercer Estado o grupo de Estados) y una naturaleza esencialmente militar (ataque armado), los riesgos actuales muestran una naturaleza "multidireccional y compleja"⁸⁸ e inciden sobre todas y cada una de las dimensiones de la seguridad identificadas por la doctrina.

b) *La seguridad europea: seguridad indivisible y de concepción amplia.*

El incremento y, sobre todo, diversificación en las fuentes de riesgo tiene como consecuencia inmediata la ampliación del contenido de la noción de seguridad en Europa. La seguridad se ha convertido en la actualidad en una noción más difusa y descentralizada, que no sólo se limita a los tradicionales aspectos de naturaleza militar⁸⁹. De hecho, existen otras situaciones, provocadas por debilidades e inestabilidades políticas, económicas y sociales,

⁸⁷ A pesar del consenso existente respecto a la calificación de riesgos, no parece ocurrir lo mismo respecto a cuándo éstos se convierten en amenaza para la seguridad. Así, y a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de la OSCE, la Alianza Atlántica parecía efectuar una gradación entre lo que consideraba amenaza directa e indirecta para su seguridad: indirecta, cuando se tratara de conflictos de alcance limitado, y directa, en el caso de crisis dañinas para la estabilidad europea y conflictos armados capaces de involucrar a potencias exteriores o extenderse a países miembros de la Alianza; vid. Concepto estratégico de la Alianza (noviembre 1991), *doc. cit.*, apdo. 10. La distinción no ha vuelto a reiterarse, sin embargo, en el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, donde se afirma que el objetivo esencial e inmutable de la Alianza (salvaguardar la libertad y seguridad de sus Estados miembros) puede verse comprometido por crisis y conflictos que afecten la seguridad de la región euro-atlántica. Vid. Concepto Estratégico de la Alianza (abril 1999), *doc. cit.*, pto. 6.

⁸⁸ Calificación otorgada por la Alianza Atlántica; vid. Concepto estratégico de la Alianza (noviembre 1991), *doc. cit.*, apdo. 8.

⁸⁹ A finales de 1991, la Alianza Atlántica afirmaba lo siguiente: "La dimensión militar de la Alianza continúa siendo su factor esencial pero la novedad estriba en que a partir de ahora estará al servicio de un concepto amplio de seguridad"; vid. *Declaración de Roma sobre Paz y Cooperación*, emitida por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Roma del 7 al 8 de noviembre de 1991, pto. 5 (en *Revista de la OTAN*, 1991, nº 6, p. 19-22). Entre otros intentos doctrinales destinados a identificar el contenido cambiante del concepto de seguridad y las actuales estrategias y modelos de seguridad, vid. HEURLIN, B., *Security Problems in the New Europe*, Copenhagen Political Studies Press, Copenhagen, 1995, y DORMAN, A.M. & TREACHER, A., *European Security. An Introduction to Security Issues in Post-Cold War Europe*, Dartmouth Publishing Company, Cambridge, 1995.

cuya persistencia puede incluso exigir su consideración en términos militares, en la medida necesaria para compensar la ineficacia de los enfoques políticos adoptados y de los esfuerzos realizados para la prevención de conflictos⁹⁰.

La CSCE (OSCE desde enero de 1995)⁹¹ es el foro europeo donde de forma más completa se ha profundizado en un verdadero concepto amplio de seguridad para Europa⁹², "que conecta el mantenimiento de la paz con el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, y une la solidaridad económica y medioambiental y la cooperación con las relaciones pacíficas entre los Estados"; este concepto, iniciado en el Acta Final de Helsinki, se considera igualmente válido para gestionar el cambio como fue necesario para mitigar la confrontación⁹³.

⁹⁰ Vid. SUR, S., "Avant-Propos", en GHEBALI, V.Y. & SAUERWEIN, B., *op. cit.*, p. xvi-xvii.

⁹¹ Con motivo de la Cumbre de Budapest de la CSCE, celebrada los días 5 y 6 de diciembre de 1994, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron cambiar la denominación de la CSCE por la de Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE), cambio que surtiría efecto a partir del 1 de enero de 1995. Según se afirma expresamente, este cambio de denominación "no altera el carácter de nuestros compromisos de la CSCE ni la condición jurídica de la CSCE ni de sus instituciones". Vid. Documento de Budapest (diciembre 1994), *doc. cit.*, Decisiones de la Cumbre de Budapest, 5-6 diciembre 1994, I.Reforzamiento de la CSCE, párrafos 1 y 29. Respecto a dicho cambio y a la naturaleza jurídica de la OSCE, vid. SAPIRO, M., "Changing the CSCE into the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation", *A.J.I.L.*, Vol. 89, 1995, n° 3, p. 631-637, y BERTRAND, C., "La nature juridique de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)", *R.G.D.I.P.*, 1998-2, p. 365-406.

⁹² El resto de organizaciones europeas han adoptado también ese concepto amplio. Así, la Alianza expresó en 1991 la adopción de una concepción amplia de la seguridad que incluye, junto a la dimensión defensiva, las dimensiones económicas, sociales y medioambientales, y que reposa, según se afirma, sobre los tres componentes de la política de seguridad aliada: el diálogo, la cooperación y el mantenimiento de la capacidad de defensa colectiva; vid. Concepto estratégico de la Alianza (noviembre 1991), *doc. cit.*, apdo. 25. Ese enfoque global de la seguridad ha vuelto a reiterarse en el Nuevo Concepto Estratégico adoptado en 1999; vid. *doc. cit.*, pto. 25.

En esa misma línea, el Documento elaborado por los 27 Estados UEO subraya el enfoque amplio que debe presidir el actual concepto de seguridad, vid. Consejo UEO-*European Security: a Common Concept...doc. cit.*, (noviembre 1995), Introduction, primer párrafo.

Desde la UE, el Informe Final del Grupo de Reflexión para la CIG-96 afirmaba lo siguiente: "Los múltiples retos de la nueva situación internacional en materia de seguridad subrayan la necesidad de una respuesta eficaz y coherente de Europa, fundada en un concepto de seguridad global". Vid. Conférence intergouvernementale pour la révision des traités. CIG 96. Rapport du Groupe de réflexion, Première partie, apdo. III, en *R.T.D.eur.*, Vol. 32, 1996, n° 1, p. 150.

⁹³ Vid. Documento de Helsinki (1992), *doc. cit.*, Helsinki Summit Declaration, apartado 21. También, Documento de Budapest (1994), *doc. cit.*, Decisiones de Budapest, Código de conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad, apartado 2. Los trabajos desarrollados en el seno de la OSCE para la redacción de una Carta sobre la Seguridad Europea contemplaban los siguientes aspectos integrantes de la noción de seguridad: los aspectos político militares, incluido el control de armamentos; el cumplimiento de las normas, principios y compromisos OSCE, en la medida en que contribuye a la creación de un espacio de seguridad común e indivisible e incrementa la seguridad de sus Estados miembros; la dimensión humana, y los aspectos económicos y medioambientales. Vid. Documento de Oslo 1998, *doc. cit.*, Chairman in Office's Progress Report on the Work in 1998 on a Document Charter on European Security, Basic framework of the Charter on European Security. Dichos trabajos han culminado recientemente con la aprobación del documento "Carta para

Dicho concepto continúa basado para la OSCE en la indivisibilidad de la seguridad, en sí misma considerada, de la que se desprende que la seguridad de cada Estado está indisolublemente vinculada a la seguridad de todos los demás⁹⁴. A ello se añade la afirmación hecha por sus Estados miembros de que ha llegado el momento de una igual seguridad para todos⁹⁵.

El carácter indivisible de la seguridad, calificación que en el período de guerra fría sólo aparecía en los documentos de la CSCE, se reconoce ahora en las Declaraciones del Consejo del Atlántico Norte y en los documentos del Consejo de Ministros de la UEO⁹⁶. Se

la Seguridad Europea". En él se consagra una noción amplia de seguridad que combina las relaciones pacíficas entre los Estados y los extremos que inciden en la estabilidad y seguridad intra-estatal. Vid. Organization for Security and Cooperation in Europe, *Charter for European Security*, Istanbul Summit, 18-19 November 1999 (en <http://osce.istanbul-summit.org>, 21/11/99). La adopción de este documento días antes del cierre de nuestra investigación ha impedido su utilización como instrumento de análisis. No obstante su contenido no altera las características esenciales del enfoque de la OSCE en materia de seguridad y, por contra, confirman sus trabajos y documentos previos.

⁹⁴ La indivisibilidad de la seguridad europea se reitera en los distintos Documentos de la OSCE. Entre otros, vid. *Carta de París para una nueva Europa*, París, 21 de noviembre de 1990, Una nueva era de democracia, paz y unidad - Relaciones Amistosas entre los Estados Participantes, párrafo quinto; Documento de Budapest (1994), *doc. cit.*, Declaración de la Cumbre de Budapest, apartado 7, y Decisiones de Budapest - Código de conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad, apartado 3; y *Copenhagen Document 1997*, Sixth Meeting of the Ministerial Council, Copenhagen, 18-19 December 1997 (1997 OSCE Decisions; SEC.DOC/1/98, April 1998), Decision n° 5: Guidelines on an OSCE Document-Charter on European Security (MC(6).DEC/5, 19 diciembre 1997), parágrafo 2.

⁹⁵ Vid. Carta de París (1990), *doc. cit.*, Una nueva era de democracia, paz y unidad - Preámbulo, tercer párrafo. De hecho, uno de los presupuestos básicos de trabajo para la elaboración de una Carta sobre la Seguridad Europea es la indivisibilidad de la seguridad y el principio de que ningún Estado de la OSCE puede intentar mejorar su seguridad a expensas de otro Estado. Vid. Documento de Oslo (1998), *doc. cit.*, Chairman in Office's Progress Report on the Work in 1998 on a Document-Charter on European Security (apartados: Specific Issues-New risks and challenges to security, y Basic framework of the Charter-II.Principles, pto. 4).

⁹⁶ La indivisibilidad reconocida por la OTAN se ha predicado, con intensidades distintas, respecto a varios escenarios. Vid.:

- *Concepto estratégico...doc.cit.*, (noviembre 1991), apdos. 18 y 30 ("indivisible seguridad de todos sus miembros" y "carácter indivisible de la seguridad de todos los Estados de Europa");
- *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, París, 27 May 1997, sexto párrafo ("security of all states in the Euro-Atlantic community is indivisible");
- *Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation*, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Madrid on 8th July 1997 (M-1(97)81), apdos. 4 y 13 ("the security of NATO's members is inseparably linked to that of the whole of Europe" y "security in the whole of Europe is closely linked with the security and stability in the Mediterranean [region]").

No obstante, la Alianza mantuvo durante los noventa los elementos tradicionales de su política de seguridad, muy especialmente al seguir incluyendo entre sus tareas las de "ejercer una función disuasoria contra toda amenaza al territorio de cualquier Estado miembro de la OTAN" y "preservar el equilibrio estratégico en Europa"; vid. *Concepto estratégico...doc.cit.*, (noviembre 1991), apdo. 21. Para algunos autores, esas tareas reflejaban el enfoque militar de la seguridad que seguía vigente en la OTAN; vid. BLUTH, C., KIRCHNER, E., SPERLING, J. (ed.), *The Future of European Security*, Dartmouth Publishing Company Limited, Great Britain, 1995, p. 16. En un sentido semejante, vid. BRAILLARD, P., DJALILLI, M.R., TANNER, F., *op. cit.*, p. 30.

trata de una novedad significativa, que conecta con las nuevas funciones que parecen dispuestas a asumir las alianzas militares⁹⁷.

c) *Nuevos fundamentos de la seguridad europea.*

Junto a su indivisibilidad y amplitud, la actual noción de seguridad europea presenta rasgos específicos desde el punto de vista de los fundamentos sobre los que se asienta. Estos fundamentos, identificados en diversos documentos adoptados por la OSCE desde 1990, son los siguientes⁹⁸:

- el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, la democracia y el estado de derecho⁹⁹;

El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, aunque mantiene la función disuasoria de la Alianza, ha eliminado la función de preservación del equilibrio estratégico (por innecesario o, incluso, por contraproducente), introduciendo dos nuevas funciones dirigidas a reforzar la seguridad y estabilidad de la región euroatlántica: la gestión de crisis y el partenariado. Vid. Concepto estratégico de la Alianza (1999), *doc. cit.*, pto. 10.

En el seno de la UEO, y por razones probablemente obvias, se sostiene la indivisibilidad de la seguridad de los Estados europeos, así como que la seguridad de la Alianza y de Europa son indivisibles. Vid. *Noordwijk Declaration*, WEU Council of Ministers, 14 November 1994, parágrafo 8, y *European Security: a Common Concept...doc. cit.*, (noviembre 1995), Introduction, primer párrafo. Más recientemente, encontramos referencias circunscritas a la "seguridad de Europa". Vid. *Déclaration d'Erfurt*, Erfurt, le 18 novembre 1997, pto. 2, y *Déclaration de Rhodes*, Rhodes, le 12 mai 1998, pto. 2, in fine.

⁹⁷ La relación entre nuevo concepto de seguridad (amplio e indivisible) asumido por las Alianzas militares y las nuevas funciones que éstas parecen dispuestas a desarrollar, es defendida por PÉREZ GONZÁLEZ, M., "Hacia una nueva concepción de la seguridad: Las aportaciones de las organizaciones regionales europeas", *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 65, enero-junio 1995, p. 295-297. La cuestión será abordada en el epígrafe II.3 del presente Capítulo.

⁹⁸ Si observamos la estructura del Marco básico de la Carta sobre Seguridad Europea, que se recogía en el Informe sobre los trabajos desarrollados durante 1998 para su elaboración, se advierten con claridad los fundamentos actuales de la seguridad europea, conjugados de forma no siempre sistemática con extremos de naturaleza instrumental u operacional. Dicha estructura era la siguiente: 1. Nuevos riesgos y amenazas a la seguridad; 2. Aspectos político-militares de la seguridad; 3. Alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y reconstrucción post-conflicto; 4. Asistencia para la asunción y puesta en práctica de principios, normas y compromisos; 5. Acciones colectivas; 6. Dimensión humana; 7. Cuestiones económicas y medioambientales; 8. Plataforma para la seguridad cooperativa; 9. Seguridad y cooperación en zonas geográficas adyacentes. Vid. OSCE-Documento de Oslo (1998), *doc. cit.*, Chairman in Office's Progress Report on the work in 1998 on a Document-Charter on European Security. Los extremos indicados se recogen, con una sistemática parcialmente diferente, en la Carta sobre Seguridad Europea adoptada por la OSCE en la Cumbre de Estambul de noviembre de 1999.

⁹⁹ Vid. Documento de Budapest (1994), *doc. cit.*, Declaración de la Cumbre de Budapest, apdo. 14. Así mismo, en el apartado VIII.2 de las Decisiones adoptadas en la Cumbre se afirma que "los derechos humanos y las libertades fundamentales, el estado de derecho y las instituciones democráticas son los fundamentos de la paz y la seguridad". Anteriormente, la Carta de París afirmaba que "para fortalecer la paz y la seguridad entre nuestros Estados son indispensables el progreso de la democracia y el respeto y ejercicio efectivos de los derechos humanos", vid. Carta de París (1990), *doc. cit.*, Una nueva era de democracia, paz y unidad -

- la economía de mercado y el desarrollo económico sostenible¹⁰⁰;
- el pleno respeto de los principios incorporados en el Acta Final de Helsinki y la aplicación de buena fe de todos los compromisos adquiridos en el marco de la CSCE¹⁰¹;
- la aplicación de buena fe de todos los compromisos adquiridos por los Estados participantes en materia de control de armamentos, desarme y fomento de la confianza y la seguridad¹⁰².

A la luz de los elementos señalados, podemos establecer una distinción entre aquéllos heredados de la distensión y los nuevamente incorporados. En el primer grupo se incluyen los principios rectores de las relaciones entre Estados europeos, contenidos en el Acta Final de Helsinki, el principio de buena fe en la aplicación de los compromisos adquiridos, y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales. Junto a ellos, la democracia, el estado de derecho, la economía de mercado y el desarrollo económico sostenible constituyen elementos nuevos sobre los que ahora también descansa la noción de seguridad europea.

Respecto a la democracia, su defensa como sistema político base de la seguridad europea aparece por vez primera en la Carta de París para una Nueva Europa. En ella, además, se especifican algunas características del sistema coincidentes con el modelo

Relaciones Amistosas entre los Estados Participantes, séptimo párrafo. El respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, la democracia y el estado de derecho se abordan conjuntamente en el apartado sobre Dimensión humana del Documento citado en la nota nº 98.

Una manifestación concreta del elemento democrático aparece en el Código de conducta adoptado en la Cumbre de Budapest, donde se afirma que el control político democrático de las fuerzas militares, paramilitares y de seguridad interna de los Estados, es un elemento indispensable para la seguridad y la estabilidad. Vid. Documento de Budapest (1994), *doc. cit.*, Decisiones de Budapest - Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad, apartado 20.

¹⁰⁰ Vid. Documento de Budapest (1994), *doc. cit.*, Declaración de la Cumbre de Budapest, apdo. 15: "la economía de mercado y el desarrollo económico sostenible son esenciales para el concepto general de seguridad de la CSCE". Línea argumental en la que insiste el apartado IX.1 de las Decisiones adoptadas en la misma Cumbre: "el apoyo al proceso de reforma económica y el impulso de las economías de mercado y de políticas ecológicamente idóneas son esenciales para la seguridad y la estabilidad en la región de la CSCE". Los aspectos de la seguridad europea relacionados con la economía de mercado y el desarrollo económico sostenible, también en un sentido medioambiental, se analizan en el apartado sobre Cuestiones económicas y medioambientales del Documento citado en la nota nº 98. El Documento insiste en el nexo prosperidad/seguridad y en la consecución de un equilibrio aceptable entre necesidades a corto y largo plazo, especialmente en los países con economías de transición.

¹⁰¹ Se consideran de "importancia fundamental para la estabilidad y la seguridad", vid. Documento de Budapest (1994), *doc. cit.*, Decisiones de Budapest - Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad, apartado 1.

¹⁰² Vid. Documento de Budapest (1994), *doc. cit.*, Decisiones de Budapest - Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad, apartado 15. También, vid. el apartado sobre Aspectos político-militares de la seguridad del Documento citado en la nota nº 98.

democrático occidental: voluntad popular manifestada periódicamente mediante elecciones libres y justas, carácter representativo y pluralista¹⁰³.

Mucho más explícitas son las declaraciones OSCE en materia económica, donde se produce una vinculación directa entre seguridad y desarrollo de las economías de mercado¹⁰⁴. Conviene insistir, no obstante, en que esta vinculación se acompaña de otros requisitos, relativos a la prosperidad, el desarrollo sostenible, y la consecución de un marco económico que provea un nivel de vida estable y adecuado, pues todos ellos contribuyen a reducir la inestabilidad política.

Podríamos pues afirmar que la nueva noción de seguridad europea añade a los tradicionales elementos vinculados con las relaciones pacíficas y amistosas entre los Estados, condicionantes materiales referidos a la conformación política, económica e ideológica de esos Estados, los cuales, desde una perspectiva jurídico-internacional, forman parte del núcleo de la soberanía estatal, protegido por el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados¹⁰⁵.

El continente europeo se ha convertido en el espacio donde, de forma más nítida y profunda, se están materializando tendencias presentes en el sistema jurídico internacional en materia de seguridad. En efecto, si en el ordenamiento jurídico internacional advertimos la progresiva presencia de nuevos valores que informan los principios jurídicos existentes¹⁰⁶, los mismos se han convertido en fundamento mismo de la seguridad europea. Es en este sentido que podemos afirmar que la noción actual de seguridad europea trasciende la noción de

¹⁰³ Vid. Carta de París (1990), *doc. cit.*, Una nueva era de democracia, paz y unidad - Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho, tercer párrafo. Entre otros comentarios, vid. MARIÑO MENENDEZ, F., "La Carta de París para una nueva Europa", *R.I.E.*, Vol. 18, n° 1, 1991, p. 153-176.

¹⁰⁴ Vid. nota a pie de página n° 100.

¹⁰⁵ Incluso CARDONA, para quien las novedades introducidas en la Carta de París no implicaban necesariamente un cambio en los principios que fundamentan el "nuevo orden" sino la manifestación de una tendencia que podía no consolidarse, destacaba que "sin embargo, el nuevo programa sí opta por determinadas formas de organización política, económica y social, cuya libre elección constituye, según el Acta Final de Helsinki, el principal derecho inherente a la igualdad soberana y la materia esencial sobre la que los demás Estados deben abstenerse de intervenir". Vid. CARDONA LLORENS, J., "Nuevo orden internacional y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, 1993, p. 231.

¹⁰⁶ Como sostiene CARDONA, y por lo que respecta al sistema jurídico internacional, aún cuando no se hayan suprimido principios del viejo orden ni éstos se hayan sustituido por nuevos, sí parece producirse una modulación de esos viejos principios con la aparición de nuevos valores, los cuales eran defendidos por el bloque occidental y, tras el fin de la guerra fría, intentan hacerse comunes a la comunidad internacional. Vid. CARDONA LLORENS, J., *op. cit.*, p. 238-239.

seguridad internacional¹⁰⁷, y ello por mor del proceso de homogeneización política puesto en marcha en el continente tras la caída de los regímenes comunistas de la Europa del Este. La seguridad se vincula con el mantenimiento de un determinado sistema político y económico, cuya preservación constituía durante la guerra fría la justificación ideológica de la Alianza Atlántica. Pero ese mantenimiento adquiere ahora una nueva dimensión, dada la desaparición de la confrontación entre sistemas. Se trata de culminar satisfactoriamente los procesos de transición abiertos en el Este de Europa, teñidos en su mayoría por inestabilidades de origen diverso que, además de constituir por sí mismos riesgos para la seguridad europea, permiten la eclosión de conflictos que en algunos casos han permanecido latentes durante décadas.

¹⁰⁷ En ámbito universal, encontramos resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativas al apoyo de la ONU a los esfuerzos de los gobiernos dirigidos a promover y consolidar nuevas democracias (i.e. Resolución 51/31, de 6 de diciembre de 1996). No obstante, las mismas se limitan a "animar" estos procesos de democratización, declarando que el apoyo de Naciones Unidas será prestado conforme a la Carta y previa petición específica del Estado en cuestión. Además, los textos son mucho más genéricos respecto a la caracterización de la democracia a la que animan: democracia basada en la voluntad libremente expresada por los pueblos para determinar su propio sistema político, económico, social y cultural y en su plena participación en todos los aspectos de sus vidas. Párrafo que sin duda recuerda más el contenido del principio de autodeterminación de los pueblos que la caracterización de un sistema democrático.

Como afirma TORRES BERNÁRDEZ, "el texto actual de la Carta no da pie para que la Organización de las Naciones Unidas se guíe en sus actuaciones, ... por el propósito de realizar una determinada legitimidad política o constitucional de orden interno". Por ello considera correcto que la Declaración de los miembros del Consejo de Seguridad, de 31 de enero de 1992, se limite a calificar los actuales avances hacia la democracia como tendencias positivas para el desempeño por el Consejo de sus responsabilidades. Vid. TORRES BERNÁRDEZ, S., "Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: comentarios y observaciones sobre la Declaración de los miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en Homenaje al profesor D. Manuel Díez de Velasco*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, p. 738 y 739.

Ello no obstante, no podemos obviar la reciente actividad operacional desarrollada por la ONU relativa a la participación en procesos electorales de sus Estados miembros. Para un análisis del fundamento jurídico, marco operativo y práctica seguida por la Organización, vid. BADÍA MARTÍ, A., *La participación de la ONU en procesos electorales*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

2. La noción de defensa en Europa.

En el nuevo escenario de seguridad europea, donde la amenaza de ataque armado masivo se ha visto sustituida por riesgos de naturaleza y orígenes diversos, y donde la mayoría de los conflictos armados se producen en un ámbito intraestatal, ¿cuál es el actual alcance del término defensa?

La noción ha estado unida, desde la perspectiva jurídico-internacional, a la integridad política y territorial de los Estados, cuando ésta se ve amenazada por la existencia de un ataque armado. Se trata por tanto de una noción vinculada al uso de la fuerza para la preservación de un determinado bien jurídico, cuya protección justifica la excepción a la prohibición contenida en el artículo 2.4 de la Carta.

Esta noción de defensa es la acogida en los Tratados de asistencia mutua y legítima defensa colectiva firmados por Estados europeos durante el período de guerra fría. No obstante, y en la actualidad, dichos sistemas de defensa colectiva muestran su disposición a la realización de operaciones distintas a aquéllas para las que fueron creadas, circunstancia que plantea el interrogante de si estamos ante una ampliación de los bienes jurídicos protegidos bajo el término defensa o si, por el contrario, se trata de la mera asunción de nuevas funciones por parte de estas Organizaciones internacionales (lo que en ausencia de reforma de sus tratados constitutivos permitiría hablar de actos ultra vares). Paralelamente, encontramos foros europeos en los que se introduce el término defensa sin contemplar un compromiso de asistencia mutua entre sus Estados miembros, pero incluyendo la eventualidad de utilizar instrumentos militares en situaciones distintas a la prevista en el artículo 51 de la Carta. Tal es el caso de la Unión Europea.

La sistemática que seguiremos para el análisis de la actual noción de defensa parte de la diferenciación, formulada por la doctrina política, entre las acepciones funcional y organizativa del término defensa. Ésta nos permitirá abordar el estudio de la cuestión en el ámbito jurídico internacional y advertir que, si hasta ahora el término había sido siempre utilizado bajo su acepción funcional clásica, en el momento presente el término defensa también se utiliza bajo una acepción meramente organizativa o instrumental.

A. Las acepciones funcional y organizativa del término defensa.

La defensa es un término indisociablemente ligado, desde un punto de vista meramente semántico¹⁰⁸, a una exigencia de conservación del sujeto que se adopte como referencia (persona, colectivo, estado, etc.). Si tomamos al Estado como dicho sujeto de referencia, la defensa comprendería el conjunto de modalidades dirigidas a garantizar los valores esenciales sintetizados en el concepto de seguridad, máximo valor jurídico protegido.

Si bien esa exigencia de conservación puede garantizarse a través de métodos e instrumentos diversos, existe una tendencia general a identificar defensa con la organización de las fuerzas armadas, o bien a establecer una relación similar entre dicho término y la actuación armada en respuesta a una agresión procedente del exterior. La primera identificación mencionada constituye la tradicional acepción organizativa del término, mientras que la segunda nos coloca ante la acepción funcional del mismo¹⁰⁹.

La relación unívoca entre defensa/organización de las fuerzas armadas/respuesta frente a un ataque armado, es, sin embargo, cuestionada tanto por la realidad política como por la mayoría de la literatura especializada. En efecto, y por lo que respecta a la acepción organizativa del término defensa, tanto en los casos de efectiva agresión como en los supuestos de mero peligro de ésta, no sólo se produce una mayor o menor intervención de las fuerzas armadas, sino que también participan otros aparatos organizativos del Estado (administraciones económicas, técnicas, financieras y sobre todo, las diplomáticas), que coadyuvan en el mantenimiento o restablecimiento de la seguridad estatal.

Respecto a la acepción funcional del término, esto es, su identificación con la acción emprendida frente a una agresión exterior, es preciso recordar que la defensa también tiene en cuenta las agresiones generadas en el seno del propio ordenamiento afectado. Dichos supuestos de agresión interna pueden encontrar su origen en tentativas de modificación antijurídica del sistema establecido, procedentes de los órganos constitucionales de vértice (golpes de estado) o de parte de la colectividad nacional (acciones subversivas, revolución).

¹⁰⁸ Si acudimos al diccionario, se entiende por defensa la acción de defender o defenderse. A su vez, la voz defender nos remite a tres conceptos complementarios: amparar, librar, proteger.

¹⁰⁹ Vid. BOBBIO, N. y MATTEUCCI, N. (dirección), *Diccionario de Política*, Siglo veintiuno editores, Madrid, 1982, p. 479.

En ambas hipótesis la defensa es asumida por el elemento estatal que se pretende fiel al sistema constitucional cuestionado¹¹⁰.

Siendo ciertas las inexactitudes que comporta la utilización de una acepción funcional u organizativa estricta del término defensa, creemos oportuno utilizarlas como punto de referencia para la determinación del contenido que se atribuye a esta noción en el contexto jurídico-convencional europeo. Dos razones nos inducen a ello: en primer lugar, las limitaciones que impone el principio de prohibición de la amenaza o uso de la fuerza, cuyas únicas excepciones son el derecho de legítima defensa y el uso institucionalizado de la fuerza acordado por el sistema universal de seguridad colectiva. En segundo lugar, la distinción entre acepción funcional y organizativa nos permite abordar la noción de defensa desde un punto de vista meramente instrumental, esto es, el conjunto de medios de naturaleza militar y su eventual uso en acciones que, comportando o no el uso de la fuerza, no constituyen la respuesta de un Estado frente a un ataque armado. Este enfoque instrumental nos será de especial utilidad para entender las declaraciones de disponibilidad de medios hechas por las organizaciones europeas de defensa colectiva en beneficio de la ONU y la OSCE, y comprender el sentido con que se utiliza el término defensa en el TUE.

B. La clásica acepción funcional del término defensa en el sistema jurídico internacional.

Desde un punto de vista jurídico-internacional, el término defensa se circunscribe tradicionalmente a una noción de naturaleza reactiva identificada con el derecho de legítima defensa, esto es, la posibilidad que se reconoce a los Estados de utilizar la fuerza en respuesta a un ataque armado. La determinación del alcance y contenido del derecho de legítima defensa, reconocido en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, exige poner en relación esta disposición con la prohibición general contenida en el apartado 4 del artículo 2 de la Carta. Dicha relación nos permite advertir los estrechos límites en el seno de los cuales es posible el ejercicio de este derecho.

Como ha puesto de manifiesto el Tribunal Internacional de Justicia, para que el uso de la fuerza de un Estado contra otro pueda ser visto como legal, por vía de excepción, es

¹¹⁰ Vid. BOBBIO, N. y MATTEUCCI, N., *op. cit.*, p. 480.

preciso que dicho uso sea la respuesta a un previo ataque armado y se trate, además, de una respuesta proporcional y provisional¹¹¹. A la luz de los límites mencionados, cabe advertir el unívoco significado funcional del término defensa en el marco del derecho de legítima defensa: uso de la fuerza como respuesta a una agresión armada exterior.

Esta acepción funcional ha sido la adoptada, como no podía ser de otro modo, por los Tratados de asistencia mutua y legítima defensa colectiva firmados por los Estados europeos en los años posteriores a la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Hasta finales de 1947, estos Tratados sólo incluían un compromiso de asistencia mutua limitado a la eventualidad de un ataque o agresión armada por parte de Alemania¹¹². Posteriormente, y superado el riesgo de resurgimiento de una política expansionista alemana, los tratados de asistencia mutua incluyen el compromiso, para sus países signatarios, de prestar ayuda militar o de cualquier otra naturaleza a aquélla de las Partes que haya sido objeto de un ataque por parte de otro Estado¹¹³.

La acepción funcional del término defensa se mantiene en los textos jurídico-internacionales europeos hasta el final de la guerra fría. La defensa se entiende durante todo

¹¹¹ Vid. *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, arrêt du 27 juin 1986; *CJI Recueil des Arrêts* (1986), p. 103 y ss., en especial los párrafos 195-211.

¹¹² Vid. Tratado de asistencia mutua entre Polonia y Yugoslavia, de 18 de marzo de 1946 (*U.N.T.S.*, Vol. 1, p. 53 y ss.); Tratado de amistad, asistencia mutua y cooperación pacífica entre la República de Checoslovaquia y Yugoslavia, de 9 de mayo de 1946 (*U.N.T.S.*, Vol. 1, p. 67 y ss.); Tratado de Alianza franco-británico, o Tratado de Dunkerque, de 4 de marzo de 1947 (*U.N.T.S.*, Vol. 9, p. 187 y ss.), y Tratado de amistad y asistencia mutua entre la República de Checoslovaquia y Polonia, de 10 de marzo de 1947 (*U.N.T.S.*, Vol. 25, p. 231 y ss.).

En este período, no obstante, también se firma el 9 de julio de 1946 un Tratado de amistad y asistencia mutua entre Albania y Yugoslavia que amplía el compromiso al supuesto de agresión procedente de la Italia fascista, e incluye la previsión de apoyo militar y de cualquier otro tipo frente a un ataque de otra potencia que amenace la independencia, pretenda someter o arrebatar parte del territorio de una de las partes firmantes. Vid. *U.N.T.S.*, Vol. 1, p. 81 y ss.

¹¹³ Vid., entre otros, los Tratados de amistad, colaboración y asistencia mutua entre Bulgaria y Albania (de 16 de diciembre de 1947, *doc. cit.*), Yugoslavia y Rumanía (de 19 de diciembre de 1947, *doc. cit.*), o los firmados por la URSS con Rumanía (de 4 de febrero de 1948, *doc. cit.*), Hungría (de 18 de febrero de 1948, *doc. cit.*) y Bulgaria (de 18 de marzo de 1948, en *U.N.T.S.*, Vol. 48, p. 135 y ss.). El entramado de Tratados bilaterales entre países de Europa del Este y la URSS se verá completado por el Pacto de Varsovia, firmado por la URSS, Albania, Bulgaria, Hungría, la RDA, Polonia, Rumanía y Checoslovaquia el 14 de mayo de 1955; vid. *doc. cit.*.

En la parte occidental, destaca la firma del Tratado de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva (Bruselas, 17 de marzo de 1948) entre Francia, Reino Unido y los países del Benelux, *doc. cit.*, así como el Tratado del Atlántico Norte, firmado por los países de la Unión Occidental, Canadá, Italia, Estados Unidos, Dinamarca, Islandia, Portugal y Noruega, el 4 de abril de 1949; *doc. cit.*

Tanto en uno como en otro bloque, el supuesto de hecho que genera la puesta en marcha de la asistencia mutua es la existencia de un ataque o agresión armada, en línea con las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas, a la cual se hace referencia en la práctica totalidad de estos Tratados.

este período como la preparación y eventual utilización de la fuerza armada en respuesta a un ataque armado. En esta línea, la defensa significa en un primer momento la acumulación suficiente de fuerzas armadas y su adecuada disposición para responder masivamente a la eventualidad de una agresión armada¹¹⁴. En un segundo momento, la defensa es entendida como el mantenimiento de un nivel de fuerzas suficientes para disuadir al enemigo de las virtualidades de un ataque militar¹¹⁵. Suficiencia que estará condicionada por el nivel de entendimiento entre bloques en las negociaciones para la reducción y control de armamentos.

Encontramos así que, a nivel jurídico-convencional, la dimensión organizativa del término defensa (organización de las fuerzas armadas) está, a lo largo de toda la guerra fría, plenamente subordinada a lo que se considera la función principal y fundamental de las fuerzas armadas: garantizar, individual o colectivamente, la integridad territorial e independencia política de los Estados frente a la amenaza o efectiva materialización de un ataque armado¹¹⁶. En palabras del Consejo del Atlántico Norte,

"the ultimate purpose of any defence policy is to deny to a potential adversary the objectives he seeks to attain through an armed conflict"¹¹⁷.

¹¹⁴ La doctrina de las represalias masivas se mantiene en la Alianza atlántica hasta 1964.

¹¹⁵ Si comparamos los términos que utilizan las Declaraciones OTAN a partir de 1967 para definir la estrategia de seguridad de la Alianza, se advierte claramente la equivalencia entre defensa y capacidad militar de disuasión. Vid. Informe Harmel (diciembre 1967), *doc. cit.*, apdo. 5: La primera función de la Alianza "is to maintain adequate military strength and political solidarity to deter aggression and other forms of pressure and to defend the territory of member countries if aggression should occur"; y Declaración del Consejo del Atlántico Norte (diciembre 1979), *doc. cit.*, apartado 22: "NATO approach to security is based on two concepts: defence and detente".

¹¹⁶ Ello no impedía, sin embargo, que tanto la práctica como declaraciones expresas de los Estados Unidos y la URSS ampliaran las funciones de sus fuerzas armadas, incluyendo no sólo la defensa contra un ataque armado sino también el mantenimiento de un determinado sistema político e ideológico. Así, y en el marco de la Organización del Tratado para la Defensa Colectiva del Sudeste Asiático, los Estados Unidos mantuvieron una interpretación de "ataque armado" en la que se incluía una revolución de corte comunista en cualquiera de sus Estados miembros. Por parte soviética, la doctrina de la soberanía limitada tenía precisamente como fundamento la defensa del sistema comunista allí donde pudiera estar en peligro. La legalidad internacional de este tipo de comportamientos siempre se intentó justificar, no obstante, por la vía del consentimiento a la "asistencia" prestado por el gobierno contra el que se levantaba la revolución.

¹¹⁷ Vid. *Declaration on Atlantic Relations*, approved and published by the North Atlantic Council in Ottawa on 19th June, 1974 and signed by Heads of NATO Governments in Brussels on 26th June 1974, apartado 8.

C. Las nuevas funciones de las fuerzas armadas y la acepción organizativa del término defensa.

Los nuevos riesgos que amenazan la seguridad y estabilidad europeas pueden, en determinados momentos, exigir la utilización de fuerzas armadas en operaciones diferentes a la clásica función de legítima defensa. La diversidad de este tipo de operaciones permite incluir entre ellas desde una simple misión de asistencia humanitaria (para cuya realización se estime conveniente la utilización de personal o recursos militares) hasta la aplicación de medidas coercitivas que impliquen el uso de la fuerza armada (cuya adopción pertenece a la competencia exclusiva del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), sin olvidar toda la gama de operaciones de mantenimiento de la paz.

La novedad radica en que, en el período actual de post-guerra fría, las organizaciones europeas de defensa colectiva se muestran dispuestas a la realización de este tipo de operaciones. Disponibilidad que manifiestan de dos formas diferentes: mientras unas las consideran nuevas funciones de la organización, otras optan por englobarlas bajo el término defensa, que parece adquirir un significado meramente organizativo. En ambos casos la causa es la misma: la asunción por esas organizaciones de una noción amplia de seguridad, en la que los aspectos estrictamente militares se convierten en una dimensión más de la misma.

a) La opción funcional elegida por la Alianza Atlántica.

La OTAN es la organización que de forma más clara ha optado por la primera de las opciones señaladas, esto es, considerar la posibilidad de nuevas funciones para la Alianza, distintas de la tradicional defensa colectiva, y nítidamente diferenciadas, terminológicamente, de éstas¹¹⁸.

¹¹⁸ A través de las declaraciones del Consejo del Atlántico Norte se advierte claramente cómo la Alianza utiliza exclusivamente el término defensa en su acepción funcional clásica, identificada con el compromiso jurídico de asistencia mutua contenido en el art. 5 del Tratado de Washington. Entre las más significativas a este respecto, vid.:

- *London Declaration On A Transformed North Atlantic Alliance*, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, London 5-6 July 1990, apartados 11 y 20: "as Europe changes, we must profoundly alter the way we think about defence". En ese sentido, "NATO will prepare a new Allied military strategy moving away from "forward defence" where appropriate, towards a reduced forward presence and modifying "flexible response" to reflect a reduced reliance on nuclear weapons".

- *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno* tras la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en la sede de la OTAN, Bruselas, los días 10 y 11 de enero de 1994, apartado 7 (en *Manual de la OTAN*,

La opción se inscribe en el proceso de reestructuración iniciado por la Alianza Atlántica a principios de los noventa con el objetivo de adaptarse a los cambios operados en el contexto de seguridad europeo. Resultado de esa adaptación es la asunción, como propia, de la función de hacer frente a la nueva tipología de riesgos, utilizando para ello los medios militares a su disposición. Esa nueva capacidad de la Alianza responde, por un lado, a la consideración de que la nueva gama de riesgos constituyen amenazas para la seguridad de sus miembros, y por otro, al deseo expreso de contribuir a la estabilidad y al mantenimiento de la paz en la región euroatlántica y a nivel internacional¹¹⁹.

Esas nuevas misiones reciben en el léxico OTAN una denominación diferente a la función primigenia de la Alianza (el ejercicio de la defensa colectiva): gestión de crisis, misiones de pacificación, misiones humanitarias, etc. No obstante, una posible inercia semántica conduce a la OTAN a seguir englobando bajo la calificación "procedimiento de planificación de la defensa"¹²⁰, el diseño y preparación del conjunto de misiones para las que ahora se muestra dispuesta la Alianza, defensa en sentido tradicional y las "nuevas misiones", susceptibles de ser englobadas bajo la denominación "operaciones en apoyo de la paz" (era la denominación que aparecía en el borrador preparado para la Declaración del Consejo del Atlántico Norte de diciembre de 1997).

En el caso de la OTAN vemos, pues, que no se introduce la distinción entre las acepciones funcional y organizativa del término defensa, sino que la denominación "defensa" se reserva para designar la función tradicional de las fuerzas armadas. La Alianza opta por

Oficina de información y prensa de la OTAN, Bruselas, 1995, p. 271-278): "...cada vez serán más las peticiones a la OTAN para que desempeñe otras misiones además de la fundamental y tradicional de la defensa colectiva de sus miembros...Reiteramos nuestra oferta de respaldar, siempre caso por caso y de acuerdo con nuestros propios procedimientos, las operaciones de mantenimiento de la paz y otras bajo autoridad del Consejo de Seguridad de la ONU o responsabilidad de la CSCE, incluso poniendo a su disposición los recursos o conocimientos técnicos de la Alianza".

- Conseil de l'Atlantique Nord réuni en session ministérielle à Berlin le 3 juin 1996, *Communiqué Final*, apartado 4: "...nous avons réorganisé et rationalisé nos structures et procédures... de manière à les rendre mieux à même d'accomplir les nouvelles missions de gestion de crise, tout en préservant la capacité de défense collective".

- Concepto estratégico de la Alianza (abril 1999), *doc. cit.*, pto. 47 y 48. Al definir las misiones de las fuerzas militares de la Alianza, el documento distingue entre disuasión y defensa, por un lado, y operaciones de respuesta a las crisis que pongan en peligro la estabilidad euro-atlántica y afecten a la seguridad de los Estados miembros de la OTAN.

¹¹⁹ Vid. Concepto estratégico de la Alianza (noviembre 1991), *doc. cit.*, pto. 42., y Concepto Estratégico de la Alianza (abril 1999), *doc. cit.*, pto. 6.

¹²⁰ Vid. Declaración de Madrid (julio 1997), *doc. cit.*, pto. 18, segundo párrafo, y Réunion du Comité des plans de défense et du Groupe des plans nucléaires en session ministérielle, *Communiqué final*, 11 juin 1998 (M-DPC/NPG-1(98)72), pto. 2 y 3.

ampliar las funciones que puede llevar a cabo la organización, utilizando para ello una interpretación teleológica de su Tratado constitutivo: la ampliación de funciones encuentra su justificación en el objetivo último de la Alianza, garantizar la seguridad de sus Estados miembros¹²¹.

b) *La opción organizativa en el marco de la relación UE/UEO.*

La pareja UE/UEO no utiliza la opción funcional para la calificación de las nuevas misiones que están dispuestas a asumir las unidades militares a disposición de la UEO¹²².

Frente a las declaraciones anteriores a 1987, donde se conserva la acepción funcional del término defensa para recordar la remisión a la Alianza Atlántica del ejercicio del derecho de legítima defensa colectiva contra un ataque armado¹²³, la UEO asume a partir de la Plataforma de la Haya el compromiso de desarrollar una identidad europea en materia defensiva¹²⁴. En el marco del desarrollo de esta identidad europea se ubica la relación que, a partir de 1991, se establece entre la UE y la UEO, y que se concreta en la identificación de ésta última como el "componente defensivo de la Unión Europea"¹²⁵. Dicha identificación

¹²¹ Así se recoge expresamente en el Concepto Estratégico de la Alianza (abril 1999), *doc. cit.*, pto. 6 y 10.

¹²² El concepto de "unidades militares a disposición de la UEO" se sitúa en el marco del reforzamiento de las capacidades operacionales de esta Organización, en su doble condición de componente de defensa de la UE y pilar europeo de la Alianza Atlántica. La noción aparece, por primera vez, en la Declaración formulada por los Estados miembros de la UEO, anexa al Tratado de la Unión Europea; vid. *Declaración relativa a la Unión Europea Occidental*, adoptada el 10 de diciembre de 1991 y anexa al Tratado de la Unión Europea, I. Declaración de Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido que son miembros de la UEO sobre la función de la UEO y sus relaciones con la Unión Europea y la Alianza Atlántica, parágrafo 5, cuarto guión.

Según la Declaración del Consejo de Ministros de la UEO de 22 de noviembre de 1993, son fuerzas a disposición de la UEO aquéllas "which could be put under the authority of WEU after sovereign decisions of the member States in accordance with their national constitutions"; vid. *Council of Ministers Declaration*, Luxembourg, 22 november 1993, Parte I, parágrafo 4.

¹²³ Vid., entre otras, WEU Council of Ministers, *Communiqué*, Bonn, 23 April 1985, parágrafo 2.

¹²⁴ El objetivo inicial de esa identidad europea se circunscribía a dotar de mayor eficacia práctica a los compromisos de solidaridad suscritos en el Tratado de Bruselas y en el Tratado del Atlántico Norte (la asistencia mutua para la defensa colectiva), procediendo para ello a un mejor reparto de cargas y responsabilidades entre los socios americanos y europeos. Vid. *Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad*. La Haya, 27 de octubre de 1987, parágrafo 4, y apartado II.a.3. (BOE núm. 110, 8 de mayo de 1990, *RCL*, 1990, marginal 946).

¹²⁵ Vid. WEU Council of Ministers, *Communiqué*, Bonn, 18 November 1991, parágrafo 2, y Declaración... sobre la función de la Unión Europea Occidental y sus relaciones con la Unión Europea y con la Alianza Atlántica, anexo al TUE (diciembre de 1991), *doc. cit.*, parágrafo 2. También, artículo J.4 del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (*DOCE* L 224, de 31 de agosto de 1992; *BOE* núm. 11, de 13 de enero de 1994; rect. *BOE* núm. 12, de 14 de enero de 1994, y *BOE* núm. 142, de 15 de

ha sido desarrollada por el Tratado de Amsterdam, afirmando que la UEO proporciona a la Unión el acceso a una capacidad de defensa operacional¹²⁶.

Si utilizamos como criterios de referencia las acepciones funcional y organizativa del término, parece evidente que, en el contexto mencionado, la denominación defensa no se emplea en su acepción funcional clásica. Efectivamente, ninguna disposición del Tratado de la Unión Europea establece una obligación jurídica de asistencia mutua entre sus Estados miembros frente al ataque armado sufrido por cualquiera de ellos, ni remite a la UEO el compromiso de actuación ante una eventualidad de esta naturaleza. Siendo esto así, la expresión "componente defensivo" debe interpretarse desde un punto de vista organizativo o instrumental, a la que de hecho se apunta en la nueva redacción adoptada por el Tratado de Amsterdam. Esto es, la UEO se identifica con la estructura de fuerzas armadas capaz de suministrar los elementos operacionales necesarios para la realización de ciertas decisiones o acciones de la UE¹²⁷.

Las declaraciones del Consejo de Ministros de la UEO corroboran esta interpretación del término defensa, que corre paralela a la identificación de nuevas misiones a realizar por

junio de 1994; *RCL 1994*, marginal 81, pág. 120 y ss. y marginal 1659, pág. 4698 y ss.).

¹²⁶ Vid. Artículo J.7, apartado 1 (artículo 17.1 de la versión consolidada del TUE), del Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997; y "Declaración de la Unión Europea Occidental sobre el papel de la Unión Europea Occidental y sus relaciones con la Unión Europea y la Alianza Atlántica", adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO el 22 de julio de 1997 y anexa al Tratado de Amsterdam, pto. 4 (*DOCE C 340*, de 10 de noviembre de 1997; *BOE* núm 109, de 7 de mayo de 1999, p. 17146 y ss.; rect. *BOE* núm. 188, de 7 de agosto de 1999, pág. 29318).

¹²⁷ Desde la Asamblea de la UEO se ha abogado, en algún momento, por mantener el término defensa en su acepción funcional clásica, e incluir en la noción de seguridad las nuevas misiones susceptibles de ser llevadas a cabo por las fuerzas armadas. Vid. Document 1509, 26 janvier 1996, *Organiser la sécurité en l'Europe - Aspects politiques*, Rapport présenté au nom de la Commission Politique par M. de Puig, président et rapporteur, Exposé des motifs, parágrafo 22, y Document 1584, 19 novembre 1997, *L'UEO après Amsterdam: l'identité européenne de sécurité et de défense et l'application de l'article V du Traité de Bruxelles modifié-Réponse au rapport annuel du Conseil*; Rapport présenté au nom de la Commission Politique par M. Vrettos, rapporteur, Exposé des motifs, parágrafo 10. En esta misma línea, el Parlamento Europeo considera necesario trazar una línea de separación clara entre la seguridad y la defensa: el concepto de seguridad incluiría las operaciones de tipo Petersberg, mientras que el concepto de defensa se circunscribiría a la protección del territorio y de los intereses vitales de los Estados de la UE. Vid. Resolución de 14 de mayo de 1998 sobre la instauración progresiva de una política de defensa común de la UE, apartado 7 (*DOCE C 167*, 1.6.98, p. 190-195). Ello no ha impedido, sin embargo, que en Resoluciones anteriores a ésta el Parlamento apostara por una distinción mucho más amplia: seguridad exterior y seguridad interior de la Unión, incluyendo en la primera de estas nociones los asuntos relativos a la integridad del territorio de la Unión y de sus Estados miembros, entre otros. Vid. Resolución de 14 de mayo de 1997 sobre el desarrollo de perspectivas para la política de seguridad común de la UE, apartado 3 (*DOCE C 167*, 2.6.97, p. 99-104).

las fuerzas armadas a disposición de la UEO (conocidas como "misiones Petersberg"¹²⁸). Así, la Declaración de Luxemburgo, de noviembre de 1993, afirma que la UEO, desarrollando sus actividades conforme a las orientaciones contenidas en las Declaraciones de Maastricht y Petersberg, contribuye a la formulación de una política europea de defensa común¹²⁹. Del mismo modo, las Conclusiones Preliminares sobre una política europea de defensa común designan como objetivos de dicha política, reducir los riesgos e incertidumbres que puedan amenazar los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión y sus Estados miembros, y contribuir a la preservación de la paz y al reforzamiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas y del Acta Final de Helsinki, y con los objetivos de la Carta de París¹³⁰.

Especialmente clarificador en cuanto a la dimensión puramente organizativa o instrumental que reviste el término defensa en el contexto de la relación UE/UEO, es la Contribución de la UEO a la Conferencia Intergubernamental para la reforma del Tratado de la Unión Europea, de noviembre de 1995¹³¹. Según se afirma en el Documento, todos los Estados europeos se enfrentan en el entorno de la post-guerra fría a nuevos riesgos para la seguridad, algunos de los cuales pueden necesitar una respuesta militar bajo los auspicios UE/UEO en la forma de operaciones de mantenimiento de la paz, operaciones humanitarias

¹²⁸ Adoptan el nombre de la ciudad donde se celebró la reunión del Consejo de la UEO en que se acordaron. En la Declaración final de esta reunión (Declaración de Petersberg) la UEO se muestra dispuesta a formar parte de la estructura de seguridad cooperativa europea (concepto que analizaremos con posterioridad) y, en consecuencia, define nuevas misiones a desempeñar por las fuerzas armadas de sus Estados miembros. En primer lugar, manifiestan su disposición a apoyar, "caso por caso y conforme a nuestros propios procedimientos", la puesta en práctica de medidas de prevención de conflictos y de gestión de crisis, y principalmente, las actividades de mantenimiento de la paz de la CSCE o del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En segundo lugar, afirman que las unidades militares de los Estados miembros de la UEO, junto a su contribución a la defensa común, podrán ser utilizadas, actuando bajo la autoridad de la UEO, para misiones humanitarias o de evacuación de nacionales, misiones de mantenimiento de la paz, y misiones de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las operaciones de restablecimiento de la paz. Vid. *Déclaration de Petersberg*, Union de l'Europe Occidentale-Conseil de Ministres, Bonn, 19 juin 1992, apartado I, parágrafo 2, y apartado II, parágrafo 4. Más recientemente, la Declaración del Consejo de la UEO, anexa al Tratado de Amsterdam, insiste en que la UEO desarrollará su papel como órgano político militar europeo para la gestión de crisis, contexto en el cual se inscribe la disponibilidad de la Organización para apoyar a las Naciones Unidas y a la OSCE en sus actividades de gestión de crisis. Vid. Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (1997), *doc. cit.*, pto. 13.

¹²⁹ Vid. Consejo UEO-Declaración de Luxemburgo (noviembre de 1993), *doc. cit.*, apartado I.1, tercer párrafo.

¹³⁰ Vid. *Preliminary Conclusions on the Formulation of a Common European Defence Policy*, WEU Council of Ministers, Noorwijk 14 november 1994, parágrafo 2.

¹³¹ Vid. *WEU Contribution to the European Union Intergovernmental Conference of 1996*, WEU Council of Ministers, Madrid, 14 November 1995, especialmente los párrafos 45, 46 y 94.

o de otro tipo relativas a la gestión de crisis. Dichos riesgos confirman, a juicio del Documento, la necesidad de desarrollar una "mayor responsabilidad europea en asuntos de defensa", sobre lo cual los Estados miembros de la UEO ya mostraron su acuerdo en Maastricht, y que exige de la UE "la coherencia de su acción exterior en su conjunto". Conseguir una mayor cohesión entre los instrumentos políticos, económicos, humanitarios y militares para la gestión de crisis es un prerequisite para la eficacia y continuidad de la acción europea en este ámbito¹³². Por todo ello, la Contribución de la UEO afirma la existencia de un amplio consenso sobre la necesidad de hacer posible las capacidades operacionales necesarias para una acción militar europea¹³³, especialmente en el ámbito de las nuevas misiones definidas en la Declaración de Petersberg.

Entre las confirmaciones más recientes de esta nueva acepción organizativa de la defensa encontramos, precisamente, la Declaración del Consejo de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam¹³⁴. En ella se afirma que la UEO continuará sus trabajos sobre la definición de una política europea de defensa común y "centrará sus esfuerzos en los ámbitos siguientes:

- definición de principios que rijan el empleo de las fuerzas armadas de los Estados de la UEO para operaciones de la UEO del tipo Petersberg en apoyo de los intereses comunes de los europeos en materia de seguridad;
- organización de medios operativos para tareas de Petersberg,...;
- movilidad estratégica sobre la base de los trabajos que se están llevando a cabo;
- trabajos de información en el ámbito de la defensa,...".

¹³² Como puede observarse, siendo conscientes de que se están refiriendo a instrumentos militares para su utilización en actuaciones distintas a la legítima defensa, siguen hablando de aumentar la responsabilidad europea en asuntos de defensa.

¹³³ En este caso, sí se expresa correctamente el objetivo que se persigue: no defensa, en su acepción funcional clásica, sino capacidad militar operacional.

¹³⁴ Vid. Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio de 1997), *doc. cit.*, pto. 14, segundo guión.

Dos meses antes, el Comunicado final del Consejo de Ministros de la UEO celebrado en París afirmaba expresamente que, en sus esfuerzos por alcanzar una política europea de defensa común, la UEO trata en particular de las cuestiones siguientes: (-) la definición de los principios que rigen la utilización de las fuerzas armadas de los Estados miembros de la UEO para operaciones UEO en apoyo de intereses comunes de los europeos en materia de seguridad; (-) la organización de medios operacionales para las misiones Petersberg, en particular por su participación en el proceso de planificación de defensa de la OTAN; (-) el reforzamiento de la cooperación europea en materia de armamentos en el seno del GAEO (Grupo de Armamentos de Europa Occidental). Vid. *Declaration de Paris*, Conseil des Ministres de l'UEO, 13 mai 1997, párrafo 4.

En esta línea meramente instrumental se expresa también el documento "Agenda 2.000", elaborado por la Comisión Europea, afirmando que "la Unión Europea deberá dotarse progresivamente de la capacidad para tomar decisiones en materia de política exterior que conlleven el uso de medios militares", vid. Comisión Europea, "Agenda 2.000. Por una Unión más fuerte y más amplia", en *Bol. UE*, Supl. 5/97, p. 37.

Varias consecuencias se derivan de este nuevo enfoque organizativo de la defensa.

En primer lugar, y en línea con los nuevos elementos a los que se vincula el término seguridad, los instrumentos militares adquieren una dimensión multifuncional: junto a la clásica función de respuesta a un ataque armado, las fuerzas armadas asumen nuevas misiones tendentes a coadyuvar en la respuesta a la nueva tipología de riesgos para la seguridad y estabilidad europeas¹³⁵.

En segundo lugar, en la medida que la seguridad ya no se mide sólo en términos de protección contra un ataque armado, cabe entender por defensa toda acción tendente a la protección de los elementos que conforman la noción actual de seguridad, en tanto dicha acción necesite la utilización de medios militares¹³⁶. En este sentido, y como consecuencia de la actual dimensión holística de la seguridad, HARBOTTLE considera necesario adaptar a ésta el compromiso de defensa de las fuerzas armadas. A su juicio, ello significa admitir que dicho compromiso incluye, junto a las tradicionales funciones de defensa territorial, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, establecimiento de la paz y construcción de la paz, en misiones de reacción frente a situaciones de catástrofe y en los supuestos que sea necesaria la utilización de contingentes militares para la preservación del medio-ambiente¹³⁷.

Cómo compatibilizar este nuevo compromiso de las fuerzas armadas con las exigencias derivadas de la Carta de las Naciones Unidas será el objeto de estudio del siguiente apartado.

¹³⁵ En este sentido, vid. RIFKIN, M., "European Security", *Studia Diplomatica*, Vol. XLVIII, 1995, nº 3, p. 18, para quien ahora el poder militar "is a flexible tool, to be employed alongside other tools -diplomatic, economic and cultural- as we try to address the economic, environmental and political causes of insecurity". También, VAN EEKELEN, W., "Security of the new Europe", *Studia Diplomatica*, Vol. XLIV, 1991, nº 6, p. 7: "military action moves from the defence of allied territory to the protection of wider interests, to include intervention when necessary". Desde el Parlamento Europeo se ha insistido también en la necesidad de replantear la dimensión militar de la política de seguridad con unas fuerzas militares capaces de controlar las treguas, actuar como fuerzas de interposición, intervenir en conflictos armados con varios bandos, y repeler a un agresor. Vid. Informe de 27 de enero de 1994 (A3-41/94), *doc. cit.*, apartado I.A.2.b).

¹³⁶ Algunos autores prefieren ampliar aún más el actual significado del término defensa. Así, para PONTILLON la defensa equivale a la acción por la cual se asegura la realización de la seguridad. Vid. PONTILLON, R., "Les nouvelles dimensions de la sécurité européenne", *R.M.C.*, nº 345, 1991, p. 174. En esta misma línea, vid. CHARPENTIER, J. & GAILLARDIN, J.L., "La Cooperation Politique Européenne", en *Jurisclasseurs-Europe*. Vol. 1, Fasc. 130, Mai 1993, p. 18-19: "Entre la sécurité et la défense, il y a en effet toute la différence entre un objectif qui est la sauvegarde d'intérêts essentiels et les moyens d'y parvenir, y compris par la contrainte armée".

¹³⁷ Vid. HARBOTTLE, M., *What is proper soldiering?. A study on new perspectives for the future uses of the armed forces in the 1990's*, Centre for International Peacebuilding, Oxon, 2ª ed., 1992.

II. LA SEGURIDAD COOPERATIVA COMO MECANISMO DE GARANTÍA DE LA SEGURIDAD EUROPEA.

La multidimensionalidad de la seguridad, aceptada por los diferentes foros internacionales presentes en el continente, tiene como consecuencia inmediata la toma de conciencia respecto a la multiplicidad de instrumentos necesarios para poder hacer frente a los riesgos que amenazan la estabilidad y seguridad europeas.

Esta obviedad se enfrenta en Europa con una realidad institucional conformada por una multiplicidad de Organizaciones, jurídicamente distintas, sin conexión jerárquica entre ellas y de dimensión geográfica diferente (geometría variable), cada una de las cuales está sujeta a las limitaciones funcionales que se derivan de su propio Tratado constitutivo.

Estas Organizaciones regionales están inmersas en procesos de reforma interna dirigidos a la adaptación de sus funciones y capacidades a la nueva realidad de la post-guerra fría. Resultado de esto, es un cierto solapamiento de funciones entre algunas de ellas, positivo en la medida que supone abordar la seguridad europea desde un enfoque amplio y no sobre bases sectoriales, pero que conduce a reclamaciones institucionales y competenciales conflictivas¹³⁸.

La creciente convicción sobre la necesidad de una acción concertada y complementaria para la consecución de un espacio europeo de seguridad estable, empuja a la interacción entre las Organizaciones presentes en el continente, fenómeno que se engloba bajo la noción de seguridad cooperativa y en cuyo marco se inscriben las nuevas funciones asumidas por los sistemas de defensa colectiva y la actual acepción organizativa del término defensa.

En este apartado procederemos a analizar las características esenciales que rodean la noción de seguridad cooperativa así como la función que parece llamada a desempeñar. Además, abordaremos uno de sus aspectos más problemáticos: la relación entre un sistema de seguridad cooperativa y el sistema universal de seguridad colectiva para la aplicación de medidas coercitivas que implican el uso de la fuerza armada.

¹³⁸ Entre la OSCE, la OTAN y la UEO en el campo de la seguridad, y entre la OSCE y el Consejo de Europa, en materia de derechos humanos, todo ello sin olvidar la omnipresencia de la ONU. Vid. GHEBALI, V.Y. & SAUERWEIN, B., *op. cit.*, p. 141.

1. La noción de seguridad cooperativa.

La cooperación es una vertiente de la seguridad internacional, desarrollada por la práctica de Naciones Unidas, y predicada por la CSCE durante la guerra fría. En ese período la cooperación era necesaria para la disminución de la tensión Este/Oeste, por la vía de negociaciones inter-estatales para el control de armamentos, el establecimiento de medidas de confianza mutua, etc. En la actualidad, la cooperación directa entre los Estados europeos sigue siendo un factor esencial para la seguridad¹³⁹, pero no el único.

La noción de seguridad cooperativa añade una nueva dimensión a la cooperación interestatal. Ya no se trata tan sólo de la cooperación entre Estados, sino, sobre todo, entre Organizaciones internacionales dotadas con capacidades jurídicas y operacionales cuya suma permitiría abordar, de manera integral, las causas de los nuevos riesgos y sus eventuales consecuencias, en el caso de que estos se transformen en conflictos¹⁴⁰.

Desde esta nueva perspectiva, la noción de seguridad cooperativa combina la autonomía jurídica y decisional de las Organizaciones internacionales con la libre voluntad, manifestada por éstas, de colaborar en el diseño y/o ejecución de decisiones adoptadas en el seno de otras Organizaciones, o incluso en la elaboración y puesta en práctica de decisiones conjuntas. La combinación apuntada utiliza y desarrolla, como soporte jurídico, los

¹³⁹ Como reconoce, entre otros, la OSCE. Vid. Documento de Budapest (1994), *doc. cit.*, Decisiones de Budapest- Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad, Preámbulo y apartados 4 y 17.

Con carácter general, el Consejo de Ministros de la UEO apuesta por la aplicación de mecanismos de cooperación para promover la seguridad y estabilidad en el continente. Según el Documento aprobado el 14 de noviembre de 1995, estos mecanismos están siendo reforzados a través de acuerdos internacionales, declaraciones dirigidas a la realización de los principios de igualdad soberana e inviolabilidad de las fronteras internacionalmente reconocidas, y mediante la existencia de Organizaciones internacionales basadas sobre los valores comunes de democracia, derechos humanos y estado de derecho. Vid. *European Security: a Common Concept...doc. cit.*, (noviembre 1995), párrafo 1.

¹⁴⁰ Como señala PÉREZ GONZÁLEZ, la convergencia de las distintas organizaciones europeas en torno a una concepción integral de la seguridad en el continente conduce a la necesidad de una conjunción de esfuerzos y de una concertación de actuaciones entre las distintas piezas de aquél cuadro institucional global. Por ello, y más allá de las dificultades que existan, todas buscan una coherencia de actuación bajo el signo de la convergencia y la complementariedad. Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M., *op. cit.*, p. 298. Dicha relación de causalidad entre asunción de una noción amplia de seguridad y la necesidad de una actuación conjunta y coordinada entre organizaciones internacionales se refleja claramente en el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN; vid. *doc. cit.*, pto. 25. La visión de diversos grupos de países sobre cómo deben cooperar las organizaciones europeas para abordar los actuales problemas de seguridad en el continente se analizan en HEROLF, G. (ed.), *Europe - Creating Security through International Organizations*, The Swedish Institute of International Affairs, Conference Papers 17, Stockholm, 1996.

mecanismos previstos por el derecho internacional para las relaciones inter-organizaciones internacionales¹⁴¹.

La noción nace, básicamente, como calificación teórica de la actuación (no siempre satisfactoria) desarrollada con motivo del conflicto en la ex-Yugoslavia. La primera Organización que la introduce en su vocabulario es la Alianza Atlántica, a partir del concepto "instituciones interrelacionadas que se refuerzan mutuamente" ('interlocking institutions')¹⁴². En efecto, el Comunicado del Consejo del Atlántico Norte de 3 de junio de 1996 identifica la operación IFOR como un ejemplo de "nuestro apego a nuevas formas de seguridad cooperativa en Europa"¹⁴³. En esa misma línea, sostienen que el desarrollo de la cooperación, abierta y transparente, con los países asociados y otras organizaciones internacionales es un elemento central del "concepto aliado de seguridad cooperativa"¹⁴⁴. La noción ha sido incorporada por la práctica totalidad de las organizaciones europeas, pero es en la OSCE donde de forma más sistemática se está abordando, desde finales de 1996, su construcción¹⁴⁵.

¹⁴¹ A juicio del Informe del Grupo de Trabajo Independiente establecido por el SIPRI, un sistema de seguridad cooperativa descansa en tres elementos : confianza, seguridad mutua y legitimidad. Además, y como prerequisite para su creación, insiste en la necesidad de establecer un conjunto de principios y normas compartidas que rijan el comportamiento internacional y doméstico de los Estados. A tal efecto, consideran imprescindible completar los principios contenidos en el Acta Final de Helsinki con un compromiso con la democracia, en conexión con la seguridad, y un derecho a la "intervención cooperativa", bajo autoridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y/o la OSCE. Vid. *doc. cit.*, "Goals and Principles".

¹⁴² Vid. Declaración del Consejo del Atlántico Norte (diciembre 1990), *doc. cit.*, ptos. 2 y 7, y Declaración de Roma sobre Paz y Cooperación, Consejo del Atlántico Norte (noviembre 1991), *doc. cit.*, pto. 3: "Los desafíos con que nos enfrentamos en esta nueva Europa no pueden abordarse de manera global a través de una institución única, sino en el marco de instituciones relacionadas entre sí que sirvan para unir a los países de Europa y América del Norte. Por consiguiente, estamos trabajando en una nueva arquitectura de seguridad europea donde la OTAN, la CSCE, la Comunidad Europea, la UEO y el Consejo de Europa se complementen". Sobre el concepto instituciones interrelacionadas y su evolución en el marco de la OTAN, vid. CARACUEL RAYA, M.A., *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, Ed. Tecnos, 1997, p. 161-167.

¹⁴³ La IFOR (Implementation Force) es la fuerza multinacional creada para la aplicación de los Acuerdos de paz para Bosnia y Herzegovina, firmados en noviembre de 1995. Dicha fuerza, integrada por contingentes de Estados de la OTAN, Estados europeos no miembros de la OTAN y Estados no europeos, y bajo mando atlántico, desplegó sus actividades a lo largo de 1996 y fue posteriormente reemplazada por la SFOR (Fuerza de Estabilización).

¹⁴⁴ Vid. Comunicado Final del Consejo del Atlántico Norte (junio 1996), *doc. cit.*, ptos. 10 y 12. De hecho, el Comunicado identifica a la Alianza como parte integrante de la estructura de seguridad cooperativa europea (pto. 3). En este mismo sentido, vid., Conseil de l'Atlantique Nord réuni en session ministérielle, Bruxelles 10 décembre 1996, *Communiqué Final* (M-NAC-2(96)165), ptos. 1 y 4. La idea se reitera con regularidad en los documentos de la OTAN. Entre otros, vid. Declaración de Madrid (julio 1997), *doc. cit.*, apdo. 3.

¹⁴⁵ Con anterioridad a esa fecha, la noción aparece recogida en los documentos de la OSCE sin que no obstante se profundice en su contenido ni parezca clara su utilización en la línea de organizaciones interrelacionadas. Vid. Documento de Budapest (1994), *doc. cit.*, Decisiones de Budapest: VII. Un modelo común y general de seguridad para Europa en el siglo XXI, primer párrafo: "Desde que terminó la guerra fría, la CSCE ... ha contribuido a la seguridad cooperativa en toda la región".

En efecto, la Declaración de Lisboa sobre un modelo amplio y común de seguridad para Europa afirma:

"Drawing strength from our diversity, we shall meet these challenges together, through the OSCE and in partnership with other international organizations. Our approach is one of co-operative security...".

Dicho esto, y tras reafirmar que la seguridad europea requiere la más amplia cooperación y coordinación entre los Estados participantes y entre las Organizaciones europeas y trasatlánticas, el Documento incluyó en la agenda de trabajo para la elaboración de un Modelo de Seguridad la definición de modalidades para la cooperación entre la OSCE y otras Organizaciones de seguridad¹⁴⁶. Modalidades que se engloban bajo el título de "Plataforma para la Seguridad Cooperativa"¹⁴⁷.

La aprobación en noviembre de 1999 de dicha Plataforma para la Seguridad Cooperativa, que figura como documento anexo a la Carta para la Seguridad Europea, ha venido a confirmar un conjunto de características consensuadas a lo largo de sus trabajos previos¹⁴⁸. Así, y a partir de las bases acordadas en diciembre de 1997¹⁴⁹, el Informe sobre

¹⁴⁶ Vid. Documento de Lisboa (1996), *doc. cit.*, Lisbon Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-first Century, apartados 3, 10 y 11. Según el apartado tercero, la seguridad cooperativa está basada en la democracia, el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado de derecho, la economía de mercado y la justicia social. Excluye cualquier tipo de dominación, e implica confianza mutua y arreglo pacífico de las controversias.

¹⁴⁷ Como se indica en la Declaración de Oslo de la OSCE, dicha Plataforma es uno de los elementos esenciales del Documento-Carta sobre la Seguridad Europea. Vid. Documento de Oslo 1998, *doc. cit.*, Oslo Ministerial Declaration, apartado II. Tanto la Alianza Atlántica como la UEO no sólo mostraron su apoyo a estos trabajos sino que también han participado activamente en los mismos. Vid. Comunicado final del Consejo Atlántico Norte (diciembre 1996), *doc. cit.*, pto. 20; Réunion du Conseil de l'Atlantique Nord en session des Ministres de la défense, Bruxelles le 2 décembre 1997, *Communiqué final* (M-NAC-D-2(97)149), pto. 30; Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Brussels on 16 december 1997, *Final Communiqué* (M-NAC-2(97)155), pto. 16. Del Consejo de la UEO, y entre otras, vid. Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, pto. 51; Declaración de Rhodes (1998), *doc. cit.*, pto. 53, y *Déclaration de Rome*, Rome, le 17 novembre 1998, pto. 44.

¹⁴⁸ Vid. Operational Document - the Platform for Co-operative Security, en OSCE-Charter for European Security (1999), *doc. cit.* El documento en cuestión cifra su objetivo en el reforzamiento de las relaciones entre aquellas organizaciones e instituciones interesadas en la promoción de la seguridad en el área de la OSCE. A tal efecto, la OSCE somete su cooperación con dichas organizaciones a un conjunto de condiciones y contempla diversas modalidades de cooperación con las mismas. Todos estos extremos consagran los contenidos consensuados durante los trabajos que han conducido a la aprobación de este documento.

¹⁴⁹ La reunión del Consejo de Ministros de la OSCE, celebrada en Copenhague en diciembre de 1997, adoptó, entre otras decisiones, las Directrices para un Documento-Carta sobre la Seguridad Europea, cuyo Anexo 1 contiene el Concepto común para el desarrollo de la cooperación entre instituciones que se refuerzan mutuamente. Este Concepto común parte de la premisa de que la seguridad en el área-OSCE requiere la cooperación y coordinación entre sus Estados y entre las organizaciones a las que éstos pertenecen. Por ello, los Estados de la OSCE expresan su deseo de reforzar las relaciones no jerárquicas y de reforzamiento mutuo

los trabajos llevados a cabo durante 1998 para la elaboración de un Documento-Carta sobre la Seguridad Europea señala algunos extremos ya consensuados¹⁵⁰:

1. La Plataforma se conecta con la promoción de la noción amplia de seguridad.
2. Los principios de la Plataforma se aplican a cualquier organización que defienda un concepto amplio de seguridad y cuyos miembros, individual o colectivamente, decidan adherirse a la misma.
3. El desarrollo de la Plataforma debe inscribirse en el contexto global del papel de la OSCE como acuerdo regional bajo el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.
4. La Plataforma se basa en el concepto de que ninguna organización puede, por si sola, hacer frente eficazmente a las múltiples amenazas a la seguridad. Por ello es necesaria una efectiva interacción.
5. La cooperación mutua debe basarse en un enfoque no jerárquico. Además, debe mantenerse e incrementarse la coherencia política y operacional entre todos los entes que se ocupen de las amenazas a la seguridad.
6. Las ventajas comparativas de cada organización deben ser utilizadas y reforzadas. Cada organización debe concentrarse en aquéllas tareas para las que esté mejor preparada.
7. La OSCE puede servir como marco flexible para la cooperación inter-institucional. Ese papel deberá clarificarse y desarrollarse aún más.

Respecto a las medidas prácticas para el desarrollo de la cooperación entre la OSCE y las organizaciones regionales europeas, aquéllas se concretan en la celebración de contactos regulares, incluido reuniones, a través de un marco regular para el diálogo; el incremento de la transparencia y la cooperación práctica, incluyendo la identificación de oficiales o puntos de contacto entre las organizaciones implicadas, y la representación cruzada, entre otras. Además, la Secretaría de la OSCE ha establecido una cooperación práctica con varias

entre las organizaciones europeas. No obstante, la OSCE somete sus relaciones cooperativas con otras organizaciones a un conjunto de condiciones que deben aceptar, individual o colectivamente, los miembros de dichas organizaciones: adhesión a los principios y compromisos OSCE; suscribir los principios de transparencia y predictibilidad de sus acciones; plena ejecución de sus obligaciones sobre control de armamentos; transparencia en la evolución de la organización; participación abierta y libre en dichas organizaciones; apoyo al concepto OSCE de seguridad común, amplia e indivisible, y a un espacio común de seguridad libre de líneas divisorias; desempeñar su parte de responsabilidad en el desarrollo de relaciones entre organizaciones de seguridad que se refuerzan mutuamente; y mostrar su disposición de principio a desplegar sus recursos institucionales en apoyo del trabajo OSCE. Vid. Documento de Copenhague 1997, *doc. cit.*, Decisión nº 5, Anexo 1 (MC(6).DEC.5, 19 diciembre 1997, Anexo 1).

¹⁵⁰ Vid. Documento de Oslo 1998, *doc. cit.*, V. Reports to the Oslo Ministerial Council Meeting - Chairman in Office's Progress Report on the Work in 1998 on a Document Charter on European Security, Anex 2.

organizaciones, tanto a nivel de sede como sobre el terreno. Por contra, la idea de establecer acuerdos-marco formalmente suscritos entre la OSCE y otras organizaciones internacionales para la cooperación a todos los niveles, no ha recibido el apoyo necesario para su desarrollo efectivo.

A la luz de los extremos indicados, podemos deducir algunos principios fundamentales que inspiran la noción de seguridad cooperativa en el marco de la OSCE: respeto a los principios y compromisos OSCE; principio de no jerarquía; principio de especialización; principio de coherencia y complementariedad, y principio de cooperación voluntaria, flexible y no formalizada¹⁵¹.

2. La función de un sistema de seguridad cooperativa.

La noción de seguridad cooperativa constituye, por el momento, la "alternativa" diseñada en ámbito europeo frente a la opción tradicional entre sistemas de seguridad colectiva y sistemas de defensa colectiva, con el objetivo de garantizar la estabilidad y la paz en la región¹⁵².

Ciertamente, en los momentos posteriores al final de la guerra fría aparecieron propuestas favorables al establecimiento de un sistema pan-europeo de seguridad colectiva, sustitutivo de las alianzas y heredero de la CSCE. La perspectiva fue firmemente rechazada por los Estados occidentales, reacios a sustituir un sistema de defensa colectiva diseñado a medida de sus necesidades de seguridad, por un modelo no plenamente definido que, además,

¹⁵¹ Desde la UEO y desde la OTAN se pone especial énfasis en el principio de cooperación voluntaria y no jerárquica. Vid. Asamblea UEO-Document 1594, 23 décembre 1997, *Recommandations n° 609 à 618 et Réponses du Conseil*, Réponse du Conseil à la Recommandation n° 618, parágrafo 5, y Comunicado final del Consejo del Atlántico Norte (16 diciembre 1997), *doc. cit.*, pto. 16.

¹⁵² Vid. Discurso del Ministro delegado de Asuntos Exteriores de la RFA, en Document A/UEO (44) CR 8; Assemblée Parlementaire de l'UEO, Quarante Quatrième Session Ordinaire (Deuxième partie), Compte Rendu Officiel de la Huitième Séance, Mardi 1er décembre 1998 à 15 heures. Según sus palabras, OSCE, OTAN, UE y UEO deben constituir los pilares de la arquitectura de seguridad en Europa. Por ello, la cooperación y la creación de una red de relaciones entre las mismas permitirán garantizar la estabilidad y la paz en la región. No se trata, pues, de crear nuevas instituciones, sino de permitir que las organizaciones existentes trabajen en las mejores condiciones posibles. Desde la Alianza Atlántica, también se apunta a esta función. Así, HOJBERG, miembro de la División de Asuntos políticos de la OTAN, sostiene que las organizaciones internacionales presentes en Europa (ONU, OSCE, Consejo de Europa, UE, UEO y OTAN) deben no sólo abordar los conflictos en curso sino, lo que es más importante, colaborar para impedir que estallen, creando el marco idóneo para equilibrar y reconciliar intereses frecuentemente divergentes. Vid. HOJBERG, A.E., "La estructura de seguridad europea: ¿Demasiadas organizaciones?", *Revista de la OTAN*, noviembre 1995, n° 6, p. 30.

no añadía nada nuevo a las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas en materia de seguridad colectiva¹⁵³.

En consecuencia, y ante una realidad efectivamente distinta y cambiante, el modelo de seguridad cooperativa ofrece una solución pragmática que predica la interrelación entre las Organizaciones e instrumentos internacionales existentes, para abordar las distintas causas que están en el origen de los actuales riesgos para la seguridad europea. Además, es el marco que está permitiendo a las Alianzas supervivientes de la guerra fría ejercer, como propia, la función de hacer frente a estos nuevos riesgos, normalmente amparadas para ello en las autorizaciones otorgadas por el sistema universal de seguridad colectiva.

La opción elegida no implica, al menos por el momento, un perfecto diseño y distribución de las tareas y funciones a desempeñar por cada una de las Organizaciones implicadas. Muy al contrario, la incapacidad de los gobiernos para redefinir, de forma clara, las funciones y objetivos de las Organizaciones europeas o rediseñar en su conjunto el mapa institucional europeo, junto a las incertidumbres que aún pesan sobre el futuro de los acontecimientos, conducen a que la seguridad cooperativa sólo sea, hoy por hoy, la definición teórica del deseable comportamiento conjunto de esas Organizaciones, no siempre coincidente con la práctica.

En última instancia, estamos ante un esfuerzo por superar las dificultades que se derivan de la negativa a crear un sistema pan-europeo de seguridad, dotado de las competencias y medios adecuados; dificultades que se resumen en la constatación de que, mientras unos tienen los medios, otros cuentan con la legitimidad necesaria para llevar a cabo cierto tipo de operaciones.

3. La seguridad cooperativa y el uso de la fuerza armada.

Los mecanismos de garantía de la seguridad a nivel regional deben adecuarse a las exigencias del ordenamiento jurídico internacional. De entre todas ellas destaca el régimen en materia de uso de la fuerza que se contiene en las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas (especialmente, el artículo 2.4 y los Capítulos VII y VIII).

¹⁵³ Vid. GHEBALI, V.Y. & SAUERWEIN, B., *op. cit.*, p. 216.

En este apartado expondremos suscintamente las cuestiones jurídicas que plantea la práctica desarrollada durante la última década por el Consejo de Seguridad autorizando a terceros la adopción de medidas que implican el uso de la fuerza. Además, abordaremos las posibilidades específicas que contempla la Carta de las Naciones Unidas para la aplicación de medidas coercitivas a través de organizaciones regionales. Finalizaremos el apartado señalando algunos de los problemas más relevantes que suscita el uso de la fuerza armada sin autorización previa del Consejo de Seguridad, al hilo de operaciones como la emprendida por la Alianza Atlántica en Kosovo.

A. El sistema universal de seguridad colectiva y la autorización del uso de la fuerza.

Desde 1990 el Consejo de Seguridad, amparándose en el Capítulo VII de la Carta, ha adoptado diversas resoluciones donde autoriza a terceros la adopción de medidas que implican el uso de la fuerza¹⁵⁴. La comprensión de la fundamentación jurídica de esta práctica es difícil por distintas razones. En primer lugar porque el Consejo de Seguridad no suele indicar la disposición concreta sobre la que se apoya para la adopción de estas resoluciones. En segundo lugar, tampoco contamos con el repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad correspondiente a la década de los noventa, que nos ayudaría a situar la base jurídica de estas resoluciones. Paralelamente, nuestro interés se reduce a identificar las grandes líneas de las limitaciones a la autonomía del sistema de seguridad cooperativa, y por tanto, a la acción de las organizaciones regionales europeas.

Por todo ello, el propósito de este apartado es concreto y de alcance limitado. A continuación expondremos los rasgos más significativos de la práctica del Consejo de

¹⁵⁴ Junto a las Resoluciones en que el Consejo de Seguridad autoriza el uso de la fuerza a Estados o grupos de Estados y/o a acuerdos u organismos regionales, otras Resoluciones autorizan, sobre la base del Capítulo VII de la Carta, a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas a recurrir a la fuerza en defensa del mandato asignado y en legítima defensa. Entre otras, vid. Resolución 776(1992) de 14 de septiembre; Resolución 814 (1993) de 26 de marzo; Resolución 836(1993) de 4 de junio; Resolución 837(1993) de 6 de junio; Resolución 918(1994) de 17 de mayo, y Resolución 925(1994) de 8 de junio. A juicio de ABELLÁN HONRUBIA, la vinculación que a través de ellas hace el Consejo de Seguridad entre asistencia humanitaria, Capítulo VII y operaciones de mantenimiento de la paz es de dudosa conformidad con la Carta. Vid. ABELLÁN HONRUBIA, V., "Operaciones de mantenimiento de la paz", en DIEZ DE VELASCO, M., *op. cit.* (1999), p. 256.

La especificidad del uso de la fuerza por las operaciones de mantenimiento de la paz hará que obviemos su análisis en el presente apartado, y nos centremos en la práctica del Consejo de Seguridad autorizando aquél uso a Estados o grupos de Estados y/o a acuerdos u organismos regionales.

Seguridad, los aspectos generales de su ubicación en el marco jurídico de la Carta de las Naciones Unidas, y los efectos jurídicos más relevantes que se desprenden de dicha práctica.

a) *Rasgos generales de la práctica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.*

La práctica desarrollada durante la última década por el Consejo de Seguridad autorizando a terceros el uso de la fuerza presenta los rasgos generales siguientes¹⁵⁵:

- Se instrumenta en resoluciones del Consejo de Seguridad donde éste "decide", "autoriza", "exhorta" o "insta" a que se adopten todas las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, contra quienes ponen en peligro la paz y seguridad internacionales.
- Esas resoluciones se basan, en todos los casos, en el Capítulo VII de la Carta. No obstante, cuando la autorización del uso de la fuerza se hace en favor de acuerdos u organismos regionales no siempre se fundamentan, también, en el Capítulo VIII de la misma¹⁵⁶.

¹⁵⁵ La práctica en cuestión entendemos que debe diferenciarse de la modalidad ensayada en 1950 por el Consejo de Seguridad con motivo de la agresión a la República de Corea. En primer lugar, por las profundas diferencias del contexto histórico. En segundo lugar, en el caso de Corea no se produjo una autorización del uso de la fuerza contenida en una decisión del Consejo, sino que se procedió a una mera recomendación del ejercicio del derecho de legítima defensa colectiva, en favor de una entidad concreta que había sido objeto de un ataque armado. Vid. Resolución del Consejo de Seguridad 84(1950) de 7 de julio.

En opinión de FROWEIN, la diferencia apuntada, que se desprende de la propia literalidad de las Resoluciones, encuentra como fundamento el artículo 39 de la Carta, donde se contempla la posibilidad de que el Consejo de Seguridad formule recomendaciones o adopte las medidas previstas en sus artículos 41 y 42. Dado que las recomendaciones no tienen carácter vinculante, cuando las mismas contemplan el uso de la fuerza su base jurídica sólo puede ser el artículo 51 de la Carta, y ello debido a que las medidas coercitivas previstas en los artículos 41 y 42 tienen carácter vinculante contra el Estado sujeto de las mismas. Vid. FROWEIN, J.A., "Article 39", en SIMMA, B. (ed.), *op. cit.*, p. 614-615.

No obstante, existen autores que sostienen que también en el caso coreano el Consejo de Seguridad impuso medidas coercitivas del Capítulo VII, asimilando ese supuesto a la autorización del uso de la fuerza en el caso de Kuwait. Vid. WHITE, N.D. & ÜLGEN, Ö., "The Security Council and the decentralised military option: constitutionality and function", *Netherlands International Law Review*, Vol. XLIV, 1997/3, p. 389. Además de éstos, otros análisis de la práctica reciente del Consejo de Seguridad autorizando el uso de la fuerza, vid. MYJER, E.P.J., "Some reflections on collective security and the use of force: a critical review of Dinstein's War, Aggression and Self-Defence", *Netherlands International Law Review*, Vol. XLIV, 1997/1, p. 89-101; y ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. & MÁRQUEZ CARRASCO, M.C., "La legítima defensa y los nuevos desarrollos de la acción de las Naciones Unidas en el marco de la seguridad colectiva", *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. XIII, 1997, p. 253-370.

¹⁵⁶ Tal es el caso de las Resoluciones 816(1993) de 31 de marzo; 836(1993) de 4 de junio; 844(1993) de 8 de junio, y 908(1994) de 31 de marzo. Estas resoluciones se adoptan únicamente con base en el Capítulo VII de la Carta, aunque autorizan el recurso a la fuerza por medio de acuerdos u organismos regionales. Por el contrario, las Resoluciones 787(1992) de 16 de noviembre y 875(1993) de 16 de octubre, se adoptan "actuando bajo los Capítulos VII y VIII de la Carta". En opinión de ALCAIDE & MÁRQUEZ cuando el Consejo de Seguridad utiliza a los acuerdos u organismos regionales en virtud, exclusivamente, del Capítulo VII existen dos vías alternativas de interpretación para insertar esas medidas en el marco institucional de la Carta: bien ubicar tal decisión en la sede del artículo 48, bien presumir que el Consejo se apoya en el Capítulo VII

- Las resoluciones no delimitan exactamente los métodos y medios de combate ni el ámbito territorial de aplicación.
- Respecto a los sujetos autorizados a usar la fuerza, las resoluciones del Consejo de Seguridad los identifican muy parcialmente¹⁵⁷.
- Salvo en el caso de Kuwait, los hechos o situaciones que justifican el uso de la fuerza tienen su origen en conflictos de carácter intraestatal, los cuales se abordan en el seno del Consejo de Seguridad bajo su calificación como amenazas a la paz, abriendo así la vía del Capítulo VII de la Carta¹⁵⁸.
- Respecto a los objetivos para los que se autoriza del uso de la fuerza armada, estos han sido el cumplimiento efectivo de embargos previamente acordados por el Consejo de Seguridad¹⁵⁹, facilitar el suministro de ayuda humanitaria y proteger a las poblaciones civiles¹⁶⁰. A ellos cabe añadir el objetivo específico con el que se adoptó la Resolución 678(1990); acabar con la ocupación de Kuwait y restablecer su soberanía, independencia e integridad territorial y la autoridad de su gobierno legítimo.
- El Consejo de Seguridad renuncia al control sobre el diseño de la operación y reduce a un control ex-post el que asume sobre la aplicación del uso de la fuerza autorizado¹⁶¹.

simplemente para reforzar el carácter coercitivo de las medidas previstas, asumiendo que puede utilizar a los acuerdos y organismos regionales en virtud del Capítulo VIII. Vid. ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. & MÁRQUEZ CARRASCO, M.C., *op. cit.*, p. 358.

¹⁵⁷ Excluyendo los casos de autorizaciones dirigidas a las fuerzas de Naciones Unidas (ie. Resolución 836(1993), *doc. cit.*, párrafo 9, en favor de UNPROFOR, y de la Resolución 837(1993), *doc. cit.*, párrafo 5, en favor de ONUSOM II), la mayor precisión que se hace es a través de expresiones como "los Estados miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait" (vid. Resolución 678(1990) de 28 de noviembre), "los Estados que cooperen en la puesta en práctica" del ofrecimiento previamente formulado por algún Estado concreto (vid. Resolución 794(1992) de 3 de diciembre), y "los Estados que cooperan con el Secretario General de las Naciones Unidas" (vid. Resolución 929(1994) de 22 de junio). Más allá de estos casos, es usual la fórmula de instar a los Estados [en general] a que, en el plano nacional o por conducto de organismos o mecanismos regionales, tomen todas las medidas necesarias para...; vid. Resolución 770(1992) de 13 de agosto, párrafo 2; Resolución 816(1993) de 31 de marzo, párrafo 4; Resolución 836(1993), *doc. cit.*, párrafo 10; Resolución 875(1993) de 16 de octubre, párrafo 1, y Resolución 908(1994) de 31 de marzo, párrafo 8.

¹⁵⁸ Respecto a la ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y la utilización que a tal efecto ha hecho el Consejo de Seguridad de la noción amenaza a la paz, vid. ABELLÁN HONRUBIA, V., "La ampliación del concepto...", *op. cit.*, especialmente las páginas 5 a 10.

¹⁵⁹ Vid. Resolución 665 (1990) de 25 de agosto; Resolución 787(1992) de 16 de noviembre; Resolución 816(1993) de 31 de marzo, y Resolución 875(1993) de 16 de octubre.

¹⁶⁰ Vid. Resolución 770(1992) de 13 de agosto, 794(1992), 816(1993), 836(1993), 844(1993) y 908(1994).

¹⁶¹ La acción coercitiva es totalmente ejecutada por los Estados u organismos regionales. Vid. Resolución 665(1990) de 25 de agosto, párrafo 1, así como las Resoluciones del Consejo de Seguridad citadas en la nota nº 157.

b) *El marco jurídico de la Carta de las Naciones Unidas.*

La Carta de las Naciones Unidas establece en sus artículos 43 y siguientes un procedimiento específico para la ejecución de las medidas contempladas en el artículo 42. En grandes líneas, ese procedimiento tiene su base en la celebración de una serie de convenios especiales en los que debe regularse la puesta a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, de fuerzas armadas, ayudas y facilidades por parte de los miembros de las Naciones Unidas, permitiéndole así la aplicación y ejecución de medidas que implican el uso de la fuerza. Como es bien conocido, tales convenios especiales no han llegado a celebrarse¹⁶². Insertar la práctica reciente del Consejo de Seguridad en el marco jurídico de la Carta exige, como cuestión previa, (i) abordar la relación entre los artículos 42 y 43, para posteriormente (ii) señalar otros aspectos de su fundamentación jurídica.

(i) Parte de la doctrina ha sostenido la interdependencia entre los artículos 42 y 43 de la Carta, desprendiendo consecuentemente que, en ausencia de esos convenios especiales, el Consejo de Seguridad no puede adoptar medidas que impliquen el uso de la fuerza. Los principales argumentos utilizados son el artículo 106 de la Carta (que permite a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en tanto no se celebren aquéllos convenios, acordar en nombre de la ONU la acción conjunta que fuere necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales) y la Resolución 2734(XXV) de la Asamblea General, que recomienda al Consejo de Seguridad el desarrollo del artículo 43 al objeto de, precisamente, desarrollar plenamente su capacidad de actuar para imponer el respeto de sus decisiones¹⁶³.

Por contra, otros autores encuentran en las disposiciones de la Carta y en la doctrina de las competencias implícitas argumentos suficientes para sostener la no interdependencia entre los mencionados artículos 42 y 43 y justificar la adopción por el Consejo de Seguridad

¹⁶² A pesar de las esperanzas que se abrieron tras finalizar el enfrentamiento Este/Oeste sobre la reactivación de los artículos 43 y siguientes, lo cierto es que continúa la atrofia en el desarrollo de éstas disposiciones. Prueba de ello es la Declaración de los miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992, donde no aparece referencia alguna a un esfuerzo por ponerlos en práctica. Vid. *doc. cit.* y el comentario que, sobre dicha Declaración, realiza TORRES BERNÁRDEZ, S., *op. cit.*, especialmente, p. 759. No creemos arriesgado afirmar que, a salvo de circunstancias impredecibles, dichos artículos nunca serán puestos en práctica.

¹⁶³ Argumentos recordados por FISCHER, G., "Article 42", en COT, J.P. & PELLET, A., *La Charte des Nations Unies*, Ed. Economica, Paris, 2ª ed., 1991, p. 710-711.

de medidas que impliquen el uso de la fuerza, incluso en ausencia de los convenios especiales previstos en el artículo 43.

Respecto a las disposiciones de la Carta, parte de la doctrina advierte que los artículos 42 y 48 permiten al Consejo de Seguridad decidir que los Estados miembros lleven a cabo acciones coercitivas determinadas¹⁶⁴. Además, también indican que el artículo 51, utilizando unos términos muy parecidos a los del artículo 42, impone al Consejo de Seguridad el deber, en virtud de la Carta, de actuar en todo momento de la manera que considere necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales¹⁶⁵.

Respecto a los argumentos basados en la doctrina de las competencias implícitas, los autores acuden a la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia. Aunque en un contexto tan específico como son las operaciones de mantenimiento de la paz, no es menos cierto que el Tribunal de Justicia ha afirmado que el Consejo de Seguridad debe poder actuar siguiendo un artículo u otro de la Carta, de manera que "no puede sostenerse que la Carta haya dejado impotente al Consejo de Seguridad, frente a una situación de urgencia, en ausencia de los acuerdos previstos en el artículo 43 de la misma", y que "cuando la Organización adopta medidas respecto a las cuales puede afirmarse que son apropiadas para el cumplimiento de los objetivos de Naciones Unidas, debe presumirse que esta acción no sobrepasa los poderes de la Organización"¹⁶⁶.

(ii) Aunque pueda sostenerse la no interdependencia entre los artículos 42 y 43 de la Carta, la práctica del Consejo de Seguridad autorizando a terceros la adopción de medidas que implican el uso de la fuerza plantea un segundo problema: el ámbito competencial de aplicación del artículo 42 de la Carta.

¹⁶⁴ Vid., entre otros, RANDELZHOFFER, A., "Article 2", en SIMMA, B. (ed.), *op. cit.*, p. 124, quien justifica la Resolución 678(1990) del Consejo de Seguridad en los artículos 42, segunda frase, 48.1 y 106 de la Carta.

¹⁶⁵ Vid. FISCHER, G., "Article 42", en COT, J.P. & PELLET, A., *op. cit.*, p. 712.

¹⁶⁶ Vid. *Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, Avis consultatif du 20 juillet 1962; *CIJ Recueil des Arrêts (1962)*, p. 167 y 168. El juez Bustamante, en su opinión disidente, consideraba posible la aplicación del artículo 42 en ausencia de los convenios especiales previstos en el artículo 43, utilizando para ello, entre otros argumentos, el principio de eficacia institucional; vid. *Opinion Dissidente de M. Bustamante, CIJ Recueil des Arrêts (1962)*, p. 298.

A juicio de SEYERSTED, sobre la base de los trabajos preparatorios y la doctrina de las competencias implícitas, el Consejo de Seguridad puede actuar por medio de contingentes nacionales (colocados bajo mando multinacional o bajo mando nacional) o por medio de reclutamiento individual y directo. Vid. SEYERSTED, F., "United Nations Forces: Some Legal Problems", *B.Y.I.L.*, Vol. XXXVII, 1961, p. 438-39.

Si nos circunscribimos a una de las resoluciones del Consejo de Seguridad que ha suscitado mayores críticas de la doctrina, la Resolución 678(1990)¹⁶⁷, algunos autores optaron por calificar la actuación emprendida a partir de la misma como un mero ejercicio del derecho de legítima defensa colectiva. Los principales argumentos utilizados son tres: ausencia de control efectivo por parte del Consejo de Seguridad¹⁶⁸, naturaleza permisiva de la Resolución, que no impone una obligación jurídicamente vinculante en términos del artículo 25 de la Carta¹⁶⁹, o mera utilización por el Consejo de Seguridad de su autoridad sobre el ejercicio de la legítima defensa¹⁷⁰. Entre estos argumentos, la ausencia de control directo del Consejo de Seguridad sobre la aplicación del uso de la fuerza acordada servía de base específica para que parte de la doctrina considerara, incluso, que la actuación del Consejo de Seguridad se situaba al margen de la legalidad de la Carta¹⁷¹.

¹⁶⁷ Entre otras críticas a la Resolución 678(1990) y a la operación militar emprendida a su amparo, vid. DUPUY, P.M., "Après la guerre du Golfe", *R.G.D.I.P.*, Tome 95, 1991-3, p. 624 (calificó la Resolución como un cheque en blanco a la coalición anti-iraquí); PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, Séptima edición, 1999, p. 740 (para quien el uso de la fuerza contra Irak no fue una acción institucional), y ABELLÁN HONRUBIA, V., "La ampliación del concepto...", *op. cit.*, p. 8 y 10 (consideraba que el Consejo de Seguridad tendía a desviar sus poderes sustituyendo la aplicación de medidas de uso de la fuerza armada previstas en la Carta por la legitimación del uso de la fuerza armada por los Estados al margen de la Carta).

¹⁶⁸ Vid. VERHOEVEN, J., "Etats alliés ou Nations Unies? L'ONU face au conflit entre l'Irak et le Koweit", *A.F.D.I.*, Vol. XXXVI, 1990, p. 189.

¹⁶⁹ Vid. ROSTOW, E.V., "Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defence?", *A.J.I.L.*, Vol. 85, 1991, n° 3, p. 509.

¹⁷⁰ Vid. WECKEL, P., "Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité", *A.F.D.I.*, Vol. XXXVII, 1991, p. 188-189. No obstante, el autor reconocía que someter la legítima defensa a un régimen de autorización previa, convertía de hecho a esta práctica en un instrumento de la acción coercitiva del Capítulo VII. A su juicio, el Consejo de Seguridad había utilizado para ello, por analogía, el mecanismo previsto en el artículo 53 de la Carta. Vid. *ibid.*, p. 191-192. Para CARRILLO, con las Resoluciones 665(1990) y 678(1990) "se tiene la impresión de que no se procedió a una aplicación estricta del artículo 42 de la Carta...sino a una especie de autorización de medidas de legítima defensa colectiva casi en el marco del artículo 51 de la Carta. El Capítulo VII de la Carta fue utilizado, en consecuencia, para legitimar la eventual acción armada de una coalición de Estados, más que en función del artículo 42 de la Carta; vid. CARRILLO SALCEDO, J.A., *Curso de Derecho internacional público*, Ed. Tecnos, Madrid, 1991, p. 224. En esa línea, ALCAIDE & MÁRQUEZ afirman que con la Resolución 678(1990) "el Consejo de Seguridad procedió a servirse del derecho de legítima defensa colectiva como instrumento de la seguridad colectiva, apareciendo la legítima defensa del artículo 51 como una modalidad de ésta, función no contemplada en el sistema originalmente concebido en 1945. Se produciría así una reconversión de la figura tradicional de la legítima defensa", *op. cit.*, p. 336-7. Como expresamente advierten, éstos autores siguen la opinión manifestada por SUR de que la legítima defensa colectiva puede constituir una modalidad de la seguridad colectiva; vid. SUR, s., *Security Council Resolution 687 of 3 April 1991 in the Gulf Affair: Problems of Restoring and Safeguarding Peace*, UNIDIR, Research Paper n° 12, New York, 1992, p. 6.

¹⁷¹ Vid. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M.P., "Réplica: cuestiones de legalidad en las acciones armadas contra Irak", *R.E.D.I.*, vol. XLIII, 1991-1, p. 119-120. Dicha ausencia de dirección efectiva por parte del Consejo de Seguridad, junto al hecho de que la propia Carta diseñe un mecanismo alternativo al artículo 43 (en la disposición contenida en su artículo 106), llevan a WECKEL a negar que estemos ante un supuesto

Otros autores manifestaban sin embargo sus dudas respecto a la posibilidad de sostener la ilegalidad de la actuación del Consejo. Concretamente SANCHEZ RODRÍGUEZ, en su estudio sobre la actuación del Consejo de Seguridad con motivo del conflicto Irak/Kuwait y especialmente de su Resolución 678(1990)¹⁷², parte de que la interpretación del sistema corresponde *ab initio* al propio Consejo de Seguridad¹⁷³. Actuando por esta vía, el Consejo aplica el Capítulo VII de la Carta (afirmación expresamente contenida en todas las Resoluciones de este tipo) y decide asumir una dirección de segundo grado de la situación (información y examen), ofreciendo el mayor protagonismo a los Estados intervinientes. A su juicio, los términos de la Carta dejan al Consejo un amplísimo margen de maniobra, ya que puede decidir qué medidas serán tomadas (artículo 39), ejercer la acción que sea necesaria (artículo 42), y ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (artículo 51). Este contexto normativo, continúa el autor, hace difícil determinar la existencia de una obligación estatutaria por la cual el Consejo de Seguridad deba asumir directamente la dirección y el control de las acciones armadas previamente decididas en el ámbito del Capítulo VII.

Al igual que este autor, otros insisten en analizar la práctica del Consejo de Seguridad desde la perspectiva del elemento teleológico que debe presidir su actuación al amparo del Capítulo VII. Específicamente advierten la necesidad de tener presente el objetivo que persiguen las medidas que pueden adoptarse en base al Capítulo VII (modificar un comportamiento que se califica como agresión, quebrantamiento de la paz o amenaza a la paz) y los principios generales que inspiran dicho Capítulo de la Carta en lo que respecta al uso de la fuerza (la importancia de la fuerza para mantener o restablecer la paz y especialmente para oponerse a la fuerza ilegítima, atribuyendo a tal efecto un papel

de delegación de poder por parte del Consejo. Vid. WECKEL, P., *op. cit.*, p. 189-191.

Otros autores, aún reconociendo la legalidad técnica de la Resolución 678(1990), la consideran carente de legitimidad; vid. WESTON, B.H., "Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy", *A.J.I.L.*, Vol. 85, 1991, n° 3, p. 518.

¹⁷² Vid. SANCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., "La invasión de Kuwait por Irak y la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, 1991, p. 58-59.

¹⁷³ Premisa avalada por el Tribunal Internacional de Justicia, atendiendo a los trabajos preparatorios para la redacción de la Carta y el rechazo expresado durante los mismos a que se atribuyera al Tribunal la autoridad suprema en materia de interpretación de la Carta. Vid. Opinión Consultiva, *Certaines dépenses...*(1962), *doc. cit.*, p. 168.

primordial al Consejo de Seguridad)¹⁷⁴. A partir de estos objetivos y principios se deduce que sólo al Consejo de Seguridad pertenece la facultad de designar el factor de distorsión, sustituyendo a la víctima en la dirección de operaciones legítimas y llevándolas a cabo por sí mismo. El Consejo controla la calificación - legítima o ilegítima - del uso de la fuerza y, en principio, puede utilizarla. Ahora bien, el Consejo carece de los medios necesarios para actuar por sí mismo, extremo que modifica el funcionamiento del sistema¹⁷⁵. Pero los principios permanecen, en un contexto donde los medios para la coerción armada están plenamente en manos de los Estados¹⁷⁶.

La doctrina más reciente parece inclinarse por admitir la ubicación en el Capítulo VII de la Carta de las resoluciones del Consejo de Seguridad autorizando la adopción de medidas que implican el uso de la fuerza¹⁷⁷. Ello no impide sin embargo diferencias respecto a la disposición concreta de la Carta que fundamenta dichas autorizaciones. Algunos autores consideran que el Consejo de Seguridad adopta, en virtud de esta nueva práctica, medidas encuadrables en el artículo 42 de la Carta, aunque no mediante el mecanismo de fuerzas propias de las Naciones Unidas¹⁷⁸. Otros encuentran en el artículo 48 de la Carta el

¹⁷⁴ Objetivo y principios generales utilizados por DOMINICÉ para fundamentar la legalidad de la práctica del Consejo al amparo del Capítulo VII. Vid. DOMINICÉ, C., "La sécurité collective et la crise du Golfe", *E.J.I.L.*, 1991, Vol. 2, n° 2, p. 87-88 y 100-101.

¹⁷⁵ En palabras de FRANCK y PATEL "the system has evolved a viable alternative, within the terms of its Charter, that permits the Council to authorize states to join in a police force ad hoc, instance by instance. ... For U.S. hawks, this meant that they had to await the Council's consent before the United States could take offensive military action in the Gulf. It also limits the purposes to which force may be directed". La aseveración, hecha en 1991, recobra ahora una plena actualidad. Vid. FRANCK, T.M. & PATEL, F., "UN Police Action in Lieu of War: The Old Order Changeth", *A.J.I.L.*, 1991, Vol. 85, n° 1, p. 74.

¹⁷⁶ Vid. DOMINICÉ, C., *op. cit.*, p. 105.

¹⁷⁷ En palabras de CARRILLO, estamos ante resoluciones que se incluyen en el sistema de valores del Capítulo VII de la Carta. Vid. CARRILLO SALCEDO, J.A., "El Consejo de Seguridad y el mantenimiento de la paz: aspectos recientes", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, 1992, p. 27 y 28. El autor critica el formalismo jurídico de algunas críticas a la Resolución 678 (1990), por considerarlas poco atentas a la realidad política de Naciones Unidas. Críticas formuladas, a su juicio, desde la letra del Capítulo VII como si el sistema de seguridad colectiva hubiera sido una realidad desde su diseño. En este mismo sentido, vid. RANDELZHOFFER, A., "Article 2", en SIMMA, B. (ed), *op. cit.*, p. 124, y DOMINICÉ, C., *op. cit.*, p. 105.

¹⁷⁸ Vid. RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.J., *op. cit.*, p. 600. En este mismo sentido, vid. GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SANCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. y ANDRÉS SAÉNZ DE SANTAMARÍA, M.P., *Curso de Derecho Internacional Público*, Ed. Civitas, 6ª edición, Madrid, 1998, p. 877-8.

fundamento jurídico de estas resoluciones¹⁷⁹. Finalmente, algunos autores distinguen en función del objetivo concreto para el que se acuerda la autorización del uso de la fuerza¹⁸⁰:

- cumplimiento de medidas de embargo previamente adoptadas por el Consejo de Seguridad (competencia implícita del Consejo de Seguridad, al que se habría transferido la competencia que el artículo 106 reserva a sus cinco miembros permanentes, y artículo 53 cuando las autorizaciones se dirigen también a acuerdos u organismos regionales);
- proporcionar apoyo a las operaciones de Naciones Unidas en el cumplimiento de su mandato (artículo 2.5 y 48 de la Carta), y,
- restablecer la paz y seguridad internacionales (único supuesto de que no podría incluirse ni en el Capítulo VII ni en el XVII de la Carta. A través de ellas el Consejo de Seguridad levantaría temporalmente la prohibición del artículo 2.4, utilizando para ello el artículo 24 de la Carta).

c) *Efectos jurídicos de la práctica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.*

Admitir la conformidad con la Carta de las Naciones Unidas de la práctica desarrollada por el Consejo de Seguridad no excluye la necesidad de advertir sus principales efectos jurídicos¹⁸¹.

Se trata de una práctica que jurídicamente implica trasladar a los Estados, a partir de la fecha de adopción de la Resolución, la decisión sobre el momento (criterio de oportunidad), sobre la intensidad de la fuerza a aplicar (criterio de proporcionalidad) y sobre

¹⁷⁹ En opinión de DIEZ DE VELASCO la nueva práctica del Consejo encuentra su fundamento jurídico, de forma expresa o implícita, en el artículo 48 de la Carta. El autor expresaba esta opinión en ediciones anteriores a 1999 de su obra *Las Organizaciones Internacionales*; vid. DIEZ DE VELASCO, M., *op. cit.* (1995), p. 202.

¹⁸⁰ Vid. CARDONA LLORENS, J., en DIEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones...op. cit.*, (1999), p. 247-8. Anteriormente, y con carácter general, el autor admitía la legalidad de la nueva práctica desde el punto de vista técnico-jurídico, y afirmaba que se estaba usando el sistema previsto en el artículo 41 para la aplicación de las medidas contempladas en el artículo 42 de la Carta. Vid. CARDONA LLORENS, J., *op. cit.*, p. 260-261.

¹⁸¹ Como sostiene el Secretario General de las Naciones Unidas, la nueva práctica del Consejo tiene aspectos positivos y negativos. "En lo positivo, este procedimiento permite a la Organización contar con una capacidad para aplicar medidas coercitivas de la que, en su defecto, carecería y es, con mucho, preferible a que los Estados miembros hagan unilateralmente uso de la fuerza fuera del contexto de las Naciones Unidas. El otro lado de la moneda es que este procedimiento puede menoscabar el prestigio y la credibilidad de la Organización. También existe el peligro de que los Estados interesados sostengan que la comunidad internacional ha legitimado y aprobado la aplicación de medidas coercitivas que, en realidad, el Consejo de Seguridad no había previsto cuando les dio su autorización". Vid. Suplemento de "Un Programa de Paz", *doc. cit.*, p. 20, parágrafo 80.

los métodos y medios de combate¹⁸². Además, la muy notable reducción de la autoridad del Consejo de Seguridad respecto al control del uso de la fuerza desplegada, pone ciertamente en cuestión el carácter institucionalizado de su aplicación¹⁸³.

Sólo en algunos casos, en los que las autorizaciones del Consejo de Seguridad han sido desarrolladas por una organización regional, se ha producido un supuesto de uso de la fuerza que podríamos calificar de "institucionalizado aunque descentralizado", permitiendo a las Naciones Unidas un notable grado de fiscalización sobre el uso de la fuerza desplegada. Tal fue el supuesto del uso de la fuerza aérea por la OTAN en Bosnia-Herzegovina, realizada al amparo de Resoluciones del Consejo de Seguridad¹⁸⁴, tras la conclusión de acuerdos entre la ONU y la Alianza Atlántica. Dichos acuerdos establecieron la coordinación de las acciones militares de la Alianza con UNPROFOR y, en concreto, la delegación por el Secretario General de las Naciones Unidas en favor del Comandante de las Fuerzas de Paz de la ONU de la autoridad para ordenar la realización de los ataques aéreos¹⁸⁵. No obstante, es conocida la insatisfacción que esta subordinación logística provocaba entre las autoridades político-militares de la Alianza, la cual se encuentra, muy probablemente, en el origen de la nueva modalidad diseñada en el marco de los Acuerdos de Dayton¹⁸⁶.

Desde nuestro punto de vista, sería posible introducir ciertas modificaciones en la práctica del Consejo de Seguridad, permitiendo así su plena ubicación en el espíritu y objetivos fundamentales del Capítulo VII de la Carta.

¹⁸² Las únicas veces en que el Consejo de Seguridad ha hecho un esfuerzo de concreción se ha limitado a especificar el medio al cual se vincula el uso de la fuerza autorizado. Vid. Resolución 836(1993) y 908(1994) -uso de la fuerza aérea-, y Resolución 875(1993) -bloqueos navales-.

¹⁸³ El control se limita, en estos casos, al derecho del Consejo de Seguridad para supervisar informes elaborados por los Estados que están aplicando el uso de la fuerza autorizado.

¹⁸⁴ Las Resoluciones 836(1993) y 844(1993) autorizaron a los Estados para que, individualmente o mediante acuerdos u organismos regionales, bajo la autoridad del Consejo y en estrecha coordinación con el Secretario General y la UNPROFOR, adoptaran todas las medidas necesarias para dar apoyo aéreo a la UNPROFOR en la protección de "zonas seguras". Vid. Resolución 836(1993) de 4 de junio y Resolución 844(1993) de 8 de junio. Al amparo de esas Resoluciones, la OTAN impuso el 9 de febrero de 1994 un ultimátum e inició el 28 de febrero acciones militares por medio de fuerzas aéreas.

¹⁸⁵ Vid. REMIRO BROTONS, A. y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 951.

¹⁸⁶ Vid. *Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina*; Dayton, 21 de noviembre de 1995 (A/50/790; S/1995/999, de 30 de noviembre de 1995). Los Acuerdos de Dayton incluyen una invitación al Consejo de Seguridad para que adopte resoluciones autorizando a los Estados o a los organismos y acuerdos regionales para establecer una fuerza militar multinacional de ejecución (IFOR). Así lo hizo el Consejo de Seguridad a través de su Resolución 1031(1995) de 15 de diciembre, adoptada sobre la base del Capítulo VII de la Carta.

Para ello, y al margen de que los sujetos autorizados sean Estados u organizaciones internacionales, sería preciso que la Resolución del Consejo los identificara claramente, estableciendo, si se trata de varios sujetos, los mecanismos que considera imprescindibles para su coordinación, mutua y con respecto a las autoridades de las Naciones Unidas. Además, y en línea con la necesidad de mantener un cierto grado de control del Consejo de Seguridad sobre el uso de la fuerza autorizado, consideramos imprescindible la delimitación del objetivo concreto a perseguir, el tipo de medidas y las modalidades de fuerza autorizadas. Todo ello debe, al menos, estar sujeto a informes periódicos elaborados por los sujetos autorizados y por las instancias de Naciones Unidas que se designen al efecto (véase, el Secretario General). Además, debería fijarse un período de caducidad a la resolución en cuestión, sin excluir por ello la capacidad intrínseca al Consejo para revocar su autorización inicial ante cualquier cambio sustancial en las circunstancias¹⁸⁷. Todo ello evitaría las interpretaciones extensivas respecto a autorizaciones del uso de la fuerza ilimitadas en el tiempo (periódicamente ensayada por los Estados Unidos con relación a Irak ... y finalmente puesta en práctica).

En una situación internacional distinta a la que presidía el momento de redacción de la Carta, los Estados siguen sin desarrollar los procedimientos que diseñaron sus redactores para la aplicación de medidas coercitivas que implican el uso de la fuerza. Bajo estas circunstancias, consideramos prioritario garantizar el cumplimiento de los objetivos que, en esta materia, persigue el Capítulo VII de la misma: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales mediante la atribución al Consejo de Seguridad de la competencia exclusiva para decidir cuándo una situación merece la calificación de agresión, quebrantamiento de la paz o amenaza a la paz, y, a partir de ello, el tipo de medidas a aplicar, reservándose así el Consejo de Seguridad la decisión sobre la severidad de la respuesta. Sin despreciar la importancia que reviste la manera en que se ejecutan esas medidas, consideramos posible acotar los márgenes de discrecionalidad de este nuevo sistema de aplicación descentralizada de las medidas contempladas en el artículo 42 de la Carta.

¹⁸⁷ La limitación temporal de las autorizaciones ha sido una fórmula ya ensayada por el Consejo de Seguridad con motivo del conflicto en Ruanda y, más recientemente, en Albania; vid. Resolución 929(1994) de 22 de junio, párrafo 4, y Resolución 1101(1997) de 28 de marzo, párrafo 6.

B. El funcionamiento de un sistema de seguridad cooperativa en el marco del artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas.

Si recordamos que el elemento novedoso que incorpora un sistema de seguridad cooperativa es la interacción entre organizaciones internacionales ya existentes, podemos advertir con facilidad cual es el marco idóneo que arbitra la Carta para la aplicación de medidas coercitivas por parte de organismos regionales. Nos referimos, evidentemente, al artículo 53, cuyas potencialidades al amparo de la nueva práctica "habilitante" desarrollada por el Consejo de Seguridad son de un amplio alcance.

Según el diseño de la Carta, los organismos regionales pueden aplicar medidas coercitivas en virtud de dos escenarios distintos. Bien porque el Consejo de Seguridad los utilice para ello o bien porque los autorice a adoptar y aplicar dichas medidas. En el primer caso, los organismos regionales funcionan como un organismo subsidiario de Naciones Unidas, mecanismo que amplía las modalidades para la ejecución de medidas coercitivas a disposición del Consejo de Seguridad¹⁸⁸. El segundo supuesto constituye la expresión por excelencia del rechazo mostrado por Francia, Reino Unido, Estados Unidos y la URSS a las enmiendas regionalistas, de tendencia autonomista, presentadas fundamentalmente por países latinoamericanos en la Conferencia de San Francisco¹⁸⁹. El resultado, tal y como se expresa en el artículo 53.1 de la Carta, es impedir que los organismos regionales puedan adoptar y aplicar medidas coercitivas por su propia iniciativa.

No obstante, y en este último supuesto, la expresión medidas coercitivas es objeto de una interpretación restrictiva. En efecto, si atendemos a los trabajos de la Conferencia de San Francisco, medidas coercitivas son todas las adoptables al amparo del Capítulo VII de la Carta, esto es, tanto las que no implican el uso de la fuerza (artículo 41) como las que sí suponen dicho uso (artículo 42). Sin embargo, y como recuerda RESS, en la primera discusión sobre la cuestión con motivo de las medidas adoptadas en 1960 por la Organización de Estados Americanos contra la República Dominicana, la mayoría de miembros del Consejo

¹⁸⁸ Vid. RESS, G., "Article 53", en SIMMA, B., *op. cit.*, p. 730. A juicio de KODJO el sistema otorga a los organismos regionales un cierto poder de bloqueo sobre el Consejo de Seguridad, pues aquéllos pueden mostrarse contrarios a la voluntad del Consejo y, ello, más allá del carácter vinculante de sus decisiones y de los mecanismos previstos para sancionar el incumplimiento subsiguiente. Vid. KODJO, E., "Article 53", en COT, J.P. & PELLET, A., *op. cit.*, p. 818-9.

¹⁸⁹ Vid. KODJO, E., "Article 53", en COT, J.P. & PELLET, A., *op. cit.*, p. 826.

de Seguridad sostuvo la opinión de que las medidas coercitivas contempladas en el artículo 53 son sólo aquéllas que implican el uso de la fuerza militar¹⁹⁰. En la actualidad, todo apunta a la persistencia de esta interpretación restrictiva de la denominación.

A la luz del marco descrito, y atendiendo al actual concepto amplio de acuerdo u organismo regional¹⁹¹, creemos que es ésta la base jurídica correcta donde sustentar el uso de la fuerza en un sistema de seguridad cooperativa. Las ventajas que ofrece son varias.

En primer lugar, el mecanismo del artículo 53 se adecua perfectamente a la nueva práctica legitimadora del uso de la fuerza desplegada por el Consejo de Seguridad, subsanando una de las críticas que formulábamos a la misma: la identificación del sujeto autorizado.

Además, y sobre todo en el segundo de los escenarios contemplados, se garantiza la prioridad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En efecto, la actuación del organismo regional sólo podría producirse tras la calificación, por el Consejo, de que una situación o conflicto determinado constituye una agresión, un quebrantamiento de la paz o una amenaza a la paz, base sobre la cual adoptaría, además, su autorización.

A ello debemos añadir la necesidad de que sean autorizaciones claras, expresas y siempre previas a la acción del organismo regional, sin olvidar tampoco las precisiones que pusimos de manifiesto en el epígrafe anterior respecto a la tipología de las medidas, intensidad de la fuerza, objetivos perseguidos y duración de la autorización.

Esta necesaria autorización previa del Consejo de Seguridad para la aplicación por los organismos regionales de medidas coercitivas constituye un requisito esencial para el correcto funcionamiento de un sistema de seguridad cooperativa, de especial importancia en el contexto europeo. Como pusimos de manifiesto, la actual noción de seguridad europea se asienta en un conjunto de fundamentos algunos de los cuales sólo constituyen valores que

¹⁹⁰ Vid. RESS, G., "Article 53", en SIMMA, B., *op. cit.*, p. 732.

¹⁹¹ Según un Documento elaborado, a instancias del Consejo de Seguridad, por el Secretario General de las Naciones Unidas, "atendiendo a los cambios en el contexto internacional y a las crecientes necesidades de la Organización, los términos acuerdo u organismo regional incluyen organizaciones creadas en virtud de tratados, organizaciones regionales de seguridad y defensa mutuas, organizaciones para promover el desarrollo regional en general o la cooperación respecto a alguna cuestión o función económica en particular, y agrupaciones creadas para tratar alguna cuestión concreta de actualidad de carácter político, económico o social". Vid. *Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad; Documento A/47/277, S/2411, de 17 de junio de 1992, parágrafo 61.

informan los principios jurídicos sobre los que se sustenta la noción de seguridad internacional (democracia, estado de derecho, economía de mercado y desarrollo económico sostenible). Sin negar la trascendencia de los mismos y su importancia para la existencia de un espacio social y político donde se respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales, el requisito de autorización previa aleja la tentación de aplicar medidas coercitivas contra Estados europeos en los que, por ejemplo, se produjera una involución de los aún incipientes regímenes democráticos o una modificación sustancial de los principios que fundamentan las economías de mercado¹⁹². En esta línea, KODJO también apunta un argumento interesante: el requisito mencionado constituye, en última instancia, una garantía con la que cuentan los pequeños Estados miembros de una organización regional dominada por una gran potencia¹⁹³.

La disposición favorable del Consejo de Seguridad a una interacción con los organismos regionales en su labor prioritaria por el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, ha quedado reflejada en su Declaración de 31 de enero de 1992¹⁹⁴. Sobre la base de esa Declaración, y atendiendo a la práctica de los últimos años, TORRES BERNÁRDEZ considera posible afirmar que "se va hacia una cierta división de tareas en el tratamiento de conflictos regionales concretos que de generalizarse exigiría una intimidad mayor de la habida hasta la fecha en las relaciones entre Consejo de Seguridad y las organizaciones regionales"¹⁹⁵. A la luz de esta práctica reciente, continúa el autor, "parecería que se pretende articular la mencionada relación en torno a principios de actuación como los siguientes: consideración de la naturaleza y exigencias de la crisis de que se trate; contribución de las organizaciones regionales en la búsqueda principalmente del arreglo o ajuste definitivo de la controversia o situación conflictiva, sin excluir que puedan servir de instrumento a la aplicación de medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad; acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en lo concerniente al cese de hostilidades y al mantenimiento de la paz mientras no se llegue a un arreglo definitivo de la controversia o situación conflictiva".

¹⁹² Circunstancias en las que, de facto, se estaría produciendo una injerencia en los asuntos internos de un Estado, bajo la modalidad de "intervención ideológica", en expresión de MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., *Derecho Internacional Público. Parte General*, Ed. Trotta, Madrid, Segunda edición revisada, 1995, p. 96.

¹⁹³ Vid. KODJO, E., "Article 53", en COT, J.P. & PELLET, A., *op. cit.*, p. 827.

¹⁹⁴ Vid. *doc. cit.*, p. 4.

¹⁹⁵ Vid. TORRES BERNÁRDEZ, S., *op. cit.*, p. 761.

La cuestión relativa a la interacción entre la ONU y los organismos regionales en la labor de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, ha sido abordada por el Secretario General de las Naciones Unidas en el contexto de las modalidades de cooperación susceptibles de establecer entre éstas¹⁹⁶. En esta línea, y reconociendo la innecesariedad de fijar un modelo universal que rijan la relación de esas organizaciones con las Naciones Unidas, si individualiza, no obstante, los principios en que esa relación debería basarse. Esos principios son el establecimiento de mecanismos convenidos de consultas, no necesariamente formales; el respeto de la primacía de las Naciones Unidas estipulada en la Carta; una definición y un acuerdo claros en lo relativo a la división de tareas, a fin de evitar la superposición de esfuerzos y la rivalidad entre las instituciones, y, por último, la coherencia en las posiciones de los miembros de las organizaciones regionales que también sean Estados miembros de las Naciones Unidas al tratar un problema de interés común para las dos organizaciones¹⁹⁷.

C. El uso de la fuerza armada por "razones humanitarias" sin autorización expresa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Sin pretensiones de exhaustividad, creemos necesario finalizar este Capítulo indicando algunos problemas relacionados con el uso de la fuerza armada en la práctica internacional más reciente. Nos referimos a las denominadas "guerras humanitarias" o "intervenciones humanitarias", nociones no plenamente perfiladas que no obstante aluden a la utilización de la fuerza armada con objeto de proteger a la población civil bajo jurisdicción de un Estado frente a la violación masiva y sistemática de los derechos humanos cometida por éste. Este tipo de operaciones plantean serias dudas desde la perspectiva del ordenamiento jurídico internacional vigente cuando se realizan al margen del sistema universal de seguridad colectiva, y son por tanto el resultado de la actuación unilateral de un Estado o grupo de Estados. En el contexto europeo, es evidente que la reciente operación de la OTAN en

¹⁹⁶ El Secretario General distingue por lo menos cinco modalidades posibles: consultas, apoyo diplomático, apoyo operacional, despliegue conjunto y operaciones conjuntas. Vid. Suplemento de "Un Programa de Paz", *doc. cit.*, p. 22, parágrafo 86.

¹⁹⁷ Vid. Suplemento de "Un Programa de Paz", *doc. cit.*, p. 23, párrafos 87 y 88.

Kosovo constituye el ejemplo por excelencia del tipo de supuestos al que estamos haciendo referencia.

Esta modalidad de actuaciones suscita, siquiera, cuatro extremos problemáticos. En primer lugar, se trata de una práctica que implica sustraer al Consejo de Seguridad al menos una de sus dos competencias centrales para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales: la competencia para calificar una situación o hecho concreto como "amenaza a la paz y seguridad internacionales" y la competencia para decidir si procede la adopción de medidas coercitivas que implican el uso de la fuerza armada. En segundo lugar, se suscita el problema de determinar el fundamento jurídico que permitiría, en su caso, la actuación unilateral de los Estados; problema que una parte de la doctrina, y también algunos Estados, solucionan por la vía de sustraer este tipo de operaciones del ámbito de aplicación del principio de prohibición del uso de la fuerza o por la de ampliar la tipología de sus posibles excepciones¹⁹⁸. En tercer lugar, la práctica en cuestión está reservada, por la vía de los hechos, a aquéllos Estados o grupos de Estados que cuenten con los medios militares suficientes para emprender ese tipo de operaciones, y, en sentido contrario, sólo se dirigirían frente a aquellos Estados cuyo potencial militar sea inferior al de los Estados dispuestos a emprender la operación. Por último, también se plantea un problema de seguridad jurídica, al no existir una clarificación de los supuestos de violación masiva y sistemática de los derechos humanos frente a los cuales los Estados, o algunos de ellos, estarían dispuestos, en todo momento, a actuar.

A pesar de los problemas planteados, algunas de esas actuaciones unilaterales, y en concreto la operación de la OTAN en Kosovo, han merecido el respaldo de un cierto número de Estados, que han utilizado para ello tres argumentos esenciales. En primer lugar, tratarse de una situación expresamente calificada por el Consejo de Seguridad como amenaza a la paz y seguridad internacionales, y a cuyo término ya había instado el propio Consejo de Seguridad¹⁹⁹. En segundo lugar, la apreciación unilateral de que se habían agotado todos los

¹⁹⁸ Vid., entre otros, BERMEJO GARCÍA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, especialmente las páginas 363 y ss. Otros autores parecen inclinarse por afirmar que, atendiendo a la práctica de los Estados, podríamos estar asistiendo a la construcción de causas atenuantes de la responsabilidad en la que estos incurren en tales casos. Vid. SIMON, D. & SICILIANOS, L.A., "La contre-violence unilatérale. Pratique étatique et Droit international", *A.F.D.I.*, Vol. XXXII, 1986, p. 53-78.

¹⁹⁹ Las Declaraciones y Comunicados de la Alianza Atlántica y de sus órganos principales en relación a Kosovo y a la operación aérea de la OTAN en este territorio insisten de manera especial en este hecho. Vid., entre otras, la Declaración del Consejo del Atlántico Norte sobre Kosovo, de 30 de enero de 1999 (Communiqué

intentos de solución pacífica y/o negociada del conflicto y que por tanto el recurso a la fuerza se convertía en el único y último recurso posible²⁰⁰. Por último, los sujetos actuantes han apelado también a una suerte de "deber moral" de atajar aquella situación de violación masiva y sistemática de los derechos humanos²⁰¹. Frente a estos argumentos, los Estados contrarios a su realización han esgrimido razones basadas en el principio de igualdad soberana de los Estados y de no injerencia en los asuntos internos, los cuales se convertirían en fronteras infranqueables para una eventual operación armada en ausencia de decisión expresa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²⁰².

Los problemas que plantean las "guerras o intervenciones humanitarias" proceden, a nuestro juicio, de un desarrollo no homogéneo del derecho internacional entre el reconocimiento de derechos humanos fundamentales y los mecanismos diseñados para su aplicación, garantía y control²⁰³. En efecto, los derechos humanos fundamentales gozan en la actualidad de un reconocimiento universal, cuya positivación se ha gestado esencialmente

de Presse (99)012), ptos 1 y 4; la Declaración del Secretario General de la OTAN, J. Solana, en nombre del Consejo del Atlántico Norte, de 19 de febrero de 1999 (Communiqué de Presse (99)020), y la Declaración a la prensa del Secretario General de la OTAN de 23 de marzo de 1999 (Communiqué de Presse (99)040), fecha de inicio de la operación armada.

²⁰⁰ Valoración que expresamente se contiene en la Declaración a la prensa del Secretario general de la OTAN de 23 de marzo de 1999, pero que también se recoge en documentos de la UE y de la UEO. Respecto a la primera cabe destacar la afirmación del Consejo Europeo: "Los Jefes de Estado y de Gobierno ... estiman que era necesario y legítimo aplicar las medidas más severas, incluidas acciones militares". Vid. Consejo Europeo especial sobre Kosovo, 14 de abril de 1999, Texto íntegro del resumen de los debates leído por el Canciller Schröder (único documento del Consejo Europeo especial), en *Europe* nº 4375, 16 abril 1999, p. 4-5. Incluso el Parlamento Europeo expresó su convicción de que "la acción militar emprendida contra las fuerzas de la República Federativa de Yugoslavia ha devenido inevitable"; vid. Resolución de 15 de abril de 1999 sobre la situación en Kosovo (aún no publicada en el *DOCE*). También desde la UEO, la Declaración de Bremen del Consejo de Ministros afirmaba lo siguiente: "Los Ministros expresan su apoyo total y su plena solidaridad con la UE y la OTAN en lo que respecta a Kosovo. La acción militar de la OTAN es a la vez necesaria y justificada para alcanzar los objetivos políticos de la comunidad internacional"; vid. Consejo UEO-Declaración de Bremen (mayo 1999), *doc. cit.*, pto. 3.

²⁰¹ Apelación que expresamente se recoge en la Declaración del Secretario General de la OTAN de 23 de marzo de 1999: "Nous devons empêcher un régime autoritaire de continuer à réprimer son peuple en Europe à la fin du XXe siècle. C'est pour nous un devoir moral". Vid. Communiqué de presse (99)040 - 23 mars 1999, *doc. cit.*, in fine.

²⁰² Tal era la posición defendida, entre otros, por Rusia.

²⁰³ Disparidad a la que expresamente alude CARRILLO SALCEDO: "La pervivencia de la soberanía de los Estados, aunque condicionada y limitada por los derechos humanos, explica que el desarrollo de los procedimientos internacionales de garantía y control del cumplimiento por los Estados de sus obligaciones en materia de derechos humanos sea sensiblemente menor que el logrado en el plano normativo. En otras palabras, la densidad del Derecho internacional de los derechos humanos es mayor en el plano de los principios y de las normas que en el plano institucional de los mecanismos de protección internacional de los derechos humanos". Vid. CARRILLO SALCEDO, J.A., *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional contemporáneo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995, p. 131-2.

en el marco de las Naciones Unidas, y tiene como principal expresión la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Resolución 217(II) de la Asamblea General de 10 de diciembre de 1948). Ese reconocimiento universal se completa, a nivel europeo, con un subsistema específico de mayor alcance creado al amparo del Consejo de Europa. Tal reconocimiento y la especificidad de sus contenidos no ha dado lugar a alteración alguna en el esquema de aplicación del derecho internacional (cuyo eje esencial sigue siendo el Estado) y tampoco en el mecanismo de seguridad colectiva que opera bajo la responsabilidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La naturaleza de órgano político del Consejo de Seguridad introduce en su funcionamiento un elemento de discrecionalidad que opera no sólo en el momento de la calificación de los hechos, sino también a la hora de decidir el tipo de medidas y sanciones susceptibles de ser acordadas.

En nuestra opinión, el ordenamiento jurídico vigente no ofrece a la comunidad internacional una respuesta satisfactoria a los supuestos de violaciones masivas de los derechos humanos fundamentales, en la medida que dicha respuesta sigue dependiendo de la decisión de un órgano de naturaleza política, el Consejo de Seguridad. Esa naturaleza ha dotado al sistema universal de seguridad colectiva de un grado de flexibilidad sin el cual, probablemente, no habría podido subsistir. No obstante, existen ocasiones en las que consideraciones de oportunidad política bloquean la actuación del Consejo de Seguridad impidiéndole utilizar el conjunto de recursos que el Capítulo VII de la Carta pone en sus manos. Es precisamente la específica trascendencia del bien jurídico que en esos casos está en peligro la que provoca una especial repulsa en la conciencia internacional, cuando dichas violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos no se ven contrarrestadas con una actuación rápida y eficaz del sistema universal de seguridad colectiva²⁰⁴.

Frente a esto, la solución que ofrecen las actuaciones unilaterales al margen del sistema universal de seguridad colectiva tampoco está exenta de riesgos. Junto a los problemas anteriormente señalados, no es posible sustraerse a la desconfianza respecto a la propia discrecionalidad de los Estados, pues no existe seguridad de que éstos actúen siempre

²⁰⁴ Creemos que es ese específico sentimiento de repulsa el que está detrás de la palabras de GUTIÉRREZ ESPADA: "Si no activamos y perfeccionamos el sistema [de seguridad colectivo de la Carta] (incluido un uso correcto del veto o de la concertación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad), ¿tendremos derecho a negar a un Estado su decisión de acabar con violaciones aberrantes de los derechos humanos por el Gobierno de otro o de intentar salvar en situación de extrema necesidad la vida de sus nacionales?: No seré yo, desde luego, el que se atreva...". Vid. GUTIÉRREZ ESPADA, C., *Derecho Internacional Público*, Ed. Trotta, Madrid, 1995, p. 113-4.

ante este tipo de violaciones masivas, que no introduzcan como criterio de actuación consideraciones ajenas a esa calificación, o que incluyan objetivos que no guarden relación con la restauración de los derechos vulnerados.

Por ello, y sin despreciar las profundas dificultades que rodean la cuestión, creemos imprescindible avanzar en la solución de la que consideramos razón última del problema: la ausencia de mecanismos institucionalizados, claros y objetivos, con capacidad para actuar como efectivos mecanismos de garantía para la aplicación y eventual sanción de las infracciones más graves al núcleo esencial de los derechos humanos fundamentales²⁰⁵. Mientras esto no se produzca, es posible prever que esporádicamente se producirán actuaciones como la de Kosovo. Esto, más allá de sus efectos inmediatos, pone en cuestión la igualdad de los Estados ante el derecho internacional y la propia universalidad de los derechos humanos fundamentales.

²⁰⁵ En palabras de CARRILLO, "lo deseable jurídicamente es la reacción institucionalizada [vía Consejo de Seguridad] frente a las violaciones graves de derechos humanos fundamentales, y no la autorización genérica de las reacciones unilaterales de los Estados: sólo así se evita el riesgo del subjetivismo de las percepciones e intereses de los Estados, en especial de los poderosos, y se supera la paradoja de que la noción de crimen internacional sirva para abrir un nuevo cauce de relativismo del orden internacional, en lugar de contribuir a la progresiva institucionalización de la comunidad internacional y al perfeccionamiento del Derecho internacional". Vid. CARRILLO SALCEDO, J.A., *Soberanía de los Estados...op. cit.*, p. 130.

CAPÍTULO 2º

LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE DEFENSA EN EL MARCO DE LA PESC: NATURALEZA JURÍDICA Y DELIMITACIÓN.

El presente Capítulo tiene por objeto el análisis y delimitación de dos extremos fundamentales de la regulación del TUE en materia de defensa. A través de ellos podremos conocer el alcance de la novedad que a este respecto representa el Tratado en el contexto del proceso de construcción europea.

En primer lugar, se trata de delimitar la naturaleza jurídica de la cooperación en materia de defensa en el marco del TUE. Su inclusión en el seno de la política exterior y de seguridad común de la UE, exige identificar en qué medida la cooperación en materia de defensa es objeto de un régimen específico o si, por el contrario, presenta una naturaleza similar a la PESC.

En segundo lugar, procederemos a delimitar la noción de defensa que se formaliza en el Tratado. Esto exige analizar, por un lado, los objetivos que persigue dicha cooperación. Ese análisis nos permitirá extraer el elemento teleológico básico para la interpretación de las disposiciones del TUE en dicho ámbito. Por otro lado, y más específicamente, deberemos circunscribir el ámbito material para el que se concreta esa cooperación, cosa que nos permitirá descubrir si en él se incluyen las dos acepciones del término defensa analizadas en el Capítulo anterior o, por el contrario, sólo una de ellas. Además, la delimitación del ámbito material de aplicación de la cooperación regulada en el TUE nos permitirá advertir la relevancia que, a estos efectos, presentaba la anterior remisión a futuro de la definición de una política de defensa común y las consecuencias de la nueva redacción del actual artículo 17 del TUE.

I. NATURALEZA JURÍDICA.

La separación que establece el TUE entre la PESC y las Comunidades Europeas exige iniciar nuestro estudio analizando la naturaleza jurídica de dicha política y determinando las peculiaridades que puedan existir respecto al tratamiento que, en su marco, se reserva para las cuestiones de defensa²⁰⁶. A ello debemos añadir la necesidad de delimitar el ordenamiento jurídico donde se incardinan las eventuales actuaciones de la Unión en estos ámbitos.

1. La naturaleza intergubernamental de la PESC.

La PESC responde, al igual que su antecesora la Cooperación Política Europea (CPE), al modelo clásico de cooperación interestatal, en virtud del cual se posibilita la acción concertada de varios sujetos de derecho internacional para la consecución de unos resultados que consideran deseables²⁰⁷.

El modelo de CPE caracterizado por un escaso grado de institucionalización, un sistema de adopción de decisiones respetuoso de la voluntad de los Estados participantes y la no transferencia de competencias estatales a un determinado cuadro institucional, fue objeto en el TUE adoptado en Maastricht de ciertas mejoras procedimentales y organizativas que,

²⁰⁶ Durante la CIG-UP se formularon algunas propuestas favorables a una estructura unitaria del TUE. Las posiciones más relevantes a estos efectos las mantuvieron la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y la propia Presidencia neerlandesa, que presentó a la CIG-UP un proyecto de Tratado de estas características. Vid. Dictamen de la Comisión, de 21 de octubre de 1990, relativo al proyecto de revisión del Tratado constitutivo de la CEE sobre la unión política, en *Bol. CE*, supl. 2/91, p. 73-82; Resolución de 14 de marzo de 1990 sobre la Conferencia intergubernamental en el marco de la estrategia del Parlamento para la Unión Europea (*DOCE* C 96, 17.04.90, p. 114 y ss.), y "Le projet de traité vers l'Union européenne", presentado por la Presidencia neerlandesa, en *Europe Documents* nº 1733/1734, de 3 de octubre de 1991. La defensa de una estructura unitaria de Tratado no implicaba, necesariamente, la comunitarización de los ámbitos hasta entonces reservados a la CPE, pues incluso el Parlamento Europeo optaba en materia de seguridad y defensa por unos procedimientos que presentaban efectivas diferencias con el modelo comunitario.

²⁰⁷ Vid. GARZON CLARIANA, G., "Sobre la noción de cooperación en el Derecho Internacional", *R.E.D.I.*, Vol. XXIX, nº 1, 1976, p. 53. De hecho, la referencia a la Unión y sus Estados miembros que encabezaba el artículo J.1.1 del TUE respondía a la voluntad expresa de algunos Estados, presentes en la Conferencia intergubernamental para la Unión Política, por reafirmar dicha naturaleza intergubernamental. Especialmente, Reino Unido; vid. FINK-HOOIJER, F., "The Common Foreign and Security Policy of the European Union", *E.J.I.L.*, 1994/2, p. 177. Según HERMAN, la persistencia en la opción intergubernamental presenta el riesgo para Europa de volver a lo que ha sido siempre su principal debilidad: yuxtaposición de potencias secundarias que se debilitan en la búsqueda de ventajas inmediatas y concurrentes; vid. HERMAN, F., "Maastricht", *Studia Diplomatica*, vol. XLIV, nº 5, 1991, p. 23.

en todo caso, no operaban un cambio en la concepción del ejercicio del poder²⁰⁸. El Tratado de Amsterdam ha perfeccionado esa estructura procedimental y organizativa, introduciendo también algunas novedades en su regulación jurídica. Aunque dichas novedades no alteren la naturaleza misma de la PESC, sí plantean dudas sobre su incardinación en una estructura dotada de personalidad jurídica internacional.

Las modificaciones organizativas introducidas por el Tratado de Maastricht dieron lugar a un mayor grado de institucionalización de la PESC, utilizando para ello, parte de la estructura orgánica comunitaria²⁰⁹. El "préstamo", sin embargo, no incluía los procedimientos de toma de decisiones previstos en aquéllas organizaciones, ni trasladaba al marco de la PESC el papel que esas instituciones tienen asignado en el seno de las Comunidades Europeas. Así, y por lo que respecta a la Comisión y al Parlamento Europeo, sus competencias en el marco de la PESC no sólo distan de las previstas en el ámbito comunitario sino, lo que es más importante, no implican capacidad jurídica efectiva en el proceso de toma de decisiones²¹⁰. Dicha capacidad se reserva, con carácter exclusivo, al Consejo Europeo y

²⁰⁸ Vid. LIÑÁN NOGUERAS, D.J., "La cooperación en materia de política exterior: de la CPE a la PESC", en RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (doctores.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, p. 328, 333, 334 y 343; y SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I., "La Unión Europea y su política exterior y de seguridad", *R.I.E.*, Vol. 20, nº 3, 1993, p. 795. En este mismo sentido, vid. MACLEOD, I., HENDRY, I.D., HYETT, S., *The External Relations of the European Communities*, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 411-412, para quienes aún cuando el Título V del TUE implica un marco más desarrollado, un ámbito más amplio e incluye unos objetivos a perseguir mediante medios específicos y cierta implicación de las instituciones comunitarias, el procedimiento sigue siendo intergubernamental.

Por el contrario, O'KEEFFE sostiene que los Títulos V y VI del TUE no responden al "modelo intergubernamental puro", atendiendo a la implicación de instituciones como la Comisión y el Parlamento Europeo y al hecho de que los Estados actúen bajo la formación de Consejo de la UE, que es también la misma institución a efectos comunitarios. Vid. O'KEEFFE, D., "From Maastricht to the Intergovernmental Conference: The Challenges facing the Union", *Legal Issues of European Integration*, 1994/2, p. 137-138.

²⁰⁹ Por eso, y más allá de que el TUE afirme la existencia de un marco institucional único, de lo que cabe hablar es de "geometría institucional variable". Vid. Editorial, "Post Maastricht. Editorial Comments", *C.M.L.R.*, Vol. 29, nº 2, 1992, p. 199-203.

²¹⁰ En efecto, la Comisión goza de un derecho de iniciativa no exclusivo que además se enmarca en un proceso de toma de decisiones cuyo inicio no exige, como requisito formal, la presencia de una propuesta concreta formulada por aquélla o por un Estado miembro. Respecto al Parlamento Europeo, no está previsto un trámite de consulta previo a la adopción de una decisión que pudiera convertirse, siquiera, en formalidad sustancial del procedimiento. La reforma operada por el Tratado de Amsterdam no ha supuesto cambio alguno sobre estos extremos.

La participación de éstas dos instituciones responde, muy probablemente, a la función que, al igual que la CPE, sigue cumpliendo ahora la PESC; completar el sistema comunitario ante la evidente necesidad de optimizar las políticas exteriores de sus Estados miembros y la interrelación entre los aspectos económicos y políticos de las relaciones internacionales. Todo ello justifica la apelación a la coherencia recogida en las Disposiciones iniciales del TUE y la tímida presencia de aquéllas dos instituciones en el marco de la PESC.

al Consejo, ambos integrados por los representantes de los Estados miembros²¹¹. Por lo demás, las reformas institucionales introducidas por el Tratado de Amsterdam constituyen, en esencia, un reforzamiento del esquema diseñado en Maastricht, permitiendo, esto sí, un mayor grado de visualización de la PESC y una cierta mejora respecto al proceso de elaboración y seguimiento de sus decisiones²¹².

Por otro lado, y atendiendo al modo de elaboración y realización de la PESC, continúan siendo los Estados de la Unión los titulares de la competencia en estos ámbitos²¹³. En efecto, el sistema para la adopción de decisiones pivota sobre el principio de la unanimidad que, sustituyendo a la regla del consenso característica de la CPE, respeta plenamente la voluntad soberana de los Estados miembros. Esta afirmación puede mantenerse aun cuando el Tratado de Amsterdam haya flexibilizado las condiciones para la adopción de decisiones por mayoría cualificada²¹⁴. En primer lugar, porque el Tratado mantiene la unanimidad como regla general para la adopción de decisiones (artículo 23.1 TUE). En segundo lugar, porque el Tratado permite que un miembro del Consejo, por motivos importantes y explícitos de política nacional, pueda oponerse a la adopción de una decisión que debiera adoptarse por mayoría cualificada (artículo 23.2 TUE). Tal oposición supone, bien la no adopción de la decisión prevista, bien la remisión del asunto al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad. En tercer lugar, el nuevo mecanismo de abstención constructiva permite a los Estados miembros quedar excluidos de la aplicación de una

²¹¹ La presencia del Presidente de la Comisión, como miembro del Consejo Europeo, no altera la naturaleza intergubernamental de este órgano de la Unión Europea.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia está expresamente excluido del ámbito de cuestiones reguladas en el Título V del TUE, tal y como se establece en el artículo 46 TUE (ex-art. L). Respecto al Tribunal de Cuentas, su participación en éste ámbito es limitado, atendiendo a las disposiciones en materia de financiación de la PESC recogidas en el actual artículo 28 TUE (ex-art. J.11).

²¹² La mejor visualización de la PESC se consigue a través de dos nuevas figuras: el Alto representante de la PESC y la posibilidad de designar representantes especiales para misiones concretas. Respecto a la preparación de las decisiones, se prevé la creación de una Unidad de planificación y alerta rápida. Por último, la nueva composición de la "troika" aporta mayores elementos de continuidad en el seguimiento de esta política.

²¹³ Vid. PLIAKOS, A.D., "La nature juridique de l'Union européenne", *R.T.D.eur.*, 1993, n° 2, p. 197.

²¹⁴ En el Tratado de Maastricht eran los miembros del Consejo quienes, por unanimidad, decidían la apertura de este procedimiento (art. J.3 del TUE), determinando, caso por caso, qué aspectos de una acción común podían ser decididos por mayoría cualificada. Además, la previsión se articulaba bajo las características de posibilidad, sin que existiera la obligación derivada del Tratado de que ciertos extremos de las acciones comunes fueran decididos mediante ese procedimiento. El nuevo artículo 23.2 del TUE incorpora, como excepción a la regla de la unanimidad, la adopción por mayoría cualificada de las decisiones del Consejo basadas en una estrategia común, así como las decisiones por las que se aplique una acción común o posición común.

decisión adoptada en el marco de la PESC, sin impedir por ello que dicha decisión sea vinculante para la Unión (artículo 23.1, segundo párrafo, del TUE).

Todo ello se completa con la pervivencia del elemento básico que define el modelo de cooperación intergubernamental: la no atribución del ejercicio de competencias estatales a un marco institucional dado, y ello aunque se haya producido un cierto reforzamiento de las obligaciones contraídas por los Estados de la Unión en estos ámbitos. Así, y por comparación al AUE, los Estados ya no sólo "procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea", sino que "definirán y realizarán una política exterior y de seguridad común"²¹⁵. Ahora bien, dicha política se extiende únicamente a las cuestiones que revistan un interés general y a los ámbitos en que los Estados miembros tengan importantes intereses en común, parámetros que sitúan en la voluntad estatal la puesta en marcha de los mecanismos previstos en el Título V del TUE²¹⁶.

La naturaleza intergubernamental de la PESC no impide, sin embargo, que se planteen dudas respecto a su eventual incardinación en una estructura dotada de personalidad jurídica internacional. La cuestión hace referencia a las consecuencias que pudieran derivarse de la disposición contenida en el nuevo artículo 24 del TUE²¹⁷. Según se establece en el mismo, cuando para llevar a la práctica las disposiciones contenidas en el Título V del TUE sea necesario celebrar un acuerdo con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, el Consejo, por unanimidad, podrá autorizar a la Presidencia, en su caso asistida por la

²¹⁵ Vid., respectivamente, los artículos 30.1 del AUE y J.1.1 del TUE. Tras la reforma del Tratado de Amsterdam, el nuevo artículo 11.1 del TUE elimina, no obstante, la referencia a los Estados miembros. Ahora, por tanto, es la Unión quien definirá y realizará una política exterior y de seguridad común.

²¹⁶ Con la reforma operada por el Tratado de Amsterdam, aunque los parámetros citados siguen siendo los mismos, éstos operan respecto a instrumentos diferentes. Así, y mientras la existencia de cuestiones que revistan un interés general se mantiene como criterio determinante para la información y consulta entre los Estados miembros en el seno del Consejo (art. 16, ex. art. J.2.1 del TUE), ha dejado de constituir el criterio para la determinación de posiciones comunes. Por otro lado, la existencia de importantes intereses en común constituía, en el Tratado de Maastricht, la condición necesaria para el desarrollo de acciones comunes (ex. artículo J.1.3 del TUE). Con el Tratado de Amsterdam, tales intereses se convierten en el criterio delimitador de los ámbitos en que el Consejo Europeo adoptará estrategias comunes (artículo 13.2 del TUE).

²¹⁷ Su especificidad bien merece que reproduzcamos la disposición recogida en el citado artículo 24: "Cuando para llevar a la práctica el presente título [Título V del TUE] sea necesario celebrar un acuerdo con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, el Consejo, por unanimidad, podrá autorizar a la Presidencia, en su caso asistida por la Comisión, a entablar negociaciones a tal efecto. El Consejo celebrará dichos acuerdos por unanimidad, basándose en una recomendación de la Presidencia. Ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional; los restantes miembros del Consejo podrán acordar que el acuerdo se les aplique provisionalmente. Lo dispuesto en el presente artículo será también aplicable a las materias incluidas en el título VI".

Comisión, a entablar negociaciones a tal efecto. El Consejo celebrará dichos acuerdos por unanimidad, basándose en una recomendación de la Presidencia. Complemento necesario para una correcta interpretación de esta disposición, es la Declaración nº 4 adoptada por la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE. En ella se advierte expresamente que tanto el artículo 24 del TUE como los eventuales acuerdos resultantes de su puesta en práctica no llevarán implícito ningún traspaso de competencias de los Estados miembros a la UE. Resulta evidente, pues, la persistencia en cuanto a la naturaleza intergubernamental del mecanismo que diseña el Título V del TUE en materia de PESC²¹⁸. Ello no obstante, parte de la doctrina extrae como consecuencia necesaria del artículo 24 la personalidad jurídica de la propia Unión Europea, y ello a pesar de la inexistencia en el Tratado de cláusula específica alguna atribuyendo tal personalidad²¹⁹. Los argumentos esgrimidos para ello utilizan como marco de referencia los criterios definidos por el Tribunal Internacional de Justicia en el "asunto Bernadotte"²²⁰. Por el contrario, otros autores consideran que la desaparición en el texto finalmente adoptado en Amsterdam de una cláusula atribuyendo tal personalidad jurídica a la Unión revela el triunfo de los Estados miembros partidarios de mantener una estructura de cooperación intergubernamental sin personalidad jurídica internacional²²¹.

En nuestra opinión, sólo la práctica permitirá advertir si los Estados de la UE tienen la voluntad política necesaria para convertir a la Unión en un verdadero sujeto de derecho internacional, así como contrastar, también, el reconocimiento de la sociedad internacional a esa eventual evolución jurídica. Mientras tanto, las disposiciones en materia de acuerdos

²¹⁸ En este sentido, vid. LANGRISH, S., "The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights", *European Law Review*, Vol. 23, nº 1, february 1998, p. 14.

²¹⁹ Vid. DASHWOOD, A., "External relations provisions of the Amsterdam Treaty", *C.M.L.R.*, Vol. 35, nº 5, oct. 1998, p. 1039-1040; MAGANZA, G., "Réflexions sur le Traité d'Amsterdam, contexte général et quelques aspects particuliers", *A.F.D.I.*, Vol. XLIII, 1997, p. 669, y DES NERVIENS, P., "Les relations extérieures", *R.T.D. eur.*, Vol. 33, 1997, nº 4, p. 98-99. Este último autor extrae la personalidad jurídica de la UE no sólo del artículo 24 del TUE, sino también del artículo 18.5, donde se contempla la posibilidad de que el Consejo designe un representante especial provisto de un mandato para cuestiones políticas concretas.

²²⁰ Vid. *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949; *CIJ Recueil des Arrêts* (1949), en especial, p. 178 y ss.

²²¹ Vid. VIGNES, D., "Amsterdam, la énième révision des traités européens", *Studia Diplomatica*, Vol. L, 1997, nº 6, p. 19-20. Para GAUTRON, dos indicadores revelan la inexistencia de personalidad jurídica de la UE. Por un lado, el artículo 1 del TUE, donde se advierte que la UE no sustituye a las Comunidades Europeas, eliminando la hipótesis de la sucesión de personalidad. Por otro, su artículo 16, en el que expresamente se señala que los representantes de los Estados miembros se conciertan en el seno del Consejo. Vid. GAUTRON, J.C., "L'Union Européenne et le concept d'organisation internationale", en DORMOY, D. (dir.), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Collection de droit international, Réseau Vittoria, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1997, p. 20-21.

internacionales y las que prevén la designación de representantes especiales de la UE constituyen instrumentos al servicio de la Unión que sólo su efectiva e intencionada puesta en práctica podría dar lugar a un cambio en la actual naturaleza de la UE: entidad sin personalidad jurídica pero de relevancia internacional.

2. El marco normativo de la PESC.

Extremo no pacífico entre la doctrina es la determinación del ordenamiento jurídico en el cual se incardina la actividad de cooperación que comporta la PESC. Quedando expresamente excluido el sistema comunitario, parecería en principio correcto afirmar que el ordenamiento de referencia es el ordenamiento jurídico internacional. En efecto, y como afirman algunos autores, no sólo es de aplicación la regla general "pacta sunt servanda" sino que, además, los acuerdos o decisiones alcanzados por los Estados miembros en ejecución del Título V del TUE pueden originar derechos y obligaciones jurídicas también reguladas por el derecho internacional²²². Cosa diferente es que, por consideraciones políticas y de solidaridad respecto al proyecto global, los Estados no decidan optar, muy probablemente, por mecanismos típicos del derecho internacional para el arreglo de sus controversias, excepción hecha de la negociación directa entre ellos.

Ahora bien, como pone de manifiesto LIÑÁN, también resulta evidente la no idoneidad del Derecho internacional público como sistema jurídico donde sustanciar las obligaciones asumidas en materia de PESC. Esto es, el recurso al ordenamiento jurídico internacional no parece la solución más apropiada para un modelo como el diseñado en el marco de la UE, del que se presume una vocación federal o, al menos, de progresiva unificación²²³.

Esa falta de idoneidad obliga probablemente a concluir que, aunque estemos en presencia de un modelo de cooperación intergubernamental, la vinculación del mismo con el proyecto comunitario y con el objetivo general de Unión Europea (cuyos perfiles permanecen

²²² Vid. MACLEOD y otros, *op. cit.*, p. 423-4.

²²³ Vid. MANGAS MARTÍN, A. Y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 2ª edición, 1999, p. 362-3. Idéntica falta de idoneidad se predicaba, según LIÑÁN, respecto a la CPE; vid. "La cooperación en política exterior: de la CPE a la PESC", en RODRIGUEZ IGLESIAS..., *op. cit.*, p. 343-47.

difusos), exige ceñir su régimen jurídico a las disposiciones contenidas en el TUE, al menos por cuanto se refiere a las relaciones entre los Estados de la Unión²²⁴.

Ello no debe interpretarse, sin embargo, como sustracción alguna a la operatividad de las obligaciones internacionales que pesan sobre los Estados miembros de la UE, ya sea por vía convencional o consuetudinaria, ni excluir la plena eficacia de las normas de *ius cogens*. En este sentido, revisten una especial importancia las referencias que se contienen en el artículo 11.1 del Tratado a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Acta Final de Helsinki, así como a los objetivos de la Carta de París para una nueva Europa, incluidos los relativos a las fronteras exteriores. Referencias que, entendemos, deben interpretarse como una aceptación expresa de su plena vigencia en el marco de la PESC, de especial relevancia en el contexto de las relaciones entre la Unión y/o sus Estados miembros con terceros Estados y otros sujetos de derecho internacional.

3. Las especificidades de la cooperación en materia de defensa.

El modelo de cooperación intergubernamental al cual responde la PESC se refuerza cuando se abordan las cuestiones relativas a la defensa. Ello responde a las diferencias que separan a los Estados miembros de la UE respecto a este tipo de materias.

Así, y aunque no se produzcan especificidades desde el punto de vista de su marco institucional operativo, el procedimiento de toma de decisiones excluye la opción de mayorías cualificadas, tal y como se desprende, ahora sin ambigüedades, del artículo 23.2, in fine, del TUE (ex. artículo J.4.3). Cualquier decisión respecto a este tipo de materias exige, por tanto, la unanimidad en el seno del Consejo; o lo que es lo mismo, la oposición de un sólo miembro del Consejo impide la adopción de una decisión concreta²²⁵. La novedad, a raíz del Tratado

²²⁴ Sobre la base del Tratado de Maastricht, NEUWAHL afirmaba que el marco legal de la PESC estaba integrado por las disposiciones del Título V del TUE (interpretadas según las Declaraciones adoptadas en la Conferencia intergubernamental e incluidas en el Acta final de la misma - Declaraciones nº 27, 28, 29 y 30 -); los Títulos I y VII del Tratado, y la Decisión del Consejo Europeo sobre Dinamarca, adoptada en Edimburgo en diciembre de 1992. Vid. NEUWAHL, N., "Foreign and Security Policy and the Implementation of the Requirement of "Consistency" under the Treaty on European Union", en O'KEEFFE, D. & TWOMEY, P.M. (ed.), *Legal issues of the Maastricht Treaty*, Wiley Chancery Law, London, 1994, p. 227 y 228.

²²⁵ La exclusión del procedimiento de mayoría cualificada para la defensa es para MARIÑO un indicador de la naturaleza intergubernamental de la cooperación en dicho ámbito. Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., "La política de seguridad y defensa comunes", en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, Vol. I, McGraw Hill, Madrid, 1998, p. 372.

de Amsterdam, es la operatividad, también en cuestiones de defensa, del mecanismo de la abstención constructiva (artículo 23.1 del TUE), cuya puesta en práctica deberá permitir la existencia de decisiones de la UE relativas a la defensa que, no obstante, no vincularán a todos sus Estados miembros.

Además, la eventual cooperación en estos ámbitos se rodea de un conjunto de salvaguardias a través de las cuales queda fuera de toda duda la preeminencia de la soberanía de los Estados miembros. Estas salvaguardias, ya introducidas en el Tratado de Maastricht, han sido objeto de un cierto reforzamiento con motivo de la reforma efectuada por el Tratado de Amsterdam. Según indica en su tercer párrafo el nuevo artículo 17.2 del TUE, la política de la Unión no afectará el carácter específico de la política de seguridad y 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 OTAN²²⁶; y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco²²⁷.

Un último extremo que revela el reforzamiento de la naturaleza intergubernamental de la cooperación en materia de defensa en el seno de la UE es el tratamiento específico que otorga el Título V del Tratado a la cooperación reforzada entre dos o más Estados miembros. Nos referimos a la disposición que se recoge en el artículo 17.4 del TUE, en virtud de la cual se admite el desarrollo de esa cooperación en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, en la medida que no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el Título V del TUE²²⁸. Como señala la doctrina, nos encontramos ante un supuesto de cooperación reforzada que no responde a los parámetros del nuevo Título VII del TUE, pues, en su caso, se realiza y desarrolla fuera del marco institucional de la UE²²⁹. El Tratado permite a los Estados miembros avanzar más rápidamente, si lo desean, en la elaboración de

²²⁶ En la redacción del anterior artículo J.4.4 del TUE se afirmaba que la política de la UE "respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte".

²²⁷ A juicio de PLIAKOS, mientras exista la disposición contenida en el artículo J.4.4 [actual 17.1, tercer párrafo] no es posible, en el ámbito de la UE, una política común de defensa. Vid. PLIAKOS, A.D., *op. cit.*, p. 197.

²²⁸ En la anterior redacción, el artículo J.4.5 del TUE hablaba de "cooperación más estrecha".

²²⁹ Entre otros, vid. EHLERMAN, C.D., "Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam", *R.M.U.E.* 3/1997, p. 81; HAGUENAU-MOIZARD, C., "Le Traité d'Amsterdam: une négociation inachevée", *R.M.C. et de l'U.E.*, n° 417, avril 1998, p. 246; PETITE, M., "Le traité d'Amsterdam: ambition et réalisme", *R.M.U.E.*, 3/1997, p. 49; DE AREILZA CARVAJAL, J.M., y DASTIS QUECEDO, A., "Cooperaciones reforzadas en el Tratado de Amsterdam: ¿Misión cumplida?", *Gaceta Jurídica* 1998, D-29, p. 131-2.

una política de defensa común o en el reforzamiento de sus capacidades militares conjuntas. Sin embargo, tales avances no podrán producirse en el marco de la UE, sino que tal cooperación se reenvía a foros distintos y se sustrae, por tanto, del ámbito de la PESC.

II. OBJETIVOS.

El TUE identifica, por vez primera, un conjunto de objetivos materiales a los que deberá servir la cooperación europea en política exterior y de seguridad y, por tanto, cualquier actuación de la UE relativa a las cuestiones de defensa²³⁰.

Antes de pasar al estudio de estos objetivos, no debemos olvidar que todos ellos se colocan al servicio del objetivo general de la UE señalado en el artículo 2 del TUE (ex-art. B), esto es, afirmar la identidad de la Unión en el ámbito internacional, para lo cual la realización de una política exterior y de seguridad común constituye su principal instrumento²³¹. En este contexto, cabría afirmar con SIMON que la PESC es, en sí misma, un objetivo intermedio ("but-relais") de la Unión²³². Ahora bien, mientras el desarrollo de una política exterior y de seguridad común se afirma sin ambigüedad alguna, desde el Tratado

²³⁰ La expresión "objetivos materiales" es utilizada por LIÑÁN NOGUERAS, en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *op. cit.*, p. 368, y en RODRÍGUEZ IGLESIAS..., *op. cit.*, p. 343. De hecho, y hasta el TUE, los objetivos de la CPE habían sido procedimentales - información y consultas mutuas, armonización de puntos de vista, concertación de actitudes y, en su caso, adopción de acciones comunes -. Todo lo más, la Declaración de Stuttgart de 1983 vinculaba esa CPE al objetivo de la UE. Vid. LIÑÁN NOGUERAS, D.J., en RODRÍGUEZ IGLESIAS... *op. cit.*, p. 330 y 332.

Sobre la redacción del anterior artículo J.1.2 del TUE, un extremo no pacífico entre la doctrina era la calificación de estos objetivos. Así, mientras algunos consideraban que todos ellos tenían un carácter material y por tanto delimitador del contenido mismo de la PESC, para otros su naturaleza derivaba más hacia la consideración de principios. Entre los primeros destaca ZOLLER, para quien aquélla disposición utilizaba términos suficientemente amplios como para poder desprender de manera general el contenido de la política a la cual la PESC debía servir; vid. ZOLLER, E., "Titre V. Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune. Commentaire", en CONSTANTINESCO, V.; KOVAR, R.; SIMON, D. (direction), *op. cit.*, p. 787. Por el contrario, DURAND consideraba que el artículo J.1.2 contenía "líneas de conducta" para el desarrollo de una política común, basando su argumento en el art. J introductorio del Título V del TUE; vid. DURAND, C.F., "Le Traité sur l'Union européenne (Maastricht, 7 février 1992). Quelques réflexions", en *Commentaire Megret*, Vol. 1, 1992, p. 377. Incluso LIÑÁN afirmaba, en 1993, que los tres objetivos referentes a la dimensión externa de la PESC eran principios que debían inspirar el desarrollo de esta actividad en el ámbito internacional, no siendo más que la formalización en el Tratado de obligaciones asumidas individualmente por los Estados miembros y que ahora adquirirían una expresión colectiva; vid. LIÑÁN NOGUERAS, D.J. en RODRIGUEZ IGLESIAS..., *op. cit.*, p. 343.

²³¹ Según de la PEÑA el principal objetivo de la UE en materia de política exterior y de seguridad queda solemnemente inscrito en el artículo B de las Disposiciones comunes: "afirmar su identidad en el ámbito internacional"; vid. *op. cit.*, p. 417.

²³² Vid. SIMON, D., "Dispositions communes", en CONSTANTINESCO..., *op. cit.*, p. 63-64. En un sentido semejante, vid. CLOOS y otros, *op. cit.*, p. 116.

de Maastricht, como meta a alcanzar, no ocurría lo mismo con la "componente de defensa", cuya definición se remitía a un futuro no concretado temporalmente. El Tratado de Amsterdam, sin embargo, transforma esa definición "ad futurem" en una definición progresiva, convirtiendo así la política de defensa común en un objetivo actual de la UE cuya consecución, no obstante, parece revestirse de mayores dosis de gradualismo.

En materia de objetivos, estrictu sensu, el Tratado de Amsterdam no altera la tipología establecida en el Tratado de Maastricht. No obstante, la reforma operada sí introduce algunas novedades puntuales de especial relevancia en materia de seguridad y defensa.

En el presente apartado procederemos a analizar, en primer lugar, las características generales de los objetivos que persigue la PESC, marco en el cual identificaremos, en segundo lugar, las finalidades específicas a las que debe responder la cooperación en los asuntos de defensa. El análisis nos debe permitir identificar los objetivos a perseguir por una política de defensa común de la Unión Europea, cuya definición se aborda por la Unión de forma progresiva.

1. Los objetivos de la PESC.

Según el artículo J.1.2 del TUE, los objetivos de la PESC eran los siguientes:

- 1) la defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión,
- 2) el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas,
- 3) el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París,
- 4) el fomento de la cooperación internacional,
- 5) el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.²³³

En realidad, y como expresamente afirma ABELLÁN, esos objetivos constituyen compromisos ya asumidos por los Estados miembros en el marco de otros foros

²³³ La numeración es nuestra, a efectos de sistematización y sin que presuponga una jerarquización entre los objetivos, cosa que, por otro lado, no hace el TUE.

internacionales (ONU, Consejo de Europa o CSCE)²³⁴. Por otra parte, los mismos no dejan de constituir objetivos "razonables" de la política exterior de cualquier Estado de derecho²³⁵. Aun siendo así, nos parece significativo que la primera vez que se establecen objetivos materiales de la cooperación europea en estos ámbitos los redactores del Tratado hayan querido introducir el expreso respeto a los principios básicos que rigen la legalidad internacional vigente²³⁶.

En cualquier caso, la determinación de objetivos materiales a perseguir por la PESC constituyó una constante entre las propuestas para la regulación jurídica de dicha política barajadas durante la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política (CIG-UP). Además, es relevante observar cómo entre las mismas no se producían sustanciales diferencias desde el punto de vista de sus contenidos, ni siquiera entre aquéllos que abogaban por la inclusión de la defensa en el ámbito de la PESC y los que se oponían a tal eventualidad²³⁷. La diferencia, por el contrario, se centraba en la inclusión o no de la defensa común como objetivo de la propia PESC²³⁸.

²³⁴ Vid. ABELLÁN HONRUBIA, V., *op. cit.* (1992), p. 34.

²³⁵ Calificación otorgada por WILLAERT, P. & MARQUÉS-RUIZ, C., "Vers une politique étrangère et de sécurité commune: état des lieux", *R.M.U.E.*, 3/1995, p. 43 y 44. A juicio de MARTÍN ARRIBAS la redacción del artículo J.1.2 "si bien no es la más perfecta, sí es la posible, y, en su abstracción y en su concreción radica la miseria y la grandeza de la PESC"; vid. MARTÍN ARRIBAS, J.J., "Consideraciones sobre la política exterior y de seguridad común de la UE", *Revista Española de Derecho Militar*, nº 62, julio-diciembre 1993, p. 98.

²³⁶ Para ZOLLER la inclusión en el TUE de un expreso respeto a la legalidad internacional (tercer objetivo) evita cualquier consideración de la PESC como una resurrección disfrazada de los principios del "derecho público europeo". Vid. ZOLLER, E., "Titre V. Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune. Commentaire" en CONSTANTINESCO, V. y otros, *op. cit.*, p. 787. Por el contrario, para MAURY el catálogo de objetivos de la PESC tanto puede fundar una política generosa, respetuosa de los intereses de los otros, como una política exterior amenazante e imperialista, esforzada por exportar un modelo político, económico y social concreto; vid. MAURY, J.P., *La construction européenne. La sécurité et la défense*, Ed. P.U.F., Paris, 1996, p. 233.

La vigencia de los objetivos indicados no ha impedido, sin embargo, que en el Consejo Europeo especial sobre Kosovo, celebrado el 14 de abril de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno reiteraran su determinación a no aceptar los asesinatos ni las deportaciones en Kosovo y afirmaran "que era necesario y legítimo aplicar las medidas más severas, incluidas acciones militares". Vid. Texto íntegro del resumen de los debates, leído por el Canciller Schröder (representa el único documento del Consejo Europeo especial) en *Europe* nº 4375, 16 abril 1999, p. 4. Más allá de otras consideraciones, no cabe duda que dichas acciones militares se han llevado a cabo al margen de los procedimientos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, como ya comentamos en el último epígrafe del Capítulo 1º.

²³⁷ Vid., entre estos últimos, las Propuestas danesas sobre política exterior y de seguridad común presentadas a la CIG-UP, en *Europe* nº 2640, de 6 de abril de 1991, p. 4.

²³⁸ Vid. Propuesta franco-alemana sobre política de seguridad común, de 4 de febrero de 1991, en *Europe Documents*, nº 1690 y 1690bis, de 15 y 21 febrero 1991, respectivamente, p. 1, que indica como objetivo de la política de seguridad común el establecimiento de una defensa europea común. Así mismo, el Documento de la Presidencia luxemburguesa presentado a la CIG-UP el 15 de abril de 1991, contenía una redacción idéntica

Semejantes en sus contenidos, sí existían diferencias desde el punto de vista de su sistematización. Así, y mientras la mayoría de propuestas identificaban objetivos para la PESC en su conjunto, la propuesta de la Comisión optaba por el establecimiento de unos objetivos generales para la política exterior de la Unión y, dentro de ella, de objetivos concretos para cada una de las políticas integrantes de la misma²³⁹. En este marco, la Comisión distinguía, atendiendo al ámbito material de referencia y en una suerte de progresiva concreción, entre los objetivos a perseguir por la política exterior común ("promover la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos"), los objetivos de la PESC ("mantenimiento de la paz y estabilidad internacionales, y el desarrollo de relaciones de amistad entre los Estados"), y los objetivos concretos de la política de seguridad común ("reforzar la seguridad de Europa y mantener la paz en el mundo de conformidad con la Carta de Naciones Unidas").

Comprendiendo la lógica a que respondía la propuesta de la Comisión, la opción finalmente retenida por el TUE era tributaria de la estructura por pilares que presenta el Tratado. Ahora bien, incluso en este contexto, el requisito de coherencia recogido en el artículo C del TUE (actual artículo 3) abogaría por una efectiva subordinación también de la actuación comunitaria a los mismos, extremo señalado por MANGAS como una de las interferencias de lo intergubernamental sobre lo comunitario²⁴⁰.

A diferencia de lo que ocurrió durante la CIG-UP, y debido muy probablemente a que sus elementos fundamentales quedaron definidos en el TUE, los objetivos de la PESC no constituyeron uno de los capítulos centrales de los debates mantenidos durante la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE (CIG-96)²⁴¹. No obstante, los cambios

al artículo J.1.2, pero también incluía entre los objetivos de la PESC la definición de una política de defensa común; vid. *Europe Documents*, nº 1706, de 16 de abril de 1991, p. 1.

²³⁹ Vid. Contribuciones de la Comisión a la conferencia intergubernamental, en *Bol. CE*, supl. 2/91, p. 89 y ss. Según la propuesta de la Comisión, y sobre la articulación de una estructura unitaria del TUE, la política exterior común de la UE comprendía la política exterior y de seguridad común, la política económica exterior, la política de cooperación al desarrollo y las relaciones exteriores en los demás ámbitos competencia de la UE.

²⁴⁰ Vid. MANGAS MARTÍN, A., "El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura general", *Gaceta Jurídica de la CE*, D-17, 1992, p. 34. El Tratado de Amsterdam refuerza esa obligación de coherencia, imponiendo al Consejo y a la Comisión el deber de cooperar entre ellas "a tal fin"; vid. artículo 3, segundo párrafo del TUE.

²⁴¹ De hecho, el Informe elaborado por el Grupo de Reflexión recogía la opinión mayoritaria de que los objetivos definidos por el Tratado eran adecuados, si bien algunos miembros se mostraban partidarios de articular, de forma más precisa, los intereses fundamentales defendidos por la Unión, y otros proponían introducir en el Tratado una cláusula de solidaridad política entre los Estados miembros; vid. Informe del Grupo de Reflexión, *doc. cit.*, pto. 150. Entre las propuestas concretas presentadas durante la Conferencia

finalmente introducidos por el Tratado de Amsterdam contienen elementos de notable significación. Por un lado, el actual artículo 11 unifica en uno sólo los anteriores apartados 1 y 2 del artículo J.1, como resultado de lo cual ahora se afirma que la Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, y se indican sus objetivos²⁴². Por otro lado, en materia de objetivos en sentido estricto se han introducido tres cambios. En primer lugar, se incorpora como nuevo objetivo de la PESC la defensa de la integridad de la Unión, añadiendo seguidamente una referencia a la conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas (artículo 11.1, primer guión). En segundo lugar, desaparece la mención a los Estados miembros, limitándose así el segundo objetivo de la PESC al fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas (artículo 11.1, segundo guión). En tercer y último lugar, se introduce una alusión concreta a la conformidad de la PESC con los principios y objetivos relativos a las fronteras exteriores recogidos en el Acta Final de Helsinki y en la Carta de París para una nueva Europa (artículo 11.1, tercer guión)²⁴³.

2. Los objetivos de la cooperación en materia de defensa en el marco de la PESC.

Teniendo en cuenta que la PESC incluye la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, ¿permiten sus objetivos una evolución en este sentido?. O en otras palabras, ¿se encuentran entre los objetivos de la PESC las finalidades esenciales que, en la actualidad, se relacionan con la noción de defensa: defensa contra una agresión armada y operaciones de apoyo a la paz?.

intergubernamental, dos de ellas contenían las nociones finalmente retenidas por el Tratado de Amsterdam. Nos referimos a la propuesta griega de 30 de octubre de 1996 (CONF 3970/96) y a la propuesta alemana de esa misma fecha (CONF 3971/96). A este respecto, vid. OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 333.

²⁴² En opinión de DASHWOOD este aparente "cambio cosmético" tiene como consecuencia clarificar, para siempre, que el elenco de objetivos únicamente califica a la PESC, por lo que ya no será posible sostener que los instrumentos de la PESC pueden ser utilizados para organizar la acción exterior de los Estados miembros en el ámbito económico. Vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1029.

²⁴³ Durante la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE algunos Estados defendieron la necesidad de incluir una cláusula de solidaridad política entre los Estados miembros de la Unión, que, sin revestir las características de cláusula de asistencia mutua frente a una agresión armada, hiciera patente los lazos específicos que les unen. La idea ha quedado parcialmente reflejada, no ya como objetivo de la propia PESC, sino en el apartado segundo del artículo 11, donde se afirma que los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua.

A esos efectos, y aun admitiendo la posibilidad de otras clasificaciones²⁴⁴, creemos de interés tomar como punto de referencia para nuestro análisis una sistematización de los objetivos de la PESC donde se distinga entre aquéllos que persiguen la defensa de intereses propios de la Unión y los objetivos que persiguen la defensa de intereses generales o universales. En el primer grupo se incluirían la defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia e integridad de la Unión, así como el fortalecimiento de la seguridad de ésta. A nuestro juicio, el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, objetivos también contenidos en el artículo 11.1, constituyen una precisión del concepto "valores comunes"²⁴⁵. En el segundo grupo, esto es, los objetivos que persiguen intereses generales o universales, se hallan el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, junto al fomento de la cooperación internacional.

El análisis debe tomar en consideración no sólo el elenco de objetivos señalados en el TUE sino también la interpretación que de éstos ha hecho el propio Consejo Europeo. Así,

²⁴⁴ Sobre la redacción que ofrecía el artículo J.1.2 del TUE, la doctrina recoge diferentes sistematizaciones de su contenido. La ausencia de modificaciones sustanciales introducidas por el Tratado de Amsterdam permite afirmar, a nuestro juicio, la vigencia de esas clasificaciones.

Así, LIÑÁN establecía dos grupos. El primero, integrado por la defensa de valores comunes, intereses fundamentales e independencia de la Unión, y el fortalecimiento de su seguridad y la de los EM, constituirían objetivos que, según el autor, se refieren y afectan principalmente a la dimensión interna de esta actividad de cooperación en materia de política exterior, los cuales serían una concreción de las previsiones contenidas en el art. B del Tratado. Los objetivos restantes integrarían el segundo grupo, y, a su juicio, se vinculan directamente a la dimensión exterior de la actuación de la Unión y de los Estados miembros en el marco de la PESC. Vid. LIÑÁN NOGUERAS, D.J., en RODRIGUEZ IGLESIAS..., *op. cit.*, p. 343. El autor reproducía esta distinción en la 1ª edición de MANGAS MARTÍN & LIÑÁN NOGUERAS, *op. cit.* (1996), p. 690.

Por su parte, SÁNCHEZ RODRIGUEZ distinguía entre objetivos de alcance universal y aquéllos que denomina "de particularismo comunitario". Los primeros serían los referidos a la paz y seguridad internacionales, la cooperación y los derechos humanos, todos ellos ya recogidos en textos universales como la Carta de las Naciones Unidas o la Resolución 2625 (XXV) de la A.G. Los segundos, serían los referentes a la UE, la democracia y el Estado de Derecho. Vid. SÁNCHEZ RODRIGUEZ, L.I., "La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de la Unión Europea", *Gaceta jurídica de la C.E.*, D-18, 1992, p. 108.

Finalmente, para DURAND el TUE articulaba los objetivos de la PESC en torno a tres ideas: la salvaguardia de los valores comunes, intereses fundamentales, independencia y seguridad de la Unión; la promoción de la cooperación y de la seguridad internacionales; y el desarrollo y consolidación de la democracia y de los derechos del hombre. Vid. DURAND, C.F., *op. cit.*, p. 377.

²⁴⁵ Los mismos constituirían, en definitiva, la concreción en el ámbito de la PESC de los valores de la UE recogidos en el artículo F del Tratado, mucho más si tenemos en cuenta la actual redacción del artículo 6 del TUE. En este sentido, SIMON afirmaba que el artículo F del TUE debía leerse en conexión con las disposiciones específicas de cada pilar de la UE; vid. SIMON, D., "Dispositions communes", en CONSTANTINESCO... *op. cit.*, p. 87.

De hecho, y según JACQUÉ, desde la Declaración de Copenhague de 1973, se fueron concretando en el seno de la CPE un conjunto de valores políticos, comunes a los Estados participantes, que el autor identifica con los siguientes: respeto a la diversidad cultural, imperio de la ley, justicia social, respeto a los derechos humanos y democracia. Vid. "Cours général de droit communautaire", *op. cit.*, p. 275 y ss.

en las Conclusiones de su reunión de 29 de octubre de 1993 se concretaron, en la vertiente de la seguridad, los objetivos entonces contenidos en el artículo J.1.2. Según afirmaban los Jefes de Estado y de Gobierno, "la seguridad europea estará encaminada, en particular, a reducir los riesgos e incertidumbres que puedan afectar a la integridad territorial y a la independencia política de la Unión y sus Estados miembros, a su carácter democrático, a su estabilidad económica, así como a la estabilidad de las regiones vecinas"²⁴⁶. Mucho más recientemente la "Declaración sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa", adoptada por el Consejo Europeo en junio de 1999, afirma: "Con la vista puesta en los objetivos de nuestra política exterior y de seguridad común y de la paulatina definición de una política de defensa común, estamos convencidos de que el Consejo debe tener la capacidad de tomar decisiones en toda la serie de tareas de prevención de conflictos y gestión de crisis definidas en el Tratado de la Unión Europea, las misiones de Petersberg"²⁴⁷.

En nuestra opinión es posible identificar, en el seno de los dos grupos de objetivos anteriormente señalados, elementos característicos de las finalidades relacionadas con las dos acepciones que en la actualidad se predicen del término defensa. Cosa diferente será si esos elementos cuentan con un contenido material identificable y si esas finalidades se ven acompañadas de los instrumentos necesarios para su eficaz persecución.

A. La protección y defensa de la Unión Europea.

En el grupo de objetivos relacionados con intereses propios de la UE, se incluye uno de especial relevancia a los efectos de esta investigación. Nos referimos a la defensa de la

²⁴⁶ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 29 de octubre de 1993, *Bol. CE 10-1993*, pto. I.4.

²⁴⁷ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III, pto. 1, segundo párrafo. La expresión "misiones Petersberg" engloba misiones humanitarias y de rescate o evacuación, 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 calificación "misiones Petersberg" tiene su origen en la Declaración del Consejo de la UEO en virtud de la cual esta organización manifiesta su disponibilidad para realizar este tipo de operaciones. Vid. Consejo UEO, Declaración de Petersberg (1992), *doc. cit.*, Parte II, párrafo 4. El elenco de misiones mencionado se recoge ahora en el artículo 17.2 del TUE.

independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas²⁴⁸.

Las nociones "independencia" e "integridad" son conceptos que mantienen una estrecha relación con la regulación internacional del uso de la fuerza²⁴⁹. En ese ámbito, ambas se predicen, no obstante, respecto a aquéllos sujetos que pueden efectivamente gozar de tales atributos, los Estados, pues sólo respecto a ellos es posible hablar de independencia política y de integridad territorial. La aparición de esas dos nociones en referencia a la UE plantea algunos extremos problemáticos, desde la perspectiva de la delimitación de sus contenidos materiales respectivos.

Como sabemos, la UE tiene en el momento actual una naturaleza jurídica no claramente definida. Incluso en el supuesto de que pudiéramos afirmar su subjetividad internacional, parece evidente que el contenido de su "independencia" no es el mismo, ni semejante, al que se predica de los Estados. La independencia de éstos es una consecuencia necesaria de la soberanía, elemento característico e identificador del Estado, que no comparte con las organizaciones internacionales (respecto a las que opera el principio de atribución de competencias).

La noción de integridad, referida a la UE, plantea problemas semejantes, pues su tradicional relación con un elemento de naturaleza territorial revela su no idoneidad como contenido material atribuible si aquélla se predica de la UE, incluso en el caso de que ésta contara con personalidad jurídica internacional.

Por ello, y aunque la reforma efectuada por el Tratado de Amsterdam haya eliminado del actual artículo 11.1 las referencias a los Estados miembros, creemos posible afirmar que los redactores del Tratado, al enunciar como objetivos de la PESC la defensa de la independencia e integridad de la Unión, siguen pensando, al igual que lo hacían en 1993, en la independencia política e integridad territorial de los Estados que la forman. Ahora bien, ello significa también que la defensa de aquéllas constituye un objetivo propio de la PESC, lo que eleva a nivel de UE dos finalidades tradicionalmente relacionadas con la acepción

²⁴⁸ En ese mismo grupo también se incluye el objetivo de fortalecer la seguridad de la Unión en todas sus formas. A nuestro juicio, se trata de un objetivo lo suficientemente amplio como para abarcar todas aquellas medidas que, directa o indirectamente, redunden en beneficio de cualquiera de las dimensiones que en la actualidad integran la noción de seguridad. Es por ello que centraremos nuestra atención en el objetivo relativo a la defensa de la independencia e integridad de la Unión.

²⁴⁹ De especial relevancia son, en este sentido, el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, y la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970.

clásica del término defensa²⁵⁰. Quizás por todo ello, el Tratado de Amsterdam ha incorporado como parámetro a la acción de la Unión en la persecución de estos objetivos, la conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, siguiendo una fórmula que evoca la tradicionalmente utilizada por los pactos y alianzas de asistencia mutua²⁵¹.

La incorporación como objetivo de la PESC de la defensa de la independencia e integridad de la Unión, conforme al contenido mencionado, no significa sin embargo que ésta se haya convertido en un pacto de legítima defensa colectiva. La transformación, en todo caso, sólo tendría lugar si se incluyera en el TUE un compromiso jurídico en tal sentido. Lo que ahora sí se establece en el Tratado es el procedimiento concreto para esa transformación: decisión del Consejo Europeo y recomendación a los Estados miembros para su adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales (artículo 17.1, primer párrafo, del TUE, según la redacción del Tratado de Amsterdam). Es precisamente la nueva redacción del artículo 11.1 del Tratado la que, a nuestro juicio, permite incluir entre sus disposiciones un procedimiento concreto en virtud del cual incorporar, cuando considere necesario el Consejo Europeo, el compromiso jurídico vinculante en materia de legítima defensa colectiva²⁵².

²⁵⁰ Para FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ el Tratado de Amsterdam ha ampliado ligeramente los objetivos de la PESC, pero sólo en el campo de la retórica. A pesar de ello, el autor afirma que se ha añadido el derecho de los Estados miembros a la legítima defensa en los términos del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, aunque considera que la cláusula de solidaridad política [del apartado 2 del artículo 11] es sólo el primer paso, y no tiene el valor de las cláusulas de asistencia mutua incluidas en los Tratados de la UEO y de la OTAN. Vid. 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", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Enero/Junio 1998, nº 3, Año 2, p. 85.

²⁵¹ La posibilidad de introducir como objetivo de la PESC la defensa de la integridad de la UE aparecía en el proyecto de Tratado presentado en diciembre de 1996 por la Presidencia irlandesa. Entre otras razones para ello, el documento aludía expresamente a la necesidad de adaptar los objetivos de la UE en materia de seguridad y defensa. Vid. Texto presentado por la presidencia irlandesa al Consejo Europeo de Dublín, *Presente y futuro de la Unión Europea. Adaptar la Unión Europea en beneficio de sus pueblos y prepararla para el futuro. Líneas generales de un proyecto de revisión de los Tratados*. Bruselas, 5 de diciembre de 1996 (CONF 2500/96), p. 63 y 67.

²⁵² Dicho esto, creemos obligado confesar las escasas probabilidades que a nuestro juicio existen para una evolución en tal sentido. Junto a las diferentes sensibilidades que mantienen los Estados miembros, parecería avanzarse en la consideración de ver atribuida a la Alianza Atlántica cualquier función relacionada con la defensa colectiva. Así, no sólo el artículo 17.1 reconoce que determinados Estados miembros consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN, sino que en el Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de una política europea común de seguridad y defensa, aprobado por el Consejo Europeo de Colonia, expresamente se afirma lo siguiente: "La Alianza Atlántica sigue constituyendo los cimientos de la defensa colectiva de sus Miembros. Los compromisos adquiridos en virtud del artículo 5 del Tratado de Washington y del artículo V del Tratado de Bruselas seguirán vigentes en cualquier caso para los Estados miembros que sean parte en estos Tratados. La política de la Unión no irá en detrimento de la especificidad de la política de seguridad y defensa de un Estado miembro en concreto". Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*,

B. El mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Como hemos visto anteriormente, el TUE incorpora, entre los objetivos de la PESC, el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, *incluidos los relativos a las fronteras exteriores*²⁵³.

Para algunos autores dicho objetivo permite atribuir a la UE la calificación de acuerdo regional, en el sentido del artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas²⁵⁴. Dos son los argumentos sobre los que apoyan tal calificación: la propia evolución del concepto de organismo y acuerdo regional en el marco de Naciones Unidas, y las características de la UE.

El primero de los argumentos utilizados encuentra su base en el documento "Un Programa de Paz", elaborado por el Secretario General de Naciones Unidas a instancias del Consejo de Seguridad. En este documento, el Secretario General considera deliberada la no inclusión en la Carta de una definición de los términos empleados en su artículo 52, por lo que, atendiendo a los cambios en el contexto internacional y a las crecientes necesidades de la Organización, los términos "acuerdo u organismo" incluyen organizaciones creadas en virtud de tratados, organizaciones regionales de seguridad y defensa mutuas, organizaciones para promover el desarrollo regional en general o la cooperación respecto alguna cuestión o función económica en particular, y agrupaciones creadas para tratar alguna cuestión concreta de actualidad de carácter político, económico o social²⁵⁵.

Respecto al segundo de los argumentos evocados, parece evidente que la UE puede recibir, cuando menos, la calificación de acuerdo regional atendiendo a la ubicación de sus Estados miembros en una misma región geográfica y a la vocación de la Unión para

Anexo III, Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de una política europea común de seguridad y defensa, apartado 3, último párrafo.

²⁵³ El texto en cursiva ha sido incorporado por el Tratado de Amsterdam.

²⁵⁴ En este sentido se expresan CORRAL SUÁREZ, M., "Algunas consideraciones sobre la "integración" de la UEO en la Unión Europea", *R.E.E.*, nº 7, 1994, p. 19, y HERRERO DE LA FUENTE, A.A., "L'Union Européenne et le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies", en *Colloque Jean Monnet sur la CIG. Bruxelles 6 et 7 mai 1996. Groupe VI: La PESC et l'unité de la Politique extérieure de l'Union. Contributions des participants* (mimografiado), en especial, p. 3 de la ponencia.

²⁵⁵ Vid. Un Programa de Paz (A/47/277), *doc. cit.*, parágrafo 61.

desarrollar actividades propias de tales acuerdos; vocación que podríamos desprender del artículo 11.1 del TUE.

No obstante, y más allá de esa vocación inicial, el problema radica en advertir la idoneidad de la propia Unión para llevar a cabo el conjunto de funciones que pueden ser encomendadas a un acuerdo u organismo regional. A este respecto conviene distinguir los supuestos de conflicto entre Estados miembros de la UE, de aquéllos que enfrentan a Estados no miembros o se desarrollan fuera del territorio comunitario.

Respecto a los primeros, y aunque el TUE no prevea en los ámbitos de cooperación intergubernamental mecanismos específicos para la solución de conflictos entre sus Estados miembros²⁵⁶, parece evidente que el entramado de interdependencias permite a la Unión actuar como foro idóneo para la solución de esas eventuales crisis. Así, y atendiendo a las cuatro funciones que el citado Informe del Secretario General distingue en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales²⁵⁷, la construcción europea constituye uno de los mejores ejemplos de diplomacia preventiva desarrollados desde la II Guerra mundial, lo que hace poco plausible, entre sus Estados miembros, situaciones que exijan medidas tendentes al restablecimiento o mantenimiento de la paz.

La cuestión se hace más compleja en los supuestos de conflictos situados fuera del territorio de la Unión o entre Estados no miembros de ésta.

Desde el punto de vista de la diplomacia preventiva, la UE ha establecido fórmulas de relación con los países de su entorno más inmediato que constituyen, amén de otros extremos, instrumentos apropiados para la prevención de conflictos. En este sentido, los acuerdos europeos con las nuevas democracias del Este o iniciativas como el Pacto de Estabilidad para los Estados de Europa Central y del Este²⁵⁸, apuntan hacia la creación de

²⁵⁶ Debemos recordar que el propio Tratado, en su artículo 46, sustrae de la jurisdicción del Tribunal de Justicia las disposiciones contenidas en el Título V relativas a la PESC.

²⁵⁷ Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, *doc. cit.*, párrafo 20.

²⁵⁸ Fruto de una iniciativa francesa, el Pacto de Estabilidad para los Estados de Europa Central y del Este fue acordado en virtud de dos decisiones del Consejo; vid. Decisión del Consejo de la UE 93/728/PESC, de 20 de diciembre de 1993, relativa a la Conferencia de lanzamiento del Pacto de estabilidad (*DOCE* L 339, de 31.12.93, p. 1), y Decisión del Consejo 94/367/PESC, de 14 de junio de 1994 (*DOCE* L 165, de 1.7.94, p. 2). Mas recientemente, la Unión puso en marcha una iniciativa semejante, destinada en este caso a los Estados de Europa Sudoriental; vid. Posición común 99/345/PESC de 17 de mayo de 1999 sobre un pacto de estabilidad para Europa sudoriental (*DOCE* L 133, 28.5.99, p. 1). Tal y como se indica en su artículo 1, el objetivo de este pacto "es ayudar a garantizar la cooperación entre los participantes en el mismo mediante medidas generales para la estabilización a largo plazo, la seguridad, la democratización y la reconstrucción y desarrollo económicos de la región y para la creación de unas relaciones duraderas de buena vecindad entre todos los participantes y

mecanismos que no sólo permiten la relación de la UE con esos Estados sino que, además, constituyen foros para el desarrollo de relaciones de confianza e interdependencia entre esos terceros Estados²⁵⁹.

Por el contrario, aquéllas actividades de diplomacia preventiva que exijan la utilización de medios militares (despliegues preventivos, establecimiento de zonas desmilitarizadas, etc.) encuentran por el momento en la UE un instrumento "indirecto". Esto es, la carencia de medios militares propios de la UE, no excluye su vocación para poner en marcha este tipo de operaciones²⁶⁰, utilizando no obstante para ello un específico sistema de relación con una determinada organización internacional, la UEO.

Una situación semejante se produce en materia de establecimiento de la paz. Así, y más allá de la capacidad política de la UE para convocar conferencias de negociación, actuar de mediador o impulsar cualquier otra medida de arreglo pacífico de las controversias²⁶¹, la UE no cuenta, por sí misma, con los mecanismos e instrumentos necesarios para la imposición de medidas coercitivas acordadas por el Consejo de Seguridad, a excepción de las de carácter económico y comercial. Incluso en estos casos, la vigilancia de fronteras exige de medios materiales y militares de los que la Unión carece. Esos mismos medios son los necesarios para la puesta en marcha de operaciones de mantenimiento de la paz o para la ejecución de acciones militares acordadas por el Consejo de Seguridad, por lo que también son ámbitos donde la UE sólo podrá actuar como "instrumento indirecto", o lo que es lo mismo, por la vía del recurso a la UEO.

con la comunidad internacional".

²⁵⁹ En este mismo sentido, la puesta en funcionamiento de la Unidad de planificación y alerta rápida debería reforzar la capacidad de la propia UE en materia de diplomacia preventiva. La creación de tal Unidad ha sido acordada en virtud de la Declaración nº 6, anexa al Tratado de Amsterdam. Aunque se trate de una Declaración, el establecimiento de esa Unidad constituye un acuerdo de la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE, a tenor del encabezamiento mismo con que se inicia su texto: "La Conferencia acuerda lo siguiente...".

²⁶⁰ Vocación que se desprende del artículo 11.1 del TUE pero que se concreta de forma expresa en su artículo 17.2.

²⁶¹ En todo caso, debemos también señalar cómo la UE no cuenta con mecanismos preestablecidos para el arreglo pacífico de controversias, por lo que cualquier actuación en este sentido tendría un carácter coyuntural y su éxito dependería de la ascendencia política de la Unión sobre las partes enfrentadas.

Por contra, en materia de medidas para la consolidación de la paz la UE ha dado ya muestras de su capacidad, como pone de manifiesto su participación en el proceso de pacificación de Bosnia y Herzegovina iniciado con los Acuerdos de Dayton²⁶².

En resumen, y desde la perspectiva de los objetivos de la UE en materia de paz y seguridad internacionales, la vocación expresada en el artículo 11.1 del TUE revela una efectiva aspiración de la Unión para ejercer las funciones atribuidas en este ámbito a los acuerdos u organismos regionales. Dicha vocación programática se concreta, tras el Tratado de Amsterdam, en el nuevo artículo 17.2 del TUE, donde expresamente se incluyen en el ámbito de la PESC las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de mantenimiento de la paz y aquéllas en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. La peculiaridad radica en que para su realización la UE no cuenta con medios propios, ni recurre a la acción coordinada de sus Estados miembros, sino a una organización internacional concreta, la UEO.

En todo caso, y más allá de la vía indirecta que escoge la UE para la realización de estas actividades, parece posible afirmar que, a nivel de objetivos, la UE incluye la segunda de las acepciones actualmente otorgadas al término defensa, esto es, la realización de operaciones de apoyo a la paz que exigen del recurso a medios e instrumentos militares. Aún más, en una primera aproximación a la cuestión, es precisamente esta acepción del término defensa la que parece encontrar un mayor desarrollo en el marco de la UE, dentro del ámbito de la PESC. La confirmación más reciente de tal aproximación la encontramos en la

²⁶² Vid. Acuerdos de Dayton, *doc. cit.* Respecto a la actuación de la Unión, vid. Acción común 95/545/PESC de 11 de diciembre de 1995 relativa a la participación de la Unión Europea en las estructuras de aplicación del acuerdo de paz para Bosnia y Herzegovina (*DOCE* L 309, 21.12.95, p. 2). Esta Acción común ha sido prorrogada y completada mediante Decisiones posteriores del Consejo. La última de ellas es la Decisión 1999/191/PESC de 9 de marzo de 1999 (*DOCE* L 63, 12.3.99, p. 5). A raíz del conflicto en Kosovo, la UE manifestó su voluntad de liderar la administración provisional internacional para la región (Vid. Consejo Europeo especial sobre Kosovo, 14 de abril de 1999, *doc. cit.*), o cuando menos, que recayera en un ciudadano de la Unión Europea el nombramiento de Representante especial del Secretario General de la ONU, en el contexto de la Misión de administración provisional de la ONU a Kosovo -UNMIK-; vid. 2192ème session du Conseil -Affaires Generales-, Luxembourg, les 21 et 22 juin 1999 - Nr.9008/99(Presse 198). Dicho cargo ha recaído finalmente en Bernard Kouchner, quien cuenta con Joly Dixon como Representante especial adjunto del Secretario General de la ONU (jefe del cuarto pilar de la MINUK, a cargo de la UE y destinada a la reconstrucción y reestructuración económica). Vid. Resolución 1244(1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 10 de junio de 1999; Intercambio de cartas entre el Secretario General y el Consejo de Seguridad relativo al nombramiento del Sr. Kouchner como jefe de la Misión de administración provisional de Naciones Unidas en Kosovo - Representante especial (S/1999/748 y S/1999/749, 6 julio 1999); 2198ème session du Conseil -Affaires Generales-, Bruxelles, le 19 juillet 1999 - Nr.10135/99(Presse 227) y Acción común 1999/522/PESC del Consejo de la UE, de 29 de julio de 1999, relativa a la instalación de las estructuras de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUK), en *DOCE* L 201, 31.7.99, p. 1.

Declaración adoptada por el Consejo Europeo de Colonia sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa²⁶³. En ella, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE expresan su convencimiento respecto a la necesidad de dotar a la Unión de "una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN". El tenor general de la Declaración, así como del Informe de la Presidencia también aprobado por el Consejo Europeo, demuestran claramente cómo la política de seguridad y defensa en la que "piensa" la Unión tiene precisamente como objetivo las operaciones relacionadas con el mantenimiento y restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

III. ÁMBITO MATERIAL DE APLICACIÓN.

La inclusión de la defensa en el ámbito de aplicación del TUE constituyó una de las cuestiones más debatidas en el seno de la Conferencia intergubernamental sobre Unión Política, debido a las profundas diferencias que sobre este tema enfrentaban a las delegaciones participantes. El resultado que se plasmó en el Tratado de Maastricht era objeto de una delicada redacción, con diversas remisiones a futuro, que inducía a diferencias de interpretación respecto al verdadero alcance de la inclusión de la defensa en el ámbito de aplicación de la PESC. El Tratado de Amsterdam ha introducido cambios en la redacción de las disposiciones relativas a las cuestiones de defensa, cuyo análisis debe permitirnos advertir si los mismos implican modificaciones sustanciales respecto a la situación anteriormente existente.

La delimitación del ámbito de aplicación del TUE, reformado por el Tratado de Amsterdam, en los asuntos relativos a la defensa exige un análisis en tres apartados diferenciados. En primer lugar, estudiaremos las diferentes opciones que a este respecto han sido objeto de debate en el seno de la propia UE, centrandolo para ello nuestro análisis en las propuestas presentadas durante la Conferencia intergubernamental sobre Unión Política y en el transcurso de la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE. En segundo lugar, analizaremos el alcance efectivo de la inclusión de la defensa en el ámbito de

²⁶³ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III.

aplicación del Tratado. Ello exige un análisis de las disposiciones contenidas en su artículo 17, delimitando las características específicas de la política de defensa común que en ellas se contempla, incluida la eventualidad del establecimiento de una defensa común, y de los límites a que está sujeta su propia definición. En tercer lugar, abordaremos las posibilidades de cooperación reforzada entre los Estados miembros de la Unión expresamente permitidas por el TUE, y que se diferencian, como veremos, del sistema previsto en su Título VII. El alcance con el que los órganos de la UE interpretan las disposiciones del Tratado cerrará este apartado, intentando indentificar los aspectos sobre los que se centra en estos momentos la cooperación en materia de defensa en el marco de la UE y las características de la política de defensa que empieza a definirse.

1. Las opciones debatidas en el seno de la Unión Europea.

La delimitación del ámbito material del TUE en lo referente a las cuestiones de defensa requiere tomar como punto de partida las distintas opciones barajadas durante la Conferencia intergubernamental sobre Unión Política (CIG-UP) y durante la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE (CIG-96). Su análisis contribuirá a deslindar el significado exacto de los términos finalmente retenidos por el Tratado.

A. Las propuestas debatidas durante la Conferencia intergubernamental sobre Unión Política.

La presentación del abanico de opciones defendidas durante la CIG-UP exige su clasificación entre aquéllas opuestas a la inclusión de la defensa en el ámbito de aplicación del Tratado, y las posiciones favorables a tal eventualidad.

Las delegaciones contrarias a incluir los asuntos de defensa en el marco de la Unión Europea (Reino Unido, Dinamarca, Portugal, Irlanda y Países Bajos), defendían el mantenimiento de la cooperación en materia de defensa en las estructuras internacionales ya existentes. Las razones aducidas por cada una de ellas distaban, sin embargo, de ser semejantes. Así, Reino Unido, Dinamarca y Portugal sostenían su posición con base en la convicción del papel central que corresponde a la OTAN en estos ámbitos y, por tanto, los

perjuicios que a tal efecto supondría una UEO reforzada y/o competidora, integrada en la UE²⁶⁴. Por otro lado, la opción de neutralidad históricamente mantenida por Irlanda constituía, a su juicio, un obstáculo para la participación en una Comunidad que emprendiera la elaboración de su propio concepto de seguridad-defensa²⁶⁵. Finalmente, la posición holandesa era fruto de una tradicional vocación atlantista conjugada, en este caso, con su también histórica defensa del modelo supranacional para la construcción comunitaria. Holanda consideraba que una política europea de seguridad y defensa separada y autónoma era superflua y perjudicial para la OTAN, por lo que la cooperación en estos ámbitos debía seguir produciéndose en el seno de la UEO y ser complementaria a la que tiene lugar en el marco de la Alianza Atlántica. Del mismo modo, se oponía a la fusión UE/UEO por considerar que ello reforzaría el carácter intergubernamental de la Comunidad, alterando así su naturaleza supranacional²⁶⁶.

La inclusión de la defensa en el ámbito de aplicación del TUE era una opción defendida, desde enfoques diferentes, por los demás Estados participantes en la CIG-UP, así como por la Comisión y el Parlamento Europeo.

Este último, defensor de una concepción federal de Unión Europea, abogaba por el establecimiento de los elementos básicos de una defensa común y autónoma de "los Doce"

²⁶⁴ Sobre la posición inicial británica, vid.: Extractos de la conferencia de prensa del Ministro de Asuntos Exteriores británico, Sir. Douglas Hurd, celebrada al concluir la reunión de la CIG sobre UP que tuvo lugar en Bruselas el 4 de febrero de 1991, *Europe*, nº 2601, de 6 febrero 1991, p. 6; y WESTER, R., "The Intergovernmental Conference on Political Union: National Positions. The United Kingdom", en LAURSEN, F. & VANHOONACKER, S. (ed.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht (The Netherlands), 1992, p. 198.

Sobre la posición inicial de Dinamarca, Vid. Extractos del Memorandum danés, hecho público el 16 de octubre de 1990, en *Europe*, nº 2532, de 19 octubre 1990, p. 4 y 5; y las Propuestas danesas sobre política exterior y de seguridad común presentadas a la CIG-UP, *doc. cit.*, p. 4 (especialmente, el art. B de la propuesta).

Sobre la posición portuguesa, vid. de MEIRELLES, F.X.G.M., "The Intergovernmental Conference on Political Union: National Positions. Portugal", en LAURSEN... *op. cit.*, p. 185 y 186.

²⁶⁵ Vid. van WIJNBERGEN, C., "The Intergovernmental Conference on Political Union: National Positions. Ireland", en LAURSEN... *op. cit.*, p. 132. Como pone de manifiesto el autor, la neutralidad irlandesa, no formalizada en su Constitución ni en Tratado internacional alguno, debe considerarse como una de las vías utilizadas por este país para expresar su soberanía e independencia frente a Reino Unido. En este sentido, su alcance se limita a la no participación en alianzas militares. Ello explicaría la posterior aceptación irlandesa de la propuesta franco-alemana, que remite la ejecución de la política de defensa a una organización, la UEO, de la que no es Estado miembro.

²⁶⁶ Vid. PENDERS, J. & KWAST, M., "The Netherlands and Political Union", en PIJERS, A. (ed.), *The European Community at the crossroads*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht (The Netherlands), 1992, p. 253-270; y WESTER, R., "The Intergovernmental Conference on Political Union: National Positions. The Netherlands", en LAURSEN... *op. cit.*, p. 163-176.

en el marco de la política exterior y de seguridad común²⁶⁷. Por su parte, la Contribución a la Conferencia Intergubernamental presentada por la Comisión abordaba la defensa en el marco de la política común de seguridad, cuyo ámbito de aplicación abarcaba la asistencia mutua frente a una agresión armada y una lista de asuntos, enumerados en la propuesta, considerados de interés esencial común. Este inicial ámbito de aplicación podía ser ampliado mediante decisión del Consejo²⁶⁸.

Respecto a las propuestas de los Estados favorables a la inclusión de la defensa, no cabe duda que la iniciativa en la materia correspondió a Francia y Alemania, que optaron por mantener una estrategia común materializada en la formulación de propuestas conjuntas²⁶⁹.

Así, y tras la Carta conjunta de 6 de diciembre de 1990²⁷⁰, enviada por el Canciller H. Kohl y el Presidente F. Mitterrand al Presidente en ejercicio del Consejo Europeo, G.

²⁶⁷ Vid., específicamente, la Resolución sobre las perspectivas de una política de seguridad europea: la importancia de una política de seguridad europea y sus repercusiones institucionales para la Unión Política Europea, de 10 de junio de 1991 (*DOCE* C 183, 15.07.91, p. 18-24) y la Resolución sobre el desarrollo de la Conferencia intergubernamental sobre la política exterior y de seguridad común, de 24 de octubre de 1991 (*DOCE* C 35, 25.11.91, p. 98-99).

²⁶⁸ Vid. Contribuciones de la Comisión a la conferencia intergubernamental, *doc. cit.*, p. 91 (artículos Y11, Y12, Y13).

²⁶⁹ El resto de Estados optaron por adherirse a las propuestas franco-alemanas o bien presentaron contribuciones abogando por la inclusión de la defensa en el ámbito de la cooperación intergubernamental sobre política exterior y de seguridad. Vid., en este sentido,

- Bélgica: Memorándum belga, en *Europe Documents*, n° 1608, de 29 marzo 1990, p. 5 ("...deseable e indispensable que, en el marco de la cooperación política, puedan debatirse sin restricciones las cuestiones de seguridad" -traducción propia-);

- España: GIL IBÁÑEZ, A. "The Intergovernmental Conference on Political Union: National Positions. Spain", en LAURSEN... *op. cit.*, p. 99-114 (La delegación española se mostró favorable a una dimensión de defensa de la Comunidad y a una política de seguridad común que incluyera una obligación de defensa mutua). Así mismo, Comunicado conjunto de los Ministros de Asuntos Exteriores de Francia, Alemania y España, París, 11 de octubre de 1991, *Europe Documents*, n° 1737, de 17 octubre 1991, p. 1 ("La política exterior y de seguridad de la Unión debe incluir el conjunto de las cuestiones relativas a la seguridad y a la defensa, con la perspectiva, a término, de una defensa común" -traducción propia-);

- Grecia: partidaria de suprimir las restricciones temáticas que, en materia de seguridad, pesaban sobre la CPE, mantuvo una posición favorable a las propuestas franco-alemanas. Vid. Greek Memorandum, de 15 de mayo de 1990, y den HARTOG, A., "The Intergovernmental Conference on Political Union: National Positions. Greece", en LAURSEN & VANHOONACKER, *op. cit.*, p. 277-281 y p. 79-97, respectivamente.

- Italia: Partidaria de extender las competencias de la Unión a todos los aspectos de la seguridad, sin limitaciones, contemplaba así mismo la transferencia a la UE de las competencias de la UEO; vid. Italian proposal on common foreign and security policy, 18 september 1990, en LAURSEN... *op. cit.*, p. 292. Posteriormente, sin embargo, Italia optó por planteamientos más moderados que se reflejaron en la propuesta anglo-italiana de 4 de octubre de 1991, donde se admitía la perspectiva de una política de defensa común compatible con la política de defensa común de la OTAN. El texto de la propuesta se reproduce en *Europe Documents*, n° 1735, de 5 de octubre de 1991.

²⁷⁰ En ella, los firmantes afirman que la PESC debe ampliarse a todos los ámbitos, incluyendo una verdadera política de seguridad común que llevaría a una defensa común. Vid. Carta conjunta de 6 de diciembre de 1990, en *Europe*, n° 2567, 10-11 diciembre 1990, p. 3-4.

Andreotti, la posición franco-alemana sobre el ámbito de aplicación de la PESC quedó plasmada en la "Propuesta sobre política de seguridad común", presentada a la CIG-UP el 4 de febrero de 1991²⁷¹, y en la "Iniciativa sobre política exterior, seguridad y defensa", de 16 de octubre del mismo año²⁷². En ellas se defendía la supresión de las restricciones materiales contenidas en el apartado a) del artículo 30.6 del AUE²⁷³ y la necesidad de una PESC con vocación de extenderse a todos los ámbitos de las relaciones exteriores, incluyendo el conjunto de cuestiones relativas a la seguridad y defensa de la Unión, que abarcara, 'à terme', una defensa común²⁷⁴. En este marco, la posición franco-alemana atribuía al Consejo Europeo la competencia para decidir qué ámbitos de la política de seguridad debían ser objeto de una política común, y enumeraba una lista de asuntos que deberían ser tratados con prioridad en el marco de la UE²⁷⁵.

B. Las propuestas debatidas durante la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE.

Desde la perspectiva del ámbito de aplicación de la PESC en materia de defensa, los debates en la CIG-96 vinieron marcados por las distintas opciones barajadas para el reforzamiento de la relación UE/UEO. La razón es simple; esas opciones incluían la posibilidad de incorporar a la UE diferentes aspectos hasta ahora abordados en el ámbito de la UEO, desde las misiones tipo Petersberg hasta la cláusula de asistencia mutua frente a una agresión armada²⁷⁶.

²⁷¹ Vid. *doc. cit.*

²⁷² Vid. *Europe Documents*, nº 1738, de 18 octubre 1991.

²⁷³ Restricciones materiales que imponía el artículo mencionado al limitar la coordinación entre los Estados miembros a los aspectos políticos y económicos de la seguridad. Vid. artículo 30.6, apartado a), del Acta Única Europea. Texto adoptado en Luxemburgo el 27 de enero de 1986 y firmado el 17 de febrero de 1986 por la República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Portugal y España, y el 28 de febrero de 1986 por Grecia, Italia y Dinamarca (*DOCE* L 169, de 29 de junio de 1987, y *BOE* núm. 158, de 3 de julio de 1987).

²⁷⁴ Vid. respectivamente y por este orden, apartado I c) de la Propuesta de febrero 1991; apartado I a) de la Propuesta de febrero 1991; apartado II 1) de la Iniciativa de octubre 1991; y apartado I de la Iniciativa de octubre 1991.

²⁷⁵ Vid. apartados II a) y b) de la Propuesta de febrero 1991, y apartado III de la Iniciativa de octubre 1991.

²⁷⁶ Sobre los retos de la CIG-96 en materia de defensa, vid. BACOT-DÉCRIAUD, M., "La PESC: une dynamique en panne", *La Documentation française - Notes et études documentaires*, nº 5064-65, Décembre 1997, p. 230-1; DUMOULIN, A. & REMACLE, E., *L'Union de l'Europe occidentale - Phénix de la défense*

Con distintos grados de intensidad, los dictámenes adoptados por la Comisión y el Parlamento Europeo, en cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo N del TUE (actual artículo 48), apostaban por una expresa ampliación del ámbito de aplicación de la PESC en materia de defensa²⁷⁷. Así, la Comisión estimaba necesaria la introducción en el Tratado de un compromiso específico de la Unión respecto a la realización de misiones de mantenimiento o restablecimiento de la paz (misiones Petersberg), así como el establecimiento de un calendario para la integración de la UEO en la UE. Además, la Comisión insistía en la necesidad de abordar los distintos elementos que integran una política de armamentos, complemento indispensable de una identidad europea de seguridad y defensa. Por su parte, el Parlamento Europeo proponía una fusión gradual de la UEO en la UE, transfiriendo a la UE todos los cometidos de la UEO, incluidas las acciones militares distintas a las que se contemplan en el artículo V del Tratado de Bruselas (la participación en las mismas no sería, sin embargo, obligatoria). Respecto al compromiso de asistencia mutua contenido en el citado artículo V, el Parlamento proponía su inclusión en el Tratado o en un Protocolo anexo, vinculante para los Estados ya miembros de la UEO, y de ratificación opcional para los demás Estados de la UE²⁷⁸.

européenne, Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 382 y ss.; SANTER, J., "Política de seguridad y defensa de la Unión Europea: Cómo tener éxito en la cita del 96", *Revista de la OTAN*, nov. 1995, nº 6, p. 3 y ss., y DE GUCHT, K., "The Common Foreign and Security Policy (CFSP): Is there room for new perspectives in the aftermath of Maastricht?", *Studia Diplomatica*, Vol. L, nº 2, 1997, p. 49-83. Entre otros análisis de las principales propuestas debatidas durante la CIG-96, vid. OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 362-8. Sobre las posibilidades y retos que, con carácter general, se planteaban a la CIG-96, vid. CHALTIEL, F., "Enjeux et perspectives de la Conférence intergouvernementale de 1996", *R.M.C. et de l'U.E.*, nº 393, déc. 1995, p. 625-636; y LOUIS, J.V., "Algunas reflexiones sobre la reforma de 1996", *R.I.E.*, Vol. 22, 1995, nº 1, p. 9-42.

²⁷⁷ Vid. Dictamen de la Comisión "Reforzar la unión política y preparar la ampliación", de 28 febrero 1996, COM(96)90, en *Bol. UE* 1/2-1996, pto. 35.; y Resolución del Parlamento Europeo de 13 marzo 1996 - Dictamen sobre la convocatoria de la conferencia intergubernamental, la evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión y la definición de las prioridades del Parlamento Europeo para la conferencia intergubernamental, pto. 19, en *DOCE C* 96, 1.4.96, p. 77 y ss. El Parlamento Europeo adoptó otras resoluciones durante el transcurso de la CIG-96 puntualizando algunas de sus propuestas iniciales y manifestando su opinión sobre el desarrollo de los debates. Vid. Resolución de 16 de enero de 1997 sobre las líneas generales para un proyecto de revisión de los Tratados (*DOCE C* 33, 3.2.97, p. 66-73), Resolución de 13 de marzo de 1997 sobre la Conferencia intergubernamental (*DOCE C* 115, 14.4.97, p. 165), Resolución de 29 de mayo de 1997 sobre los resultados de la reunión del Consejo Europeo del 23 de mayo de 1997 (*DOCE C* 182, 16.6.97, p. 19-20) y Resolución de 11 de junio de 1997 sobre el proyecto de Tratado de la Presidencia neerlandesa (*DOCE C* 200, 30.6.97, p. 70-4). La valoración del Tratado de Amsterdam por parte del Parlamento Europeo se recoge en dos Resoluciones, de 26 de junio y 19 de noviembre de 1997 respectivamente (*DOCE C* 222, 21.7.97, p. 17, y *DOCE C* 371, 8.12.97, p. 99).

²⁷⁸ Para un análisis del resultado que, en materia de PESC, ofrece el Tratado de Amsterdam desde la perspectiva del Parlamento Europeo, vid. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., *o. cit.*, p. 79 y ss.

Entre las propuestas presentadas por los Estados miembros durante la CIG-96, y aunque algunas de ellas contemplaban la eventualidad de una fusión de la UEO con la UE²⁷⁹, sólo el documento conjunto presentado en marzo de 1997 por seis Estados abordaba de manera detallada tal opción²⁸⁰. En concreto, se proponía la anexión al TUE de un Protocolo regulando un calendario en tres fases para la integración progresiva de la UEO y, por tanto, la incorporación a la UE de la cooperación en materia de defensa que se desarrolla en ese foro. Aunque la propuesta logró el apoyo parcial de la Comisión Europea, tanto Reino Unido y Portugal, como los Estados de la UE "no alineados militarmente" mostraron desde un primer momento su rechazo a esta iniciativa²⁸¹.

Junto a estas opciones "maximalistas", los debates se centraron en otras iniciativas más modestas, en torno a las cuales fue posible construir un acuerdo. En primer lugar, la mayoría de propuestas contemplaban la inclusión en el ámbito de aplicación del Tratado de las llamadas misiones Petersberg, esto es, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones de fuerzas de combate en gestión de crisis, incluidas las tareas de pacificación²⁸². En segundo lugar, y respecto a la definición de

²⁷⁹ Entre otras, *Mémorandum de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg en vue de la CIG*, 8 March 1996, (Europa Homepage: agenda/igc-home/ms-doc/state-be/benelux.html, y en *Rivista de Diritto Europeo*, 1997-1, p. 129 y ss.); y Carta común del Presidente de la República, Sr. Jacques Chirac, y del Canciller alemán, Sr. Helmut Kohl, al Presidente del Consejo Europeo, Sr. John Bruton (París, Bonn, 9 de diciembre de 1996), apdo. II, pto. 5, en *Bulletin d'Information en Langue Espagnole du 11 décembre 1996* (<http://www.france.diplomatie.fr>). Entre los comentarios a la propuesta franco-alemana, vid. VAN EEKELLEN, W., *Debating European Security, 1948-1998*, Sdu Publishers, The Hague, 1998, p. 263-5.

²⁸⁰ Vid. Documento conjunto de Francia, Alemania, Italia, España, Bélgica y Luxemburgo, de 24 de marzo de 1997 (CONF 3855/97).

²⁸¹ Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., "La política de seguridad y defensa comunes", en OREJA AGUIRRE, M., *o. cit.*, p. 367.

²⁸² Las propuestas en las que se recoge dicha inclusión fueron formuladas por:

- Italia:

* Position of the Italian government on the Intergovernmental Conference for the Revision of the Treaties, 18 mars 1996; en *Positions des Etats Membres sur les Thèmes à l'ordre du jour de la Conference Intergouvernementale 1996, Fiches multilingues réalisées par la Task Force CIG*, Commission européenne, Avril 1996 (Europa Homepage: agenda/igc-home/general/fiches/1-37.htm, y en *Rivista de Diritto Europeo*, 1997-1, p. 123 y ss.).

* Propuestas de enmiendas sobre PESC, en *Europe*, n° 3842, 4 y 5 de noviembre de 1996, pág. 5.

- Francia y Alemania:

* Carta común del Presidente de la República, Sr. Jacques Chirac, y del Canciller alemán, Sr. Helmut Kohl, al Presidente del Consejo Europeo, Sr. John Bruton (París, Bonn, 9 de diciembre de 1996), *doc. cit.*

- Bélgica, Holanda y Luxemburgo:

* *Mémorandum de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg en vue de la CIG*, 8 March 1996, *doc. cit.*

- Finlandia y Suecia:

* The IGC and the security and defence dimension - towards an enhanced EU role in crisis management, Memorandum of Finland and Sweden, 25 april 96, en *Positions des Etats Membres sur les Thèmes à*

una política de defensa común de la UE, en el transcurso de los debates se fue asentando la necesidad de suprimir la remisión a futuro contenida en el artículo J.4.1 del TUE, vinculando más intensamente esa política con el propio ámbito de aplicación de la PESC²⁸³. Por último, y aunque de forma mucho menos intensa a como pretendía la Comisión, la cooperación en materia de armamentos fue configurándose como otro ámbito respecto al cual debía introducirse alguna referencia expresa en el Tratado²⁸⁴.

2. La defensa como ámbito de interés de la Unión Europea.

Las disposiciones del TUE adoptan un enfoque global a la hora de delimitar las materias cubiertas por la PESC, exclusión hecha, en virtud de su artículo 47, de los aspectos que entran en el ámbito de competencias comunitarias y de las materias abordadas en el

l'ordre du jour de la Conference Intergouvernementale 1996, Fiches multilingues réalisées par la Task Force CIG, Commission européenne, Avril 1996 (Europa Homepage: agenda/igc-home/general/fiches/1-37.htm).

- Grecia:

* For a democratical European Union with Political and Social Content, Greece's contribution to the 1996 IGC, 22 march 1996 (en *Positions des Etats Membres sur les Thèmes à l'ordre du jour de la Conference Intergouvernementale 1996, Fiches multilingues réalisées par la Task Force CIG, Commission européenne, Avril 1996 (Europa Homepage: agenda/igc-home/general/fiches/1-37.htm).*

La incorporación de las "misiones Petersberg" aparecía ya recogida en el Proyecto de Tratado presentado por la Presidencia irlandesa en diciembre de 1996 (CONF 2500/96), *doc. cit.*, p. 82. Entre los comentarios de ese proyecto, vid. VAN EEKELLEN, W. (1998), *op. cit.*, p. 261-263.

²⁸³ Vid. la propuesta italiana modificando el primer apartado del art. J.4 del TUE, a fin de que "la definición de una política común sea una competencia inmediata de la Unión ... y que la defensa común sea un objetivo (en lugar de una simple posibilidad)"; en *Propuestas de enmiendas sobre PESC, doc. cit.*, pág. 5.

Por su parte, el Proyecto de Tratado presentado por la Presidencia irlandesa optaba por una modificación del art. J.4.1 del TUE según la cual la PESC incluiría "la definición progresiva de una política de defensa común con la perspectiva de una defensa común"; vid. CONF 2500/96, *doc. cit.*, p. 82.

²⁸⁴ En concreto, la compilación de textos a examen, presentada por la Presidencia holandesa en mayo de 1997, introducía que la definición progresiva de una política común de defensa será apoyada, en la medida de lo necesario, por una cooperación entre los Estados miembros en materia de armamentos. Vid. *Compilación de textos a examen, de 14 de mayo de 1997, SN 541/97 (C 42).*

Título VI del Tratado²⁸⁵. En efecto, tanto el actual artículo 11.1, como el anterior J.1.1, afirman que la PESC "abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad"²⁸⁶.

En materia de defensa sin embargo la redacción del TUE ofrece, como ya advertimos en otro momento, algunas diferencias que debemos ahora abordar. Así, y mientras el anterior artículo J.4.1 remitía a un futuro indeterminado la definición de una política de defensa común que pudiera conducir, en su momento, a una defensa común²⁸⁷, la redacción resultante de la reforma operada por el Tratado de Amsterdam convierte dicha definición en una tarea "progresiva", manteniendo no obstante el carácter eventual del establecimiento de una defensa común²⁸⁸. Por otro lado, y desde la redacción adoptada en Maastricht, el Tratado contempla la existencia de decisiones y acciones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa, para cuya elaboración y puesta en práctica establece un peculiar mecanismo de relación UE/UEO²⁸⁹.

²⁸⁵ Para MAURY eran tres las principales innovaciones del Tratado de Maastricht en materia de política exterior y de seguridad: 1º) Una política común (PESC) sustituye a la CPE; 2º) Esta política común se integra en el ámbito de la nueva UE, de la cual es uno de sus pilares, mientras que la CPE no era más que una forma de concertación intergubernamental entre los Doce, yuxtapuesta a las Comunidades Europeas; 3º) El ámbito de esta nueva política es más vasto; si en el AUE se trataba de cooperación en política exterior, la PESC cubre todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad. Vid. MAURY, J.P., *op. cit.*, p. 230.

²⁸⁶ El Tratado de Amsterdam no ha introducido, a este respecto, cambio alguno. En efecto, la reforma se ha limitado a suprimir la referencia a los Estados miembros que se contenía en el anterior artículo J.1.1, y a eliminar la precisión de que la PESC se rige por las disposiciones del Título V del Tratado.

²⁸⁷ La noción "política de defensa común" es fruto del compromiso entre las dos opciones básicas presentes en la CIG-UP: los que apostaban por una defensa común (propuesta franco-alemana) y los que, como máximo, deseaban limitar las competencias de la Unión a una política común de defensa (propuesta anglo-italiana). El alcance de la diferencia entre ambas opciones se advierte atendiendo al contenido de cada una de ellas. Así, se entiende por defensa común la constitución de un mando integrado con estructuras comunes de fuerzas armadas, mientras que una política común de defensa implica el mantenimiento por parte de cada Estado del mando sobre sus unidades militares y la creación de una estructura de cooperación en la que los Estados podrían acercar o armonizar sus políticas individuales de defensa. Vid. CLOOS y otros, *op. cit.*, p. 471 y 472, y RIGAUX, A., "Présentation Générale", en CONSTANTINESCO... *op. cit.*, p. 24. Según R. VAN BEVERN, una política de defensa común implica la existencia de acuerdo sobre los objetivos de la utilización de las fuerzas armadas. Esa política podría comportar determinadas medidas de preparación o incluso el establecimiento de planes de acción ante determinadas hipótesis. Concepto reproducido en CORRAL SUÁREZ, M., *op. cit.*, p. 20.

²⁸⁸ Los anteriores artículos B, segundo párrafo, y J.4.1 del TUE rezaban del siguiente modo: "La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política común de defensa, que pudiera conducir en su momento a una defensa común". En su actual redacción, el artículo 17.1 establece que "La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, de conformidad con el párrafo segundo, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo ...".

²⁸⁹ Regulado, esencialmente, en los apartados 1 y 3 del artículo 17 del TUE. El estudio de la relación UE/UEO lo abordaremos en la Parte Segunda.

A continuación estudiaremos las características esenciales que rodean la definición de una política de defensa común; esto es, el método para su definición, los aspectos que integran su contenido esencial y el tratamiento que el Tratado reserva a otros temas vinculados a la política de defensa. En segundo lugar, analizaremos las peculiaridades que plantea la regulación del TUE respecto al eventual establecimiento de una defensa común. Por último, abordaremos los límites y condiciones impuestos por el Tratado a la cooperación en materia de defensa.

A. La política de defensa común de la UE.

Como ya hemos indicado, el TUE contempla la definición progresiva de una política de defensa común de la Unión. Su análisis exige estudiar, en primer lugar, las características que presenta la definición misma de esta política, y por tanto las peculiaridades del método previsto para ello. En segundo lugar, estudiaremos el contenido esencial que el Tratado asigna a esa política, y su relevancia respecto al ámbito de aplicación material de la PESC. Finalmente, abordaremos el tratamiento que se reserva para los asuntos relacionados con la cooperación en materia de armamentos, los cuales no se integran, desde la perspectiva del TUE, en el ámbito sustantivo de la política de defensa.

a) Método de definición.

La redacción del Tratado de Maastricht, remitiendo a un futuro indeterminado la definición de una política de defensa común, condujo a posiciones divergentes entre la doctrina sobre la efectiva inclusión o no de la defensa en el ámbito de aplicación del Tratado. Así, mientras unos defendían la inclusión en el ámbito de aplicación de la PESC de todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluido los aspectos estrictamente de

defensa²⁹⁰, otros autores consideraban que la cuidadosa redacción elegida en Maastricht dejaba claro que la PESC no incluía todavía este tipo de materias²⁹¹.

A nuestro juicio, ambas posturas extremas eran incorrectas, debido precisamente al delicado equilibrio que la redacción del Tratado dedicaba a este tema. Negar la entrada de la defensa en el ámbito de aplicación de la PESC, significaba contradecir la literalidad misma del Tratado, en tanto que la opción radicalmente contraria, privaba de sentido las remisiones a futuro que el TUE realizaba respecto a la política de defensa común y a la defensa común.

Aunque esas remisiones a futuro hayan sido parcialmente suprimidas en virtud del Tratado de Amsterdam, consideramos necesario advertir la parcelación que en materia de defensa opera el Tratado, ya desde Maastricht, en aplicación de un método "familiar" al proceso de integración europea: la previsión de etapas y la introducción del factor tiempo²⁹². Como afirma ROBLES CARRILLO, el Tratado [de Maastricht] establecía una distinción que, "en lugar de operar sobre una división material, encuentra su fundamento en la existencia de distintos niveles de cooperación en estas materias, que van desde la seguridad sin política de defensa común hasta la defensa común que constituye el máximo nivel posible de cooperación"²⁹³. Teniendo esto en cuenta, podemos afirmar que la defensa, en tanto que

²⁹⁰ Vid. FINK-HOOIJER, F., *op. cit.*, p. 176 y 194; WILLAERT, P. & MARQUÉS-RUIZ, C., *op. cit.*, p. 43 y 44. En un sentido semejante, aunque de forma más prudente, VIGNES afirmaba que el Título V del Tratado de Maastricht suponía "l'inclusion des problèmes de défense dans les préoccupations de l'Union"; vid. VIGNES, D., *op. cit.* p. 789. Para REMACLE el artículo J.4.1 del TUE contenía una formulación a la vez evolutiva y condicional que podía interpretarse como un acuerdo sobre la introducción de una política de defensa común en las competencias de la UE, mientras que la realización de una defensa común se enviaba a una fase ulterior y quedaba condicionada a las evoluciones que se pudieran producir en la Alianza Atlántica; vid. REMACLE, E., "La CIG, le deuxième pilier de Maastricht et la sécurité de l'Union européenne", en REMACLE, E. (ed.), *La PESC, l'UEO et la CIG*, Institut d'Etudes européennes, ULB, Bruxelles, 1996, p. 20-21.

²⁹¹ Vid. BLOED, A. & WESSEL, R.A., *The Changing Functions of the Western European Union (WEU). Introduction and Basic Documents*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht (The Netherlands), 1994, p. xxiv. Para MAURY, el artículo J.4.1 sugería una evolución con tres etapas: primero, la PESC, tal y como la organiza el TUE; después, la política de defensa común (la mención "en el futuro" reenviaba a la próxima reforma del Tratado en 1996); más tarde, podría organizarse una defensa común. Vid. MAURY, J.P. (1996), *op. cit.*, p. 231. Respecto al ámbito de aplicación de la PESC según la regulación del Tratado de Maastricht, vid. también MAURY, J.P., "Vers une identité européenne de défense", en *La Documentation française - Notes et études documentaires*, n° 5011, 1995-6, p. 169-85.

²⁹² Vid. BURGHARDT, G., "Politique étrangère et de sécurité commune: garantir la stabilité à long terme de l'Europe", *R.M.U.E.*, 3/1995, p. 269.

²⁹³ "Esta distinción [continuaba la autora] traslada, además, el grado de cooperación aceptado en el marco de ese Tratado por los Estados miembros de la Unión Europea - una seguridad sin política de defensa común, ni defensa común ya que las dos últimas se contemplan como un futurible - y las modalidades de superación de los distintos niveles de cooperación - la política de defensa común es un presupuesto necesario y previo a la existencia de una defensa común". Vid. ROBLES CARRILLO, M., *op. cit.*, (1997), p. 108. La reforma operada por el Tratado de Amsterdam parece poner de manifiesto un cierto avance en el grado de cooperación

cuestión relativa a la seguridad de la UE, entra desde el Tratado de Maastricht en el ámbito de aplicación de la PESC, mientras que la definición de una política de defensa común y la eventual articulación de una defensa común constituían, entonces, dos fases subsiguientes cuya consecución se posponían, indeterminadamente, en el tiempo²⁹⁴.

Desde su regulación en el Tratado de Maastricht, la PESC supera así la artificiosa distinción recogida por el AUE entre aspectos políticos, económicos y militares de la seguridad²⁹⁵, posibilitando un debate en el marco de la UE sin amputaciones materiales jurídicamente pre-establecidas, y dando así por finalizada la consideración de materia prohibida que hasta el TUE había tenido la defensa²⁹⁶.

El exquisito equilibrio que ofrecía la redacción adoptada en Maastricht y que, con algunos cambios, mantiene el Tratado de Amsterdam obedece a otras razones. En realidad el TUE, ampliando de hecho el ámbito de aplicación de la CPE, no hace más que reflejar las discrepancias que en materia de defensa existen entre los Estados miembros. El Tratado de Maastricht permite, por vez primera, dar entrada a los asuntos de defensa en el posible ámbito de discusiones de la Unión. Pero esta posibilidad material de debate se abre para un ámbito en el que los Estados mantienen profundas diferencias respecto al sentido de sus políticas de defensa, el marco organizativo de referencia o incluso con relación al concepto

aceptado por los Estados miembros en el marco del TUE.

²⁹⁴ Vid. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., *op. cit.*, (1993), p. 792: "la seguridad incluye la defensa, aunque la política de defensa deviene un futurible, ofreciéndose ahora tres nociones conexas cuyos contenidos no aparecen configurados con claridad: política de seguridad, política de defensa y defensa común". Vid., también, LIÑÁN NOGUERAS, D.J., en RODRÍGUEZ IGLESIAS... *op. cit.*, p. 365, para quien el art. J.4.1 parece traducir una "nueva parcelación de la seguridad que en su dimensión de defensa permite una política de defensa común (¿cuadro para la formulación de objetivos comunes?) y el núcleo operativo-militar que se identifica como la defensa común". No obstante, este mismo autor afirmaba un año antes que la delimitación del ámbito material de la PESC "sigue operando por la exclusión de los ámbitos sujetos a otras disposiciones del Tratado ... y de la defensa, enunciada como un futurible condicionado..."; vid. LIÑÁN NOGUERAS, D.J., "Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea", *R.I.E.*, Vol. 19, nº 3, 1992, p. 805-806.

²⁹⁵ A juicio de NEUWAHL, el compromiso alcanzado en Maastricht, aunque supere la distinción artificial contenida en el artículo 30.6.a del AUE, no supone un avance decisivo. Vid. NEUWAHL, N. en O'KEEFFE, D...*op. cit.*, p. 232 y 233.

²⁹⁶ Esta afirmación puede verse avalada por el Informe de los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea sobre el posible desarrollo de la política exterior y de seguridad común (PESC) con vistas a determinar los ámbitos en que pueden desarrollarse acciones comunes con respecto a países o grupos de países particulares, aprobado por el Consejo Europeo celebrado en Lisboa en junio de 1992. En él se afirma que "con arreglo al Tratado de la Unión Europea, la PESC abarca todos los sectores de la política exterior y de seguridad", vid. Conclusiones de la Presidencia, Anexo I, en *Bol. CE* 6/1992, pto. I.31. En este mismo sentido, vid. Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo de 27 de enero de 1994 (A3-41/94), *doc. cit.*, p. 22 in fine, y el Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores y de Seguridad del Parlamento Europeo sobre el desarrollo de una política de seguridad y defensa común de la UE: objetivos, instrumentos y procedimientos, de 23 febrero 1994 (A 3-109/94), párrafo 5.

mismo de seguridad europea²⁹⁷, circunstancias que en 1992 impidieron incorporar la definición de una política de defensa común como parte también integrante de la PESC o como objetivo inmediato de la misma.

No obstante, y siguiendo a ROBLES CARRILLO, una delimitación de la cooperación en materia de seguridad y defensa que no impone límites estrictos o artificiales, conlleva la aceptación de la naturaleza progresiva de dicha cooperación, cosa no sólo necesaria sino también lógica en un contexto en el que no resulta fácil precisar el punto exacto donde empieza y termina una política de seguridad común, una política de defensa común y una defensa común²⁹⁸. De hecho, la política de defensa, al igual que la PESC en su conjunto, constituyen desde 1992 objetivos intermedios a alcanzar por la UE en un proceso esencialmente dinámico²⁹⁹. Como afirma MACLEOD, la PESC "is to be built up and given an specific content gradually, in the pursuit of defined objectives through co-operation and joint action, within a potentially broad scope. Its precise scope and content are constantly changing, and overall are likely to expand as the Member States achieve agreement in increasing areas of foreign policy"³⁰⁰. La diferencia que en este sentido presentarían los asuntos de defensa es que, con respecto a ellos, los Estados parten de posiciones mucho más distantes que en otros ámbitos de la política exterior.

Bajo este enfoque, la actual redacción del TUE, que contempla la definición *progresiva* de una política de defensa común, constituye la plasmación jurídica de la no

²⁹⁷ Diferencias señaladas por LIÑÁN NOGUERAS, D.J., en RODRÍGUEZ IGLESIAS... *op. cit.*, p. 365-366.

²⁹⁸ Vid. ROBLES CARRILLO, M. A., *op. cit.*, p. 108. Prueba concreta del reconocimiento de esa naturaleza progresiva es el Informe de los Ministros de Asuntos Exteriores sobre el posible desarrollo de la PESC, aprobado por el Consejo Europeo celebrado en Lisboa en junio de 1992. En dicho Informe, y antes de indicar los ámbitos en que la dimensión de seguridad puede dar pie a acciones comunes, se afirma que la PESC "incluirá todas las cuestiones relacionadas con la seguridad de la Unión, incluido el posible establecimiento de una política común de defensa que, a su debido tiempo, pudiera desembocar en una defensa común". Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa (1992), *doc. cit.*, pto. I-31.

²⁹⁹ Para COLLET, la materia de defensa era objeto en el Tratado de Maastricht de disposiciones esencialmente prospectivas, que calificaba de muy inciertas. Vid. COLLET, A., "Le Traité de Maastricht et la Défense", *R.T.D.eur.*, Vol. 29, 1993, n° 2, p. 225.

³⁰⁰ Vid. MACLEOD y otros, *op. cit.*, p. 414-415. Para MAURY, la existencia de procedimientos detallados a través de los cuales definir, en sentido sustantivo, una PESC no debe suscitar demasiadas ilusiones, pues ello sólo será posible si los intereses comunes son lo suficientemente importantes como para superar las "fuerzas de disociación". Además, y en ausencia de esos intereses, la inercia puede conducir a la Unión a un comportamiento de mero seguidismo de la política definida por el Estado miembro más resolutivo. Vid. MAURY, J.P.(1996), *op. cit.*, p. 245 y 258.

solución de continuidad existente entre la seguridad y la defensa³⁰¹. Ahora bien, ello no debe conducirnos a despreciar la importancia de esa nueva redacción. La formulación ahora vigente parece traducir una efectiva aceptación por parte de los Estados miembros de la Unión sobre la necesidad de definir esta política³⁰², transformando esa definición en un objetivo, ahora inmediato, de la propia Unión Europea³⁰³. Admitir que la PESC incluye la definición progresiva de una política de defensa común constituye un avance significativo pues implica aceptar, cuando menos, que ésta constituye una realidad deseable por los Estados de la Unión, cuya consecución se convierte, además, en compromiso asumido convencionalmente.

Junto a esta novedad, y a diferencia de lo que ocurría en el Tratado de Maastricht, el TUE vigente incorpora algunas precisiones sobre la manera en que debe producirse la definición progresiva de una política de defensa común, asociando a la UEO en dicha tarea. En efecto, y según se afirma, esa definición se realizará de conformidad con las disposiciones que se recogen en el segundo párrafo del artículo 17.1, relativas a la relación UE/UEO. En ellas, además, se establece que la UEO secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común, convirtiendo por tanto la definición de esa política en obra conjunta de la UE y la UEO.

En una primera aproximación, esta nueva regulación podría valorarse como un cierto retroceso respecto a las previsiones contenidas en el Tratado de Maastricht, donde la definición de esta política, aunque remitida a futuro, se contemplaba como tarea exclusiva de la Unión y de sus Estados miembros³⁰⁴. Sin embargo, y como analizaremos en el Capítulo siguiente, ha sido en el ámbito de la UEO donde efectivamente se han desarrollado los esfuerzos más significativos en favor de tal definición. Además, la simultánea pertenencia a la UE de los Estados miembros de la UEO, junto al hecho de que en esa labor conjunta la

³⁰¹ Por el contrario, para FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ también después del Tratado de Amsterdam sigue subsistiendo la dicotomía política de seguridad (cuya competencia pertenece a la UE) y política de defensa (competencia de la UEO). Vid. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., *op. cit.*, p. 108.

³⁰² Vid. VAN EEKELLEN, W., *op. cit.*, (1998) p. 272. Según indica el autor, Reino Unido aceptó esta nueva formulación, a cambio de la insistencia que hace el Tratado en la gestión de crisis. En todo caso, y como indica MARIÑO, esta nueva redacción traduce la voluntad de los Estados miembros de acercar en el tiempo y de proporcionar una base concreta a la formulación de una política de defensa común; vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 368.

³⁰³ En un sentido semejante, vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1041.

³⁰⁴ No debemos olvidar que en el Tratado de Maastricht la PESC, y por tanto también la política de defensa, era de titularidad conjunta (Unión y Estados miembros), atendiendo a la redacción que entonces ofrecía el artículo J.1.1 del TUE.

UEO parezca ejercer un papel subordinado (...la UEO secunda a la UE...) constituyen a nuestro juicio argumentos suficientes para valorar positivamente la actual regulación del Tratado.

b) *Contenido esencial de la política de defensa común.*

¿Bajo qué criterios puede producirse, en todo caso, la incorporación de los asuntos de defensa en el ámbito de discusiones efectivas de la UE y, fruto de éstas, en el ámbito material de la cooperación entre sus Estados miembros?

A este respecto el Tratado de Maastricht no ofrecía indicación específica alguna ni enumeraba una lista inicial de temas considerados prioritarios. El contenido material concreto de esa cooperación dependía, por tanto, de que estas cuestiones fueran percibidas como asuntos de interés general o se convirtieran en ámbitos donde los Estados tuviesen intereses importantes en común; percepciones que determinarían, así, la puesta en marcha de los medios previstos en el Título V del Tratado para la realización de la PESC: cooperación sistemática y adopción de posiciones comunes y acciones comunes³⁰⁵. Lo que sí contemplaba de forma específica el Tratado era la existencia de decisiones o acciones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa, para cuya elaboración y puesta en práctica se preveía el recurso a la UEO³⁰⁶.

En la redacción vigente, el artículo 17 del TUE ofrece algunos cambios significativos, que permiten pensar en un contenido esencial o prioritario de la política de defensa común de la UE. Así, y aun manteniéndose la formulación genérica de "decisiones y acciones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa", el Tratado parece singularizar la regulación de aquéllas relacionadas con la tipología de misiones que enuncia el apartado 2 del artículo 17.

³⁰⁵ El análisis de estos medios y de los límites para su utilización en materia de defensa son objeto de un apartado posterior.

³⁰⁶ Qué debemos entender por elaboración y puesta en práctica de ese tipo de decisiones y acciones, así como las características de la relación que para ello se establece entre la UE y la UEO, será objeto de estudio en la segunda parte de nuestra investigación.

a') Las misiones relacionadas con el mantenimiento y restablecimiento de la paz.

La doctrina, de forma prácticamente unánime, califica el nuevo artículo 17.2 como la principal novedad del Tratado de Amsterdam en materia de defensa³⁰⁷. En virtud de esa disposición, las cuestiones a que se refiere el artículo 17 del TUE "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"³⁰⁸.

La disposición, de indudable interés político, presenta, sin embargo, ciertas ambigüedades desde el punto de vista jurídico y es dudosamente relevante desde la perspectiva del ámbito de aplicación de la PESC³⁰⁹. Así, la utilización del verbo "incluirán" parece indicar que las actividades mencionadas no agotan el campo de "cuestiones relativas a la seguridad de la Unión" (verdadero ámbito de aplicación de la PESC en la materia). A nuestro juicio, su mención expresa responde a otro tipo de razones, de naturaleza política y procedimental.

En primer lugar, la referencia específica a este tipo de misiones clarifica el contenido esencial para el que está pensada la política de defensa de la Unión, esto es, defensa en sentido organizativo o instrumental del término³¹⁰. La inclusión explícita de las denominadas "misiones Petersberg" responde al objetivo de afirmar la identidad de la UE en la escena internacional y, en esta línea, convertirla en agente con capacidad de actuación frente a los nuevos riesgos que amenazan la seguridad y estabilidad del continente europeo y de su entorno más inmediato. En ese sentido, la modificación no implicaría una extensión del

³⁰⁷ Entre otros, vid. PETITE, M., *op. cit.*, p. 40-41; y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., *op. cit.*, p. 103-4 (el autor lamenta, no obstante, que no se haya acogido la demanda del Parlamento Europeo de que todas las funciones de la UEO, con exclusión del artículo V del Tratado de Bruselas, fueran asumidas por los Estados miembros de la UE).

³⁰⁸ En virtud de esta disposición, y según VAN EEKELEN, puede argumentarse que, a efectos prácticos, UEO y UE han sido integradas: las misiones tipo Petersberg son "the bread and butter of WEU and the collective defence dimension was never developed independently from NATO"; vid. VAN EEKELEN, W. (1998), *op. cit.*, p. 272. Ciertamente, y para la Asamblea de la UEO, no cabe duda de que en virtud del artículo 17.2 del TUE la UE tiene la competencia necesaria para adoptar decisiones relativas a las misiones Petersberg; vid. Asamblea UEO-Comisión Política, Documento 1584 (1997), *doc. cit.*, parágrafo 18.

³⁰⁹ Para DES NERVIENS la disposición identifica una categoría especial entre las cuestiones relativas a la seguridad; vid. DES NERVIENS, P., *op. cit.*, p. 811. Otros autores prefieren relativizar la nueva referencia a este tipo de misiones. Tal es el caso de MANIN, pues considera que la inclusión de las misiones tipo Petersberg es una simple confirmación de las decisiones adoptadas con ocasión de la crisis en Bosnia-Herzegovina; vid. MANIN, P., *op. cit.*, p. 17.

³¹⁰ En este sentido, vid. VIGNES, D. (1997), *op. cit.*, p. 15.

ámbito de aplicación de la PESG, sino una clarificación del papel que la Unión pretende asumir en la escena internacional³¹¹.

En segundo lugar, la referencia concreta a estas misiones obedece a razones de índole procedimental, atendiendo al hecho de que la puesta en práctica por la UEO de las decisiones de la UE relativas a estas misiones está sujeta a una regulación específica. En efecto, el párrafo tercero del artículo 17.3 del TUE prevé que cuando la UE recurra a la UEO para la elaboración y puesta en práctica de decisiones relativas a este tipo de misiones, todos los Estados miembros de la Unión tendrán derecho a participar plenamente en tales operaciones³¹². A tal efecto, y en cumplimiento de las previsiones establecidas en esa misma disposición, el Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptó el 10 de mayo de 1999 las modalidades prácticas que permitirán a todos los Estados miembros que contribuyan a dichas misiones participar plenamente y en pie de igualdad en la planificación y adopción de decisiones en la UEO³¹³.

c) *La cooperación en materia de armamentos.*

Según establece el artículo 17.1, in fine, la definición progresiva de una política de defensa común estará respaldada, según consideren adecuado los Estados miembros, por la cooperación entre sí en el sector del armamento.

³¹¹ Para DEHOUSSE, los Estados de la Unión reconocen así su responsabilidad en el sistema internacional de seguridad, lo que supone un cambio importante. Atendiendo a que los conflictos locales constituyen la principal amenaza a la seguridad, las misiones Petersberg son a su juicio la respuesta más apropiada. No obstante, el autor también pone de manifiesto la dificultad que entraña la utilización práctica de esta disposición: el requisito de la unanimidad para la adopción de decisiones a este respecto. Vid. DEHOUSSE, F., "After Amsterdam: A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union", *E.J.I.L.*, Vol. 9, 1998, p. p. 536.

³¹² Como afirma MARIÑO, el párrafo tercero del artículo 17.3 establece un mecanismo de "opción a participar", en virtud del cual incluso los Estados de la Unión que se hayan "abstenido constructivamente" al adoptar la decisión de recurrir a la UEO para realizar una de estas misiones, tienen, a pesar de todo, derecho a participar en la realización de la operación o misión acordada; vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 372.

³¹³ Vid. Decisión 1999/321/PESG del Consejo de 10 de mayo de 1999 relativa a las modalidades prácticas de participación de todos los Estados miembros en las misiones a que se refiere el apartado 2 del artículo 17 del TUE en las que la Unión recurra a la UEO (*DOCE* L 123, 13.5.99, p. 14-17). El acuerdo de principio sobre esta Decisión se adoptó en el Consejo de Asuntos Generales de 26 de abril de 1999; vid. 2173rd Council meeting - General Affairs -, Luxembourg, 26 April 1999 - Nr. 7561/99(Presse 118). Su análisis lo abordaremos en el Capítulo siguiente, por constituir uno de los extremos específicos de la relación UE/UEO.

Esta disposición, incorporada en virtud del Tratado de Amsterdam y de inspiración netamente intergubernamental, aleja cualquier atisbo de obligación convencional para los Estados de cooperar en estos ámbitos, convirtiéndola en mero recordatorio de la indudable vinculación existente entre política de defensa y política de armamentos. Aún más, a pesar de dicha vinculación, se trata de un ámbito material que los Estados renuncian a incluir en el marco de esa posible política de defensa común. La cooperación en este ámbito se convierte así en un mero respaldo y soporte de la política definida por la UE, en el que, en palabras de MARIÑO, se preserva el ámbito de cada soberanía³¹⁴.

Por otro lado, y como advierte el mismo autor, la disposición ignora la existencia de un acervo PESC en materia de armamentos, así como los esfuerzos emprendidos por la Comisión para dar visibilidad a los aspectos comunitarios de la producción y el tráfico de armas³¹⁵. En efecto, a pesar de la existencia y pervivencia del artículo 296 (ex-223) del TCE, la UE ha venido abordando los aspectos relacionados con la política de armamentos siguiendo para ello una metodología tributaria de la estructura del TUE. Por un lado, a través del Grupo de cooperación en materia de armamento, dependiente del Comité Político, y por otro, en el seno del Grupo "Política europea de armamento", creado en el marco del COREPER³¹⁶. El mantenimiento de estos dos grupos, los trabajos que en su seno de desarrollan y las relaciones que en algún caso mantienen con los órganos de la UEO encargados de la cooperación en este tipo de materias, justifican un análisis siquiera somero de los aspectos de la cooperación en materia de armamentos que se abordan en cada uno de ellos.

³¹⁴ Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 375-376. No habiéndose dado ninguna relevancia a la creación de una Agencia Europea de Armamentos, la política en esta materia queda pendiente de los desarrollos que puedan producirse en el ámbito de la UEO, de forma autónoma o en el contexto de sus relaciones con la UE. También DEHOUSSE critica la debilidad del artículo 17.1, último párrafo, del TUE y el mantenimiento del artículo 296 del TCE. Vid. DEHOUSSE, F. (1998), *op. cit.*, p. 537-8.

³¹⁵ Por todo ello, es posible afirmar que se trata de una disposición cuyo contenido se aleja sustancialmente de las pretensiones mantenidas durante la CIG-96 por la Comisión Europea, quién, además de insistir en la necesidad de suprimir el todavía vigente artículo 296 del TCE, se mostraba firme partidaria de desarrollar, en el marco de la PESC, una política de armamentos de la UE coherente con sus pretensiones en materia de seguridad y defensa.

³¹⁶ Las referencias a las actividades de estos dos grupos de trabajo aparecen descritas en un Informe de la Asamblea de la UEO; vid. Document 1623, 9 november 1998, *La restructuration de l'armement européen et le rôle de l'UEO*, Rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Colvin, rapporteur, apartado II.3.

a') Los aspectos abordados por el Grupo de cooperación en materia de armamento.

En 1991, y en el marco de la Cooperación Política Europea, el Consejo decidió la creación de un Grupo ad hoc para la cooperación en materia de armamento. Este Grupo, que se ubica actualmente bajo la autoridad del Comité Político, está compuesto por representantes nacionales procedentes de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los quince Estados miembros y cuenta también con la representación de la Comisión Europea.

Respecto a sus trabajos, y aunque se hayan producido algunas realizaciones concretas³¹⁷, éstos se enfrentan a una divergencia fundamental: mientras que algunos Estados, como Francia o Reino Unido, consideran que el grupo debería abordar el establecimiento de medidas de armonización, y no las políticas nacionales, otros Estados, como Alemania, insisten en una visión completamente opuesta.

No obstante, uno de sus logros más recientes es un Código de Conducta en materia de exportación de armamentos, que obtuvo el acuerdo político del Consejo de la UE el 25 de mayo de 1998³¹⁸. Sin valor jurídico vinculante, el Código desarrolla los criterios comunes acordados en los Consejos Europeos de Luxemburgo y Lisboa de 1991 y 1992, respectivamente. Sobre esta base, prevé la notificación, entre los Estados miembros, de las denegaciones de licencia de exportación. Además, se establece un mecanismo de consulta entre el Estado miembro que pretenda conceder una licencia de exportación con aquéllos otros Estados miembros que, con anterioridad, hubieran denegado tal licencia. El sistema es el primero de su clase en aplicarse a la exportación de armas convencionales³¹⁹.

³¹⁷ Tales como el establecimiento de una lista de materiales a cinco niveles de embargo; una decisión de principio común sobre la transferencia de armas ligeras para evitar el tráfico de armas; y un documento de acompañamiento para las transferencias intracomunitarias de armamentos, en cuya elaboración también ha participado el Grupo "Política europea de armamento". No obstante, este último documento cuenta con una muy escasa aplicación por los Estados miembros, que prefieren seguir aplicando su legislación nacional.

³¹⁸ Vid. Sesión nº 2097 del Consejo - Asuntos Generales -, Bruselas, 25 de mayo de 1998 - Secretaría General, Comunicado de Prensa 8687/98(Presse 162), pág. 16 y ss., y *Europe Documents* nº 2092, de 12 de junio de 1998. El Código tiene en su origen una iniciativa presentada por la presidencia británica de la UE en enero de 1998; vid. *Europe*, nº 4132, 28 febrero 1998, p. 2.

³¹⁹ El Parlamento Europeo, que ha expresado su satisfacción por la adopción de este Código, desearía no obstante que el mismo se adoptara como una posición común, a partir de la cual se aprobaran, a su vez, diversas acciones comunes; vid. Resolución sobre un Código de conducta para las exportaciones de armas, adoptada el 14 de mayo de 1998; en *DOCE C* 167, 1.6.98, p. 226-7. Por el momento, la Presidencia alemana presentó en enero de 1999 una propuesta en ese sentido; vid. 2158ème session du Conseil-Affaires Generales, Bruxelles, le 25 janvier 1999 - Nr.5455/99(Presse 21).

b') Los aspectos abordados por el Grupo "Política Europea de Armamento".

El Grupo "Política europea de armamento" fue creado el 26 de julio de 1995 por el COREPER. Dependiente, por tanto, de éste, el Grupo está integrado por representantes permanentes de los quince Estados miembros ante la UE, acompañados de expertos de sus respectivos Ministerios de Defensa. Ello permite una cierta coherencia entre sus trabajos y los que se realizan en el seno del Grupo Armamento de Europa Occidental (de la UEO), posibilitando a su vez un incipiente diálogo informal entre ambos³²⁰.

El mandato inicial de este Grupo enunciaba tres misiones específicas: analizar el informe redactado por un grupo informal de expertos encargado de estudiar las opciones para una política europea de armamento; identificar qué puntos de ese informe necesitaban de una reflexión más profunda en el marco de la UE; y formular recomendaciones para una acción reforzada en el marco comunitario o en el marco del Título V del TUE, pudiendo incluso sugerir medidas precisas a tal efecto, sin perjuicio de las competencias que pertenecen a la Comisión Europea según el TUE.

En este marco, el Grupo "Política europea de armamento" se ha centrado en algunas cuestiones concretas, tales como la definición de las características específicas del sector relacionado con la defensa; la posibilidad de simplificar los controles a que están sujetas las transferencias intracomunitarias de armamento y de otros productos conexos; y la apertura de los mercados públicos en el sector de armamentos.

En este momento, el Grupo lleva a cabo el examen del Plan de Acción para las industrias de defensa, presentado el 4 de diciembre de 1997 por la Comisión Europea³²¹. Junto a los quince puntos concretos que se especifican en dicho Plan, la Comisión también incluye un proyecto de posición común relativo a la elaboración de una política europea de armamentos³²². A pesar del tiempo transcurrido, el Consejo de la UE todavía no ha adoptado una decisión concreta al respecto.

³²⁰ Ese diálogo informal se regula en los Acuerdos de cooperación más intensa UE/UEO, de 10 de mayo de 1999 (vid. Decisión 1999/404/PESC del Consejo de 10 de mayo de 1999 sobre los Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, en *DOCE* L 153, 19.6.99, p. 1-27). Remitimos su estudio al Capítulo 4º.

³²¹ Vid. Documento "Estrategia de la Unión Europea en materia de industrias vinculadas con la defensa", COM (97) 583 final.

³²² El Parlamento Europeo ha expresado ya su opinión al respecto de ese Plan de Acción. Vid. Resolución de 28 de enero de 1999 sobre la comunicación de la Comisión "La aplicación de la estrategia de la Unión sobre los sectores industriales vinculados a la defensa", en *DOCE* C 128, 07.05.99, p. 86-91.

No obstante, creemos que tanto el Plan de Acción presentado por la Comisión Europea como el Código de conducta en materia de exportación de armamentos, constituyen los primeros desarrollos de la disposición que establece el último párrafo del artículo 17.1 del TUE. Sin duda modestamente, parecería instalarse entre los Estados miembros de la UE la convicción sobre la necesidad de respaldar la definición progresiva de una política de defensa común con una cierta cooperación en el sector del armamento.

B. El establecimiento de una defensa común.

El establecimiento de una defensa común se aborda en el TUE como una eventualidad, fruto de la previa definición de una política de defensa común, pero no como resultado necesario de la misma³²³.

No obstante, y a diferencia de lo que ocurría en el Tratado de Maastricht, la regulación vigente explicita el procedimiento a seguir para su consecución efectiva: decisión por unanimidad del Consejo Europeo y recomendación de éste a los Estados miembros para que procedan a su adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales³²⁴.

En materia de defensa común, el TUE parece retomar una fórmula jurídica propuesta en 1975 por la Comisión Europea. En aquél momento, un Informe sobre la Unión Europea, conocido como "Informe Ortoli", contemplaba la existencia de "competencias potenciales de la UE"; esto es, materias sobre las que existe un acuerdo de principio sobre su susceptibilidad a ser incorporadas, en tiempo oportuno, en el ámbito de competencias de la Unión. No obstante, el alcance y naturaleza de los poderes de la Unión respecto a las mismas y la fecha

³²³ A este respecto, la reforma del TUE operada por el Tratado de Amsterdam no introduce cambios sustanciales. Así, y mientras en el anterior artículo J.4.1 se acordaba "la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común", la actual redacción del artículo 17.1, primer párrafo, establece que la definición progresiva de esa política de defensa común, "podría conducir a una defensa común..."

³²⁴ Según MARIÑO, queda abierto el camino para que la UE incorpore al ámbito de sus competencias las decisiones comprendidas bajo el artículo V del Tratado de Bruselas (UEO); vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., en OREJA AGUIRRE, M.(dir.), *op. cit.*, p. 374. Además, y en opinión del mismo autor, dado que entre los objetivos de la PESC se incluyen ahora nuevas referencias a la integridad de la UE y a los principios relativos a las fronteras exteriores, es posible afirmar que "la definición de una política de defensa territorial en sentido estricto se halla ciertamente incluida en la noción de "cuestiones que atañen a la seguridad de la Unión", dentro del ámbito del Título V del TUE"; *ibid.*, p. 372 y ss.

en que ésta comenzaría a ejercerlas, era pospuesto a una decisión ulterior, cuya adopción se produciría según modalidades especiales³²⁵.

En el caso que nos ocupa, la regulación establecida en el TUE parece dejar abierto el modelo de defensa común que, eventualmente, podría incorporarse a la UE; esto es, la disposición que se contiene en el artículo 17.1, primer párrafo, parece permitir tanto una opción de defensa común autónoma, como las opciones que abogan por atribuir dicha función a otra organización internacional. Como veremos, esta primera aproximación debe ser matizada atendiendo a los límites y condiciones que el propio Tratado impone a la cooperación en materia de defensa dentro de la UE.

C. Los límites a la cooperación en materia de defensa.

A pesar de las múltiples cautelas con que se introdujeron en el TUE las cuestiones relativas a la defensa, el Tratado sometió, desde un primer momento, la eventual utilización de las disposiciones ahora contenidas en su artículo 17 a un conjunto de condiciones que constituyen auténticos límites a la cooperación dentro del marco de la UE³²⁶.

Esos límites, actualmente recogidos en el tercer párrafo del artículo 17.1 del TUE, hacen referencia a las especificidades de algunos Estados miembros en política de seguridad y defensa, y al Tratado del Atlántico Norte. Según se afirma en la citada disposición, la política de la Unión "no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte *que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)*

³²⁵ Vid. Rapport de la Commission sur l'Union européenne; en *Bull. des Communautés européennes*, Supl. 5/75, pág. 11, pto. 17.

³²⁶ En un sentido semejante, vid. MORGAN, R., "How Common Will Foreign and Security Policies Be?" en DEHOUSSE, R. (ed.), *Europe After Maastricht. An Ever Closer Union?*, Law Books in Europe, München, 1994, p. 192.

y será compatible con la política de seguridad y de defensa establecida en dicho marco"³²⁷. La disposición incluye límites de distinta naturaleza.

En efecto, las dos primeras condiciones constituyen límites de carácter "negativo". A través de ellas se impone, como compromiso convencionalmente establecido, que la política de la Unión no afectará (y por tanto no impedirá su pervivencia) ni a las opciones de neutralidad y/o no alineamiento mantenidas por algunos de sus Estados miembros, ni a otras situaciones específicas como la de Francia (potencia nuclear miembro de la Alianza Atlántica, pero no participe en su estructura militar integrada). Además, el expreso respeto a las obligaciones que derivan del Tratado del Atlántico Norte para algunos Estados de la UE, parece aludir a una suerte de preeminencia de tales obligaciones, no sólo justificada por razón de la preexistencia temporal de la Alianza.

Junto a esos límites "negativos", el artículo 17.1, tercer párrafo, impone una condición "positiva" a una eventual política de la Unión, que consiste en la exigencia de su compatibilidad con la política elaborada, precisamente, en el seno de la Alianza Atlántica.

Si analizamos estos límites tomando en consideración las diferencias entre la redacción del Tratado de Maastricht y la redacción del TUE ahora vigente, es posible apreciar un efectivo reforzamiento del parámetro relacionado con la Alianza Atlántica³²⁸. Ese reforzamiento se advierte no sólo en la nueva incorporación al Tratado de una de las principales diferencias que enfrentan a los Estados miembros de la Unión (respecto a la organización a la que debe encomendarse, primordialmente, su defensa común), sino también en la reiteración al respeto de esos límites, contenida en el último párrafo del artículo 17.3 del TUE.

En primer lugar, afirmar que la política de la Unión ... respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros *que*

³²⁷ La cursiva es nuestra, a fin de diferenciar la única novedad que introduce el Tratado de Amsterdam a esta disposición, anteriormente contenida en el artículo J.4.4 del TUE.

Si utilizamos la terminología de SOCINI, las condiciones relacionadas con la Alianza Atlántica bien podrían calificarse como instrumentos para la coordinación negativa entre Organizaciones internacionales. Vid. SOCINI, R., *Rapports et conflits entre Organisations européennes*, A.W. SYTHOFF-LEYDE, The Netherlands, 1960, p. 45 y ss.

³²⁸ En opinión de MARIÑO, las razones que explican que el Tratado de Amsterdam preserve y refuerce en materia de seguridad y defensa la vigencia del marco atlántico son los avances registrados en las relaciones de cooperación UEO/OTAN y la visión atlantista de que los procesos de ampliación de la OTAN y de la UE son paralelos y complementarios. Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 374-5.

consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, no sólo verbaliza lo que podríamos calificar como "dato obvio de la realidad", sino que además parece estar avalando la elección política de ver la OTAN como fundamento mismo de la defensa común³²⁹. Aún más, a expensas de un cambio en la "consideración" de esos Estados miembros, se estaría poniendo fin, definitivamente, a la opción consistente en una defensa europea asegurada únicamente por la UEO³³⁰. En otros términos, la defensa común a la que podría conducir la definición progresiva de una política de defensa de la UE sólo será posible si, cuando menos, la misma está estrechamente vinculada a la Alianza Atlántica³³¹.

En segundo lugar, el respeto a las condiciones señaladas en el tercer párrafo del artículo 17.1, y por tanto al parámetro atlántico que aquéllas establecen, se extiende ahora expresamente a las decisiones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa, en virtud del artículo 17.3, último párrafo; decisiones cuya elaboración y puesta en práctica se encomienda a la UEO.

La combinación de este conjunto de condiciones constituyen, a nuestro juicio, un serio obstáculo para la efectiva cooperación en asuntos de defensa dentro del marco de la UE³³². En realidad, y atendiendo a la diversidad de políticas de seguridad y defensa llevadas a cabo por los Estados miembros de la UE, la definición de una política de la Unión respetuosa con

³²⁹ En este sentido, vid. LANGRISH, S., *op. cit.*, p. 12. De hecho, esa es la interpretación del Ministro de Defensa británico, G. Robertson, quien en un discurso pronunciado ante la Asamblea de la UEO afirmaba que "la OTAN debe seguir siendo el fundamento de la defensa colectiva, como el Tratado de Amsterdam lo reconoce expresamente" (traducción propia). Vid. Assemblée Parlementaire de l'UEO, Quarante Quatrième Session Ordinaire (Deuxième partie), Compte Rendu Officiel de la Septième Séance, Mardi 1er décembre 1998 à 9 heures 30 (Document A/UEO (44) CR 7).

³³⁰ En este sentido se expresa BUFFOTOT, P., *op. cit.*, p. 241. En palabras de AZNAR GÓMEZ, "la coordinación de la política de seguridad y defensa entre algunos Estados miembros queda sujeta a la autoapreciación de dichos Estados, que son los que tendrán que considerar si su defensa común se realiza en el marco de la Unión Europea a través de la PESC y de la UEO o en el marco de la OTAN". Vid. AZNAR GÓMEZ, M.J., "¿Es posible una identidad europea de defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 4, Julio/Diciembre 1998, p. 628.

³³¹ En la perspectiva de la integración en la UE de ciertas funciones de la UEO, el Consejo Europeo no sólo reitera la no afectación a las distintas situaciones de los Estados miembros respecto a las garantías de defensa colectiva, sino que además afirma expresamente que "la Alianza Atlántica sigue constituyendo los cimientos de la defensa colectiva de sus Estados miembros"; vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III, pto. 5

³³² En palabras de MAURY, atendiendo a las múltiples compatibilidades a que el TUE somete la política de seguridad y defensa de la UE "il ne peut y avoir une politique de l'Union dans le domaine de la défense que non seulement si ses membres sont d'accord, mais également si les États-Unis n'y voient pas malice". Vid. MAURY, J.P., *op. cit.*, (1996), p. 239.

este conjunto de condiciones circunscribe aquélla a un ámbito material muy concreto, relacionado con la acepción instrumental que en la actualidad se predica del término defensa³³³. Sólo en los casos de operaciones de apoyo a la paz, y dentro de éstas, aquéllas que no impliquen el uso de la fuerza, será posible la adopción de decisiones con base en el artículo 17 del TUE.

A nuestro juicio, sólo el mecanismo de abstención constructiva puede, parcialmente y en supuestos concretos, compatibilizar la existencia de una política de la UE en materia de defensa (esto es, la adopción de una decisión en el seno del Consejo) con el conjunto de salvaguardias mencionadas. Parcialmente, porque las declaraciones de abstención constructiva no pueden superar un tercio de los votos ponderados emitidos en el seno del Consejo³³⁴. En supuestos concretos, pues en ningún caso una decisión podrá ser incompatible con la política común de seguridad y defensa establecida en el marco de la OTAN.

En última instancia, el propio Tratado incorpora el mecanismo de garantía que permitirá el respeto a las condiciones señaladas. Como veremos más adelante, el TUE exige la unanimidad para cualquier decisión relativa a las cuestiones de defensa, procedimiento que pone en manos de los Estados miembros el instrumento idóneo para impedir la vulneración de las condiciones mencionadas.

Junto a los límites y condiciones señalados en el artículo 17.1, tercer párrafo, la regulación del Tratado parece introducir una última limitación. Nos referimos a la dimensión operacional de una política de defensa común, explícitamente fuera del ámbito de la UE atendiendo a la redacción que ofrece el segundo párrafo del artículo 17.1. En efecto, la afirmación que en el mismo se contiene de que "es la UEO quien proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa, especialmente en el contexto de las misiones indicadas en

³³³ Con carácter general, y para VAN EEKELEN, el hecho de que la referencia a la OTAN se traslade al artículo 17.1, cuando antes estaba en el apartado 4 del artículo J.4 del TUE, reduce la sustancia de una política europea de defensa a los aspectos relacionados con la gestión de crisis. Vid. VAN EEKELEN, W., *op. cit.*, (1998), p. 271.

³³⁴ Sobre la actual composición del Consejo, y teniendo en cuenta que Dinamarca no participa en la adopción de decisiones relacionadas con asuntos de defensa, ello significa no más de 28 votos. Aunque las combinaciones pueden ser múltiples, eso supone que los Estados "neutrales" (Irlanda-3, Austria-4, Finlandia-3 y Suecia-4), no pueden por sí solos impedir la adopción de una decisión en estas materias. Tampoco podrían hacerlo, únicamente, los Estados considerados de tradición atlantista (Reino Unido-10, Portugal-5 y Países Bajos-5). No obstante, una circunstancial coincidencia de esos dos grupos de Estados sí podría impedir una decisión.

No compartimos la opinión de EHLERMAN, según el cual, además de que las abstenciones constructivas no pueden superar un tercio de los votos, es necesario que al menos diez miembros del Consejo emitan un voto favorable; vid. EHLERMAN, C.D., *op. cit.*, p. 81-82.

el artículo 17.2", sustraería a la UE cualquier posibilidad de desarrollar en ésta los medios operacionales necesarios para la realización sobre el terreno de este tipo de acciones³³⁵. Cosa diferente es la posibilidad, también prevista en el Tratado, de que se proceda a una integración de la UEO en las estructuras de la propia UE.

3. La posibilidad de una cooperación reforzada en materia de defensa entre los Estados de la UE.

Según dispone el apartado 4 del artículo 17 del TUE, las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros a nivel bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente Título³³⁶.

A través de esta disposición, el Tratado reconoce expresamente a los Estados de la UE una posibilidad que, no obstante, pertenece a la esfera de sus propias competencias soberanas condicionándola, como no podía ser menos, al respeto de las obligaciones contraídas en virtud del TUE. Más sorprendente es la condicionalidad "de futuro" a la que el Tratado somete tales cooperaciones reforzadas, sobre todo si tenemos en cuenta la práctica imposibilidad de verificar el cumplimiento de tal condición o, en última instancia, la inexistencia de mecanismo a través del cual valorar si son cooperaciones que obstaculizan o facilitan la que contempla el Tratado.

En realidad, el artículo 17.4 representa el reconocimiento expreso de las diferencias plasmadas durante la CIG-UP y la CIG-96 respecto al marco organizativo donde ubicar la defensa europea. Es por ello que la disposición remite a los dos foros internacionales donde se abordan las cuestiones relativas a la defensa europea, OTAN y UEO, e incluso abre la vía, a través de cooperaciones bilaterales, de "ensayar" nuevas fórmulas de cooperación en la materia. Quizás, la principal virtud de esta disposición sea la de permitir, expresamente, una

³³⁵ No obstante, el Parlamento Europeo se ha manifestado favorable a la creación en el marco de la UE de un cuerpo civil europeo de pacificación; vid. Recomendación de 10 de febrero de 1999, en *DOCE* C 150, 28.5.99, p. 164-5. También, el Primer Ministro finlandés sugería recientemente la creación de una fuerza militar de la UE para la gestión de crisis, que podría estar compuesta por todos los Estados de la Unión, incluido los neutrales. La decisión sobre su despliegue se adoptaría caso por caso, basándose en un mandato ONU o OSCE, para operaciones de mantenimiento de la paz en las que los Estados Unidos no quisieran intervenir. A su juicio, no debían crearse problemas hablando de fusión UEO/UE o pretendiendo incluir en el TUE el artículo V del Tratado de Bruselas (UEO). Vid. *Europe* nº 4404, 2 junio 1999, p. 6.

³³⁶ En la redacción del anterior artículo J.4, apartado 5, se hablaba de "cooperación más estrecha".

vía de escape a las profundas dificultades con que se enfrenta la cooperación en defensa dentro del marco de la Unión, en una suerte de reenvío al devenir de los acontecimientos³³⁷. En ese sentido, sería posible augurar que a medida que se instale entre los Estados miembros de la UE un progresivo consenso sobre el alcance que debe tener la política de defensa de la UE y sobre sus relaciones con las dos organizaciones mencionadas, especialmente con la Alianza Atlántica, disminuirán las necesidades de utilización de la disposición que se recoge en el artículo 17.4 mencionado. En tal caso, esta disposición podría tener una función residual: permitir la puesta en práctica de decisiones de la UE por sólo algunos de sus Estados miembros, especialmente por cuanto respecta al suministro de medios y recursos militares.

Por otro lado, conviene advertir que la expresión "cooperación reforzada" elegida por los redactores del Tratado no convierte al artículo 17.4 en la regulación específica, para el ámbito de seguridad y defensa, del régimen de cooperaciones reforzadas establecido en el Título VII del TUE. Esto es así no sólo porque el artículo 17.4 carezca de remisión alguna a las disposiciones del Título VII del TUE sino, fundamentalmente, porque el mecanismo que en él se recoge no responde a los parámetros que definen la cooperación reforzada del mencionado Título VII³³⁸. La principal diferencia a este respecto radica en que el artículo 17.4 reenvía tal cooperación fuera del marco de la UE (convirtiéndola en una cooperación

³³⁷ No obstante, y aún sin relacionarlo directamente con esta posibilidad de cooperación reforzada, los tres países del Benelux expresaron en abril de 1998 ciertas reticencias sobre los "acuerdos ad hoc entre algunos Estados miembros" en torno a temas de política exterior. Durante una reunión del Consejo de Asuntos Generales esos países plantearon el problema de la compatibilidad entre tales acuerdos y la PESC y, más específicamente, su temor a que la acción exterior de la UE evolucione en un sentido en el que la política de algunos Estados miembros prevalezca sobre la de los demás. En opinión de esos Estados, la existencia de acuerdos ad hoc puede debilitar eventualmente la confianza en una PESC fuerte, por lo que se debe procurar que tales acuerdos ad hoc sean coherentes con la letra y el espíritu de los Tratados. Además, consideran necesario que los Estados miembros representados en un grupo ad hoc informen y consulten constante e íntegramente a los demás Estados miembros, y, cuando sea necesario, les hagan participar en dichos acuerdos. Vid. *Europe* n° 4168, 29 abril 1998, p. 3-4.

³³⁸ Como afirma MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, resulta significativo que el Tratado de Amsterdam haya retenido esta opción, cuando incluso el propio documento final presentado por la presidencia neerlandesa introducía la PESC dentro del ámbito de aplicación del título relativo a la cooperación reforzada. Por ello, y a pesar de su propia formulación, el actual artículo 17.4 en modo alguno podrá ser considerado como una manifestación específica de la normativa general sobre cooperación reforzada contenida en el Título VII del TUE. Vid. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., "La flexibilidad en el Tratado de Amsterdam: especial referencia a la noción de cooperación reforzada", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 3, Enero/Junio 1998, p. 220. En esta misma línea, vid. HAGUENAU-MOIZARD, C., *op. cit.*, p. 246.

"extra muros"³³⁹), y no contempla por tanto diferentes intensidades de cooperación entre los Estados miembros de la UE en el seno de ésta y al amparo del propio TUE³⁴⁰.

Algunos autores, sin embargo, consideran posible observar en la actual regulación del Tratado algunas otras novedades cuya utilización permitiría hablar de una cierta flexibilidad, en el marco de la propia UE, para las cuestiones relativas a PESC y defensa. En particular, los autores citan la nueva modalidad de abstención constructiva como principal mecanismo posibilitador de distintos grados de cooperación entre los Estados miembros dentro de las estructuras de la UE³⁴¹. Remitiendo el estudio de este mecanismo a un apartado posterior, y valorando positivamente, no obstante, las dosis de flexibilidad que el mismo permite, estimamos lamentable que el Tratado no contemple la aplicación de su Título VII en el marco de la PESC y, más concretamente, en lo referente a las cuestiones de defensa, en tanto que ello supone sustraer la posibilidad de que los Estados miembros que lo deseen, dentro de las estructuras de la Unión, puedan reforzar su cooperación en este tipo de materias, y avanzar así en la definición de, entre otras, una política de defensa común.

³³⁹ Expresión utilizada por MANGAS MARTÍN; vid. MANGAS MARTÍN, A. (ed.), *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, Ed. Tecnos, Madrid, 6ª edición, 1998, p. 38.

³⁴⁰ Sólo Dinamarca disfruta de una cláusula opting-out respecto a las decisiones de la UE relativas a las cuestiones de defensa, en virtud de la cual ese país no participa en la elaboración y aplicación de las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa, aunque no impedirá el desarrollo de una cooperación más estrecha entre los Estados miembros en este ámbito. Vid. Consejo Europeo de Edimburgo de 12 de diciembre de 1992; Conclusiones de la Presidencia, Parte B, en *Bol. CE* 12-1992, ptos. I.33-I.44 (también, *DOCE* C n° 348, de 21 de diciembre de 1992). La puesta en práctica de dicha cláusula se manifiesta en Declaraciones de la delegación danesa que se anexan a las decisiones del Consejo con implicaciones en el ámbito de la defensa. Entre otras, vid. Declaración de la delegación danesa, anexa a la Decisión 98/346/PESC del Consejo de 13 de noviembre de 1998 adoptada sobre la base del artículo J.4.2 del TUE sobre la supervisión de la situación en Kosovo (*DOCE* L 308, 18.11.98, p. 2).

³⁴¹ Vid. LANGRISH, S., *op. cit.*, p. 13; DES NERVIENS, P., *op. cit.*, p. 808; PETITE, M., *op. cit.*, p. 49; CONSTANTINESCO, V., "Les clauses de 'coopération renforcée'. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité", *R.T.D.eur.* Vol. 33, 1997, n° 4, p. 754; y KORTENBERG, H., "Closer cooperation in the Treaty of Amsterdam", *C.M.L.R.*, Vol. 35, n° 4, agosto 1998, p. 853. Junto a la abstención constructiva, EHLERMANN identifica otros extremos como mecanismos sustitutorios de la cooperación reforzada: el procedimiento para la entrada en vigor de acuerdos internacionales, los casos de importantes dificultades de un Estado miembro para aplicar una acción común (a su juicio, posibilidad disimulada de aplicación diferenciada de decisiones de la UE), o incluso la posibilidad de una cooperación más estrecha fuera de la UE en materia de seguridad; vid. EHLERMANN, C.D., *op. cit.*, p. 81-83.

No compartimos la opinión de FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, para quien, atendiendo a la regulación del Tratado de Amsterdam, ni la cooperación reforzada ni el mecanismo de la abstención constructiva son aplicables a las cuestiones militares; vid. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., *op. cit.*, p. 101.

4. Principales aportaciones de los órganos de la UE para la definición progresiva de una política de defensa común.

La definición progresiva de una política de defensa común cuenta, por el momento, con dos aportaciones elaboradas desde los órganos de la UE: la Resolución del Parlamento Europeo sobre la instauración progresiva de una política de defensa común, adoptada en mayo de 1998, y la Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa, de junio de 1999.

De relevancia evidentemente distinta, el análisis de ambos documentos resulta de interés por dos razones. En primer lugar, porque merece la pena advertir la existencia de similitudes y/o diferencias en el enfoque con que esas dos instituciones abordan la definición de esta política, más allá de la efectiva incidencia que a este respecto pueda tener el Parlamento Europeo. En segundo lugar, porque su análisis permitirá a su vez un estudio comparado con los textos elaborados en el marco de la relación UE/UEO, y que analizaremos en el Capítulo siguiente. En todo caso, no cabe duda sobre el específico interés del texto adoptado por el Consejo Europeo, cuyo análisis debe mostrar la interpretación que hacen los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE de las disposiciones del TUE y el alcance con el que abordan su desarrollo.

A. La Resolución adoptada por el Parlamento Europeo sobre la instauración progresiva de una política de defensa común.

El Parlamento Europeo, a pesar de sus muy limitadas competencias en el ámbito de la PESC, decidió abordar a principios de 1998 la definición de los elementos que deben integrar a su juicio la formulación de una política de defensa común de la UE. Esa decisión ha dado lugar a la adopción, el 14 de mayo de 1998, de una Resolución sobre la instauración progresiva de una política de defensa común de la Unión Europea³⁴².

³⁴² Vid. Resolución de 14 de mayo de 1998 sobre la instauración progresiva de una política de defensa común de la UE (DOCE C 167, 01.06.98, p. 190-195). La Resolución fue adoptada a partir del Informe sobre la instauración progresiva de una política de defensa común de la UE, que tuvo como ponente a Leo Tindemans; vid. *Informe sobre la instauración progresiva de una política de defensa común de la UE*, Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa, 30 abril 1998, A4-0171/98.

Esta Resolución parte de dos consideraciones fundamentales. Por un lado, el carácter instrumental de la política de defensa, que debe estar al servicio de los objetivos e intereses identificados por la política exterior y de seguridad. En segundo lugar, el principio de suficiencia y autonomía de la UE, en virtud del cual la Unión debe tener la posibilidad, en circunstancias excepcionales, de actuar de forma autónoma para proteger sus intereses y valores³⁴³.

A partir de esas consideraciones básicas, el texto adoptado diferencia entre los objetivos generales de la política de seguridad y defensa, y los propios o particulares de la política de defensa común.

Concretamente, la Resolución señala tres objetivos de la política de seguridad y defensa, que se corresponden con los tres primeros objetivos de la PESC identificados en el artículo 11.1 del TUE: "salvaguardar los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas; fortalecer la seguridad de la Unión en todos sus aspectos; y preservar la paz y potenciar la seguridad internacional, de conformidad con los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas y en el Acta Final de Helsinki y con los objetivos recogidos en la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores"³⁴⁴.

Respecto a la política de defensa común, la Resolución establece como objetivo de la misma "garantizar la protección de los intereses de la Unión Europea en todos sus aspectos, incluida la seguridad de los abastecimientos esenciales, cuando los instrumentos diplomáticos sean insuficientes". No obstante, el texto también afirma que "una política de defensa permitirá a la UE contribuir a la paz y a la estabilidad en el mundo, comenzando por las zonas situadas junto a sus fronteras terrestres y marítimas, en el marco de un mandato otorgado por las Naciones Unidas o la OSCE"³⁴⁵.

³⁴³ Vid. Resolución de 14 de mayo de 1998, *doc. cit.*, considerandos B, H y N.

³⁴⁴ Vid. Resolución de 14 mayo 1998, *doc. cit.*, apartado 1. Atendiendo a esos objetivos, el apartado 2 de la Resolución "confirma que la prevención de las crisis es parte integrante del desarrollo y del establecimiento de una política de seguridad y de defensa común".

Los objetivos mencionados contrastan con los que establecía el propio Parlamento Europeo cuatro años antes, mucho más concretos y "contundentes". En aquélla ocasión se hablaba, incluso, de "imponer el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales". Vid. Resolución de 24 de marzo de 1994 sobre el desarrollo de una política de seguridad y defensa común de la UE: objetivos, instrumentos y procedimientos, en *DOCE C 114*, 25.4.94, p. 20 y ss.

³⁴⁵ Vid. Resolución de 14 de mayo de 1998, *doc. cit.*, apartados 3 y 4.

Fijados estos objetivos, la Resolución aborda de manera más confusa la delimitación del contenido de la política de defensa común de la UE³⁴⁶.

Para esa delimitación el texto parte de una distinción entre las nociones de seguridad y defensa, introduciendo en la primera de ellas la utilización de medios militares para la gestión de crisis. Según se afirma expresamente "el concepto de seguridad incluye las operaciones de tipo Petersberg, mientras que el concepto de defensa incluye la protección del territorio y de los intereses vitales de los Estados miembros"³⁴⁷. Además, y por lo que respecta a la protección de la integridad territorial de los Estados miembros, la Resolución se muestra consciente con el hecho de que esa protección sigue estando garantizada por las alianzas en las que algunos de ellos participan, pero introduce dos elementos de reflexión. En primer lugar, considera que la introducción por el Tratado de Amsterdam de las nociones "integridad de la Unión" y "solidaridad política mutua", junto a una referencia a las "fronteras exteriores" de la Unión, exige un desarrollo de esos conceptos en paralelo a la profundización de la construcción europea y la ampliación de la UE. Desarrollo que considera debe producirse en el sentido de una convergencia entre la UE y la UEO. En segundo lugar, pone de relieve cómo la ampliación de la UE a países que no han sido invitados a devenir miembros de la OTAN, puede provocar una presión en favor del desarrollo de una política de defensa común de la Unión Europea³⁴⁸. La primera de esas reflexiones se conecta con la interpretación de las disposiciones del TUE, deduciendo de ellas una posibilidad que ya pusimos de manifiesto al analizar los objetivos de la cooperación en materia de defensa. La segunda introduce un factor de naturaleza política: los efectos de la ampliación sobre la evolución de la dimensión de defensa de la UE. Aunque esos efectos estarán muy determinados por el contexto de seguridad europea (y la progresiva disminución o aumento de conflictos en el Este europeo), creemos que se trata de una variable que no conviene olvidar.

Respecto a otros contenidos posibles de la política de defensa común, la Resolución sólo se pronuncia expresamente con relación a la cooperación en el sector de armamentos.

³⁴⁶ A modo de ejemplo, la Resolución sostiene que, en virtud de los artículos 51 y 52 de la Carta de las Naciones Unidas, una organización como la UE tiene derecho a la legítima defensa y a la defensa colectiva y que, sobre esta base, la Unión Europea está capacitada para establecer progresivamente una política de defensa común; vid. *doc. cit.*, apartado 5. La intensidad en la confusión con que se utilizan ciertos conceptos nos exime de cualquier comentario.

³⁴⁷ Vid. Resolución de 14 mayo 1998, *doc. cit.*, apartado 7.

³⁴⁸ Vid. Resolución de 14 de mayo de 1998, *doc. cit.*, apartados 8 y 9.

Según se afirma, constituyen elementos esenciales de la política de defensa común "la reestructuración de las industrias europeas vinculadas a la defensa, la creación de un mercado interior abierto en el sector del armamento, la producción de material militar común con la mejor relación coste/eficacia, y la definición de una política unificada en materia de exportación de armamentos"³⁴⁹. El Parlamento opta de este modo por una opción de coherencia en los contenidos que debe tener una política de defensa, trascendiendo el tratamiento que reserva el TUE a la cooperación en materia de armamentos.

Por lo demás, el texto adoptado insiste en la necesidad de elaborar un Libro Blanco sobre la defensa y sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de la UE. Su elaboración permitiría, según se afirma, la armonización progresiva de las doctrinas de defensa de los Estados miembros y facilitaría el desarrollo de programas comunes de armamento³⁵⁰.

El resto de la Resolución se dedica a la propuesta de medidas concretas, en su mayoría de naturaleza institucional, a adoptar por la UE, individualmente o en el marco de su relación con la UEO, insistiendo no obstante en la necesidad de que la UE asuma la responsabilidad política o función rectora en las decisiones y acciones adoptadas en el marco de la PESC, y atribuyendo a la UEO su puesta en práctica en el ámbito militar³⁵¹.

La razón por la cual la Resolución no aborda, de manera más profunda, la definición de una política de defensa común de la UE se expresa en el Informe que le sirve de base: "resulta evidente que hoy en día es prematuro querer desarrollar entre los Estados miembros de la Unión Europea una política de defensa común a partir de los objetivos citados. El propio Tratado de Amsterdam reconoce en su artículo J.7 la diversidad de las situaciones en el seno de la Unión Europea... El realismo impone, en consecuencia, limitarse a formular propuestas pragmáticas que se inscriban en la perspectiva de una política de defensa común, sin hipotecar su desarrollo, y con vistas, al mismo tiempo, a reforzar la política de seguridad de la Unión en el sentido de la responsabilidad y del deber de cada Estado"³⁵².

³⁴⁹ Vid. Resolución de 14 mayo 1998, *doc. cit.*, apartado 15. La específica insistencia que muestra la Resolución respecto a la cooperación armamentística se explica si acudimos a su Informe de base. En el mismo, al abordar la cuestión de los medios de una política de defensa común, únicamente se alude a la necesidad de que esa política se vea apoyada por la capacidad de producir armamentos y los instrumentos necesarios. Vid. Informe de 30 de abril de 1998 (A4-0171/98), *doc. cit.*, párrafo 12.

³⁵⁰ Vid. Resolución de 14 mayo 1998, *doc. cit.*, apartados 25 y 26.

³⁵¹ Respecto a esto último, vid. Resolución de 14 mayo 1998, *doc. cit.*, apartado 21.

³⁵² Vid. Informe de 30 de abril de 1998 (A4-0171/98), *doc. cit.*, párrafo 15.

Mas allá de los extremos comentados, es curiosa la distinción que se contiene en la Resolución entre las nociones de seguridad y defensa y, consiguientemente, entre política de seguridad y política de defensa. El Parlamento aboga por un papel de la UE en materia de gestión de crisis, pero incluye esta función en el ámbito de la política de seguridad. Paralelamente, la Resolución parece optar por una visión clásica del contenido de la política de defensa, reduciendo sus objetivos a la protección del territorio y a la defensa de los intereses vitales de la UE. A este respecto, creemos peligrosa la noción "intereses vitales", pues parecería retrotraernos a épocas pasadas en la historia de las relaciones internacionales y del derecho internacional.

B. La Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa.

Hasta finales de 1998 la UE no ha dado los primeros pasos significativos en pro de la efectiva definición de una política europea de defensa común. Nos referimos al proceso iniciado en la reunión informal de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, celebrada en Pörtschach los días 24 y 25 de octubre de 1998. En ella se puso en marcha una "nueva dinámica" en el sector de la seguridad y defensa, constatándose, en palabras del canciller austríaco V. Klima, la emergencia de un compromiso hacia una política común de seguridad y defensa³⁵³. Pocos días después, se celebró la primera reunión, también informal, de los Ministros de Defensa de los Estados miembros de la UE, en la que se abordó la problemática de la gestión de crisis y, en ese marco, las interacciones y opciones posibles para la relación UE/UEO³⁵⁴.

Un especial impulso a este proceso vino dado por la cumbre franco-británica de Saint-Malo, celebrada el 4 de diciembre de 1998, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno de Francia y Reino Unido adoptaron una Declaración sobre defensa europea. En ella se afirma la necesidad de una rápida y completa puesta en práctica de las disposiciones adoptadas en

³⁵³ La referencia a esa reunión informal y a las declaraciones posteriores de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, vid. *Europe* nº 4268, 26-27 octubre 1998, p. 2-6.

³⁵⁴ Vid. *Europe* nº 4274, 5 de noviembre de 1998, p.2-4, y *Europe* nº4275, 6 de noviembre de 1998, p.4-5.

el Tratado de Amsterdam en materia de PESC, que incluyen la responsabilidad del Consejo Europeo para decidir el desarrollo progresivo de una política de defensa común³⁵⁵.

Todas estas reuniones están en el origen de la Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa, adoptada en Colonia tras la reunión celebrada los días 3 y 4 de junio de 1999; declaración que se acompaña de un Informe de la Presidencia también aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno³⁵⁶. Diversos aspectos caben destacar de la misma.

Como punto de partida, los Jefes de Estado y de Gobierno se muestran decididos a que la UE desempeñe plenamente su papel en la escena internacional; objetivo que completan afirmando el propósito de "dotar a la UE de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades respecto de una política europea común de seguridad y de defensa"³⁵⁷. La concreción de este objetivo sitúa en un ámbito muy delimitado la política de defensa de la UE. En efecto, los signatarios se muestran convencidos "de que el Consejo debe tener la capacidad de tomar decisiones en toda la serie de tareas de prevención de conflictos y gestión de crisis definidas en el TUE, las misiones Petersberg". Para ello, afirman, "la Unión debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las

³⁵⁵ Vid. Sommet franco-britannique, Declaration sur la défense européenne (Saint-Malo, 4 décembre 1998), pto. 1, en *Bulletin d'information du 4 décembre 1998 (235/98)* (<http://www.france.diplomatie.fr>). Una referencia a esta Cumbre así como algunos extractos de la Declaración aparecen en *Europe* n° 4296, 7-8 diciembre 1998, p. 3.

³⁵⁶ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III. Antecedentes específicos de esta Declaración son la reunión del Consejo de Asuntos Generales de 7 de diciembre de 1998 (donde se mantuvo un primer debate de orientación sobre la arquitectura de defensa de la UE bajo el ángulo de su contenido) y la reunión informal de los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE celebrada en el castillo de Reinhartshausen durante los días 13-14 de marzo de 1999 (donde debatieron un documento presentado por la presidencia alemana acerca del fortalecimiento de una política europea común de seguridad y de defensa). Vid., respectivamente, *Europe* n° 4297, 9 diciembre 1998, p. 3, y *Europe* n° 4358, 15-16 marzo 1999, p. 4-6. También resulta de interés el Memorandum del gobierno griego sobre el desarrollo de una política de defensa común de la UE, presentado el 17 de mayo de 1999 al Consejo de Asuntos Generales; vid. *Europe* n° 4395, 19 mayo 1999, p. 4.

³⁵⁷ El Informe anexo a la Declaración del Consejo Europeo procede a un diagnóstico de necesidades estructurales, en el sentido de órganos cuya creación se estima necesaria, e identifica el procedimiento de toma de decisiones en materia de defensa (artículo 23 del TUE). En materia de órganos necesarios, éstos se corresponden fundamentalmente con las estructuras militares ya creadas en el seno de la UEO, por lo que más que crearlos ex novo, sería conveniente que la UE integrara esos órganos en su estructura institucional. Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III, Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de una política europea común de seguridad y defensa, apartado 3.

crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN"³⁵⁸. De este modo, el contenido esencial o prioritario de la política de defensa de la UE, tal y como se deducía de las disposiciones del TUE, se convierte en único contenido de la política que efectivamente empieza a definirse, pues sólo respecto a la prevención de conflictos y gestión de crisis se estima necesario que la Unión goce de autonomía de acción.

Por otro lado, y a pesar de las debilidades jurídicas con que el TUE acomete la cooperación en materia de armamentos, el Consejo Europeo aborda también esta cuestión³⁵⁹. En efecto, la Declaración recoge el compromiso "a seguir desarrollando unos recursos militares europeos más eficaces a partir de los actualmente existentes a escala nacional, binacional y multinacional, y a reforzar [nuestros] propios recursos a tal efecto". Ello exige "mantener un esfuerzo de defensa sostenido, realizar las adaptaciones necesarias en los ámbitos del reconocimiento estratégico, el transporte estratégico y el mando de las fuerzas armadas", así como "adaptar, entrenar y aglutinar unas fuerzas europeas nacionales y multinacionales". Por ello reconocen la necesidad de "acometer un esfuerzo sostenido para fortalecer la base industrial y técnica de la defensa", mostrándose resueltos a "impulsar la reestructuración de las industrias europeas de defensa en los Estados afectados".

Delimitados, de ese modo, el contenido de la política de defensa de la UE y las necesidades de desarrollo de recursos militares, la Declaración aborda la relación con la Alianza Atlántica desde una doble perspectiva: la complementariedad y la transparencia. Por un lado, se asume como premisa que "un papel más efectivo de la UE en la prevención de conflictos y la gestión de crisis contribuirá a revitalizar y renovar la Alianza". Por otro lado,

³⁵⁸ Ahora bien, la existencia de decisiones de la UE no implica que todos sus Estados miembros deban participar en su puesta en práctica. Según afirma el Informe de la Presidencia anexo a la Declaración del Consejo Europeo, respecto a las decisiones relativas a las tareas de gestión de crisis "los Estados miembros conservarán en todas las circunstancias su derecho a decidir si despliegan sus fuerzas nacionales y en qué momento". Con ello parecería estar introduciéndose un grado más de flexibilización dentro del ámbito de la UE, que en parte conecta con los comentarios que hicimos al analizar el mecanismo de cooperación reforzada que se contempla en el artículo 17.4 del TUE. Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III: Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de una política europea común de seguridad y defensa, apartado 3, último párrafo.

³⁵⁹ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III: Declaración...pto. 2. Por el contrario, el Informe de la Presidencia, aprobado por el Consejo Europeo y anexo a esta Declaración, no contiene ninguna referencia a la cooperación en materia de armamentos.

y en la realización de esta tarea, se asume el compromiso de velar por el desarrollo de "unas consultas mutuas, una cooperación y una transparencia eficaces entre la UE y la OTAN"³⁶⁰.

La Declaración finaliza afirmando la decisión "a iniciar una nueva etapa en la construcción de la UE", para lo cual se encomienda al Consejo de Asuntos Generales "que cree las condiciones y adopte las medidas necesarias para alcanzar estos objetivos, determinando de qué manera se integrarán las funciones de la UEO que sean necesarias para que la UE cumpla con sus nuevas responsabilidades en el ámbito de las misiones Petersberg"³⁶¹. A este respecto afirman que su objetivo "es tomar las necesarias decisiones antes del final del año 2000", sin que en ningún caso se vean "afectadas las distintas situaciones de los Estados miembros respecto a las garantías de defensa colectiva"³⁶². Aún más, la Declaración afirma taxativamente que "la Alianza sigue constituyendo los cimientos de la defensa colectiva de sus Estados miembros".

La Declaración del Consejo Europeo revela, a nuestro juicio, algunos extremos de interés sobre la manera en que la UE aborda la definición progresiva de una política de defensa común. En primer lugar, estamos ante la primera formulación a nivel europeo de una política de defensa "post-guerra fría", únicamente centrada en los aspectos relativos a la

³⁶⁰ Más allá de la voluntad política que preside el enfoque con que se abordan las relaciones entre la UE y la OTAN, el Informe de la Presidencia anexo a la Declaración comentada introduce una de las razones de orden práctico que justifican dicha relación. Ese Informe recuerda que las operaciones acordadas por la UE podrán llevarse a cabo utilizando medios y recursos de la OTAN o sin la necesidad de recurrir a éstos. El primer caso señalado exigirá, como así dispone el Informe, desarrollar los oportunos nexos UE/OTAN por la vía de incorporar los ya existentes entre la UEO y la Alianza. Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III, Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de una política europea común de seguridad y defensa, apartado 4.

³⁶¹ En estos momentos, y en la perspectiva de la preparación del informe a presentar al Consejo Europeo de Helsinki, la Presidencia de la UE ha puesto en marcha, en el seno del Comité Político, los trabajos encaminados a hacer progresar una política europea en materia de seguridad y también los relativos a reforzar y coordinar mejor los instrumentos no militares de respuesta a una crisis, de los que disponen la Unión y sus Estados miembros. Vid. 2198ème session du Conseil - Affaires Generales, Bruxelles, le 19 juillet 1999, Nr. 10135/99 (Presse 227).

³⁶² La complejidad que introduce esta condición se ve acrecentada si tenemos en cuenta el Informe de la Presidencia, anexo a la Declaración del Consejo Europeo. En su apartado relativo a las modalidades de participación y cooperación, el Informe enumera los problemas relacionados con la necesidad de posibilitar la participación de Estados europeos no miembros de la UE en las misiones acordadas por la UE. Problemas que tienen un doble origen. En primer lugar, los Estados europeos miembros de la OTAN que no forman parte de la UE ostentan en la UEO un estatuto de participación restringida (Miembro Asociado) que les da derecho a participar en las estructuras de la UEO y también en las misiones que ésta lleve a cabo. En segundo lugar, los Estados de Europa Central y del Este que tienen un Acuerdo de Asociación con la UE ostentan en la UEO otro estatuto de participación restringida (Asociado) que también les permite, con un alcance diferente que en el caso anterior, participar en las estructuras y misiones llevadas a cabo por la UEO. Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III, Informe de la Presidencia, apartado 5.

gestión de crisis. La UE se incorpora así a una evolución de la noción de defensa que, como vimos en el Capítulo 1º, tiene en su origen la necesidad de "supervivencia" de las alianzas militares y la asunción por éstas de una noción amplia de seguridad. Pero dicha incorporación reviste características peculiares, en buena parte motivadas por el momento en que se introduce la cooperación en materia de defensa al proceso de construcción europea. La defensa necesaria no es para hacer frente a un peligro de agresión armada, sino aquéllos otros riesgos que amenazan actualmente la estabilidad y seguridad europeas: las crisis y conflictos en las regiones vecinas a la UE. En todo caso, tampoco debemos olvidar que esta exigencia permite esconder la imposibilidad de introducir en el TUE un compromiso jurídicamente vinculante para la defensa mutua en caso de agresión armada.

En segundo lugar, la Declaración consagra el reconocimiento de la Alianza Atlántica como estructura de referencia en materia de defensa común; reconocimiento de alcance político que trasciende la operatividad de los compromisos jurídicos efectivamente vigentes entre los Estados y permite augurar una intensa vinculación entre la política de defensa de la UE y la Alianza Atlántica.

En tercer lugar, el texto adoptado por el Consejo Europeo confirma los límites que impone el TUE a la cooperación en estos ámbitos, no sólo por lo que respecta al parámetro atlántico, sino también respecto a la exigencia de que la política de la UE no impida las peculiaridades de sus distintos Estados miembros en materia de seguridad y defensa. En este sentido, podríamos estar asistiendo a una adaptación del mecanismo de cooperación reforzada previsto en el artículo 17.4 del TUE, pues éste no se utilizaría a los efectos de definición de una política de defensa sino para la puesta en práctica de las decisiones operacionales en que se concrete la política de defensa de la UE.

Por último, quizás hubiera sido conveniente que la primera vez que se abordan directamente estas cuestiones a nivel de Consejo Europeo, éste hubiera ofrecido al menos una aproximación del tipo de intereses, valores y principios que inspirarán la política de defensa de la UE. Más allá de que esa política deba responder a los objetivos marcados en el TUE, la naturaleza eminentemente "exterior" de una política de defensa centrada en la gestión de crisis exige, a nuestro juicio, un esfuerzo de clarificación de los parámetros que presidirán, o debieran presidir, la actividad de la UE en estos ámbitos.

CAPÍTULO 3º

LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE DEFENSA EN EL MARCO DE LA PESC: FUNCIONAMIENTO.

En el Capítulo tercero de nuestra investigación abordaremos el funcionamiento de la cooperación en materia de defensa en el marco de la PESC. Esto es, la estructura institucional donde se desarrolla esa cooperación y los medios jurídicos para su realización.

Respecto a la estructura, su análisis debe hacerse desde la perspectiva del marco institucional previsto para la PESC. Éste es tributario del marco institucional único establecido por el artículo 3 del TUE, e integrado, básicamente, por las instituciones de las Comunidades Europeas³⁶³. Dicha unidad institucional no implica la presencia en aquel pilar intergubernamental de todas y cada una de estas instituciones comunitarias, ni que, por otro lado, las mismas actúen con idéntico tipo de competencias y funciones³⁶⁴. Ahora bien, por comparación a la cooperación política europea regulada en el AUE, el TUE tiene como principal consecuencia la superación de la dualidad institucional característica de aquélla, procediendo para ello a una "generosa" puesta a disposición de la Unión de algunas de las instituciones comunitarias³⁶⁵.

³⁶³ Ese marco institucional único será objeto de reformas con motivo de la Conferencia intergubernamental sobre cuestiones institucionales prevista para principios del año 2000. El objeto de la misma, en palabras del Consejo Europeo, es "resolver las cuestiones institucionales no resueltas en Amsterdam y que necesiten esclarecerse antes de la ampliación" de la UE. Específicamente, el cometido de la Conferencia abarca los temas siguientes: magnitud y composición de la Comisión Europea; ponderación de votos en el Consejo (nueva ponderación, introducción de una doble mayoría, umbral para decisiones por mayoría cualificada), y la posible extensión del sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo. En todo caso, también podrían tratarse otras modificaciones de los Tratados, en cuanto resulten pertinentes respecto de los órganos europeos en relación con la citada temática y a efectos de la puesta en práctica del Tratado de Amsterdam. Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, ptos. 52-54.

³⁶⁴ En opinión de SIMON, el principal mérito de la "relativa" unidad institucional de la Unión es asegurar la coherencia y continuidad de la acción de la Unión Europea, y ello tanto entre los diferentes pilares del Tratado, como dentro de cada uno de ellos; vid. SIMON, D., "Dispositions communes", en CONSTANTINESCO y otros...*op. cit.*, p. 72. Entro otros análisis de las especificidades del marco institucional de la UE a partir del Tratado de Maastricht, vid. DEHOUSSE, R., "The Legacy of Maastricht: Emerging Institutional Issues", *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1992, Vol. III-1, p. 181-239.

³⁶⁵ Vid. CURTIN, D., "The constitutional structure of the Union: A Europe of bits and pieces", *C.M.L.R.*, Vol. 30, nº 1, 1993, p. 28. A su juicio, más que de marco institucional único, deberíamos hablar de "geometría institucional variable". De forma semejante, vid. CONSTANTINESCO, V., "La structure du traité instituant l'Union européenne", *Cahiers de Droit Européen*, 1993, nº 3-4, p. 267, que utiliza la expresión "desdoblamiento funcional".

Las instituciones que participan, en mayor o menor grado, en el marco del Título V del TUE son el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. Tanto el Tribunal de Justicia como el Tribunal de Cuentas están ausentes en este ámbito de cooperación³⁶⁶. Por otro lado, también cuenta con la presencia del Consejo Europeo, órgano significativo desde el punto de vista de la construcción europea, pero que nunca ha formado parte de la estructura institucional comunitaria³⁶⁷.

Desde un enfoque funcional, este entramado orgánico se rige en el marco de la PESC por un mecanismo de funcionamiento acorde con la naturaleza intergubernamental de esta política, en virtud del cual recae, exclusivamente, sobre los dos Consejos la responsabilidad de su realización. Dicho esto, cabe destacar también que el papel asignado a las cuatro estructuras intervinientes no varía en función del ámbito material concreto objeto de cooperación, por lo que el diseño institucional previsto para la PESC lo es también para cuando se abordan cuestiones con repercusiones en el ámbito de la defensa³⁶⁸. No obstante, y en este ámbito, se producen ciertas peculiaridades relacionadas con el procedimiento de toma de decisiones, cuyo análisis será oportunamente abordado.

Respecto a los medios jurídicos en los que se concreta el resultado de la cooperación en materia de defensa, también abordaremos su análisis desde la perspectiva general del sistema diseñado para la PESC. Esto implica identificar los actos jurídicos formales susceptibles de ser adoptados en el marco del Título V del TUE, y aquéllos otros medios expresamente previstos en el Tratado para la realización de la PESC. Ese marco general nos

³⁶⁶ El primero de ellos, como consecuencia directa del artículo 46 del TUE. Respecto al Tribunal de Cuentas cabe señalar, no obstante, una cierta función indirecta también en el marco de la PESC, al menos por lo que respecta a los gastos generados en este ámbito que decidan imputarse al presupuesto comunitario (artículo 28 del TUE).

³⁶⁷ Reservamos el término institución para denominar las estructuras integrantes del marco institucional comunitario. Por eso, y para evitar confusiones, preferimos hablar de órgano cuando nos referimos al Consejo Europeo, siendo conscientes, no obstante, de su peculiar naturaleza jurídica y de su papel determinante en el marco jurídico-funcional de la PESC. Sobre la figura del Consejo Europeo, y sin pretensión de exhaustividad, vid. LINÁN NOGUERAS, D.J., "El Consejo Europeo y la estructura institucional comunitaria", *R.I.E.*, Vol. 11, n° 2, 1984, p. 417-440; CAPOTORTI, F., "Le statut juridique du Conseil européen à la lumière de l'Acte unique", en *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, p. 79 y ss., y GLAESNER, H.J., "The European Council", en *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Martinus Hijhoff Publishers, Dordrecht (The Netherlands), 1994, Vol. II, p. 101-115.

³⁶⁸ Extremo que fue muy pronto advertido por el Parlamento Europeo. Vid. Informe de 27 de enero de 1994 (A3-41/94), *doc. cit.*, pág. 26. La reforma operada en virtud del Tratado de Amsterdam no ha introducido cambio alguno a este respecto. Esto lleva a MANIN a afirmar que las mejoras institucionales introducidas por ese Tratado (menos la posibilidad de decisiones por mayoría cualificada) son el único beneficio que se desprende de esa reforma para los asuntos de defensa; vid. MANIN, P., *op. cit.*, p. 17.

permitirá advertir las peculiaridades que puedan existir cuando se traten cuestiones relacionadas con la defensa.

Para la identificación de esos medios, el artículo 12 del TUE constituye el principal punto de referencia, por contener el elenco fundamental de medios a disposición de la Unión para la persecución de los objetivos de la PESC³⁶⁹. Según se indica, tales medios son: la definición de los principios y de las orientaciones generales de dicha política; la aprobación de estrategias comunes; la adopción de acciones comunes y de posiciones comunes, y el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política³⁷⁰. Además de éstos, la regulación del TUE permite identificar, a nuestro juicio, otros dos medios complementarios. En primer lugar, el artículo 17 del TUE prevé un mecanismo de relación UE/UEO para la elaboración y puesta en práctica de las acciones y decisiones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa. En segundo lugar, el artículo 24 del mismo contempla la celebración de acuerdos internacionales con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, cuando ello sea necesario para llevar a la práctica el Título V del TUE.

La diversidad jurídica de los medios aludidos dificulta la elección del criterio a seguir para la clasificación y posterior análisis de los mismos. No obstante, y admitiendo otras posibilidades, creemos útil utilizar como criterio de referencia la estructura concreta a disposición de la cual se encuentran esos medios. Así, algunos son competencia exclusiva de

³⁶⁹ Aunque el Tratado de Amsterdam ha mejorado notablemente la sistematización de los medios a disposición de la PESC, no cabe duda que el primer paso para ello se dio con el Tratado de Maastricht. Entre otros, RIGAUX afirmaba que la sistematización de tales medios era una de las principales innovaciones del TUE en la regulación jurídica de la política exterior y de seguridad común. Vid. RIGAUX, A., "Présentation Générale", en CONSTANTINESCO y otros, *op. cit.*, p. 39. Entre los autores que valoran positivamente los cambios introducidos por el Tratado de Amsterdam en la estructura y jerarquización de los instrumentos a disposición de la PESC, vid. DES NERVIENS, P., *op. cit.*, p. 807-808; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., *op. cit.*, p. 87. Por el contrario, GOZI considera que la regulación ahora contenida en el TUE no permite una clara distinción entre principios generales, estrategias comunes, acciones comunes y posiciones comunes; vid. GOZI, S., "Prime riflessioni sul Trattato di Amsterdam: Luci et ombre sul futuro dell'Unione", *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1997, n° 5, p. 943.

³⁷⁰ Con anterioridad a la reforma operada por el Tratado de Amsterdam, el artículo J.1.3 del TUE señalaba dos vías para la persecución de los objetivos de la PESC: cooperación sistemática entre los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones del artículo J.2 (esto es, información mutua y concertación, y eventual definición de posiciones comunes), y el desarrollo gradual de acciones comunes. Atendiendo a esta regulación, algunos autores afirmaban que la PESC descansaba sobre el binomio cooperación/acción común. Otros, sin embargo, distinguían tres modalidades de actuación: cooperación sistemática, posiciones comunes y acciones comunes. Vid., respectivamente, VIGNES, D., "Note sur le contenu et la portée du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992", *A.F.D.I.*, Vol. XXXVII, 1991, p. 789, y DURAND, C.F., *op. cit.*, p. 378.

ciertos órganos de la estructura institucional de la PESC: el Consejo Europeo y del Consejo. Por otro lado, la naturaleza intergubernamental de esta política permite la pervivencia de la cooperación sistemática entre los Estados miembros de la Unión como medio específico para la consecución de los objetivos de la PESC. En tercer y último lugar, el mecanismo de recurso a la UEO se configura como un medio de la UE en cuanto tal, sustanciado para ello en un esquema de relación UE/UEO tributario de las relaciones inter-organizaciones internacionales. La especificidad de este último, y el hecho de que el mismo responda a la configuración de la UEO como parte integrante del desarrollo de la UE, exige posponer sus análisis a la segunda parte de nuestra investigación (Capítulos 4º y 5º). No obstante, y en el presente Capítulo, identificaremos los medios jurídicos a través de los cuales la UE formula sus peticiones a la UEO.

En cualquier caso, la clasificación retenida permite advertir la coexistencia de medios cuya definición, aprobación o adopción están plenamente institucionalizados, junto a otros fruto de la más estricta cooperación internacional, bien entre los Estados miembros, bien entre dos estructuras internacionales como son la UE y la UEO.

I. MARCO INSTITUCIONAL.

El presente apartado tiene por objeto el estudio del marco institucional de la UE en materia de política exterior y de seguridad desde la perspectiva específica de la cooperación en materia de defensa, incidiendo en las funciones y competencias que el Tratado atribuye a cada una de las instituciones y órganos que lo integran.

1. El Consejo Europeo.

La figura del Consejo Europeo, institucionalizada en la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en diciembre de 1974, y formalizada jurídico-convencionalmente en el AUE³⁷¹, es objeto en el TUE de una precisa reglamentación, tanto con relación a la Unión Europea, como en el marco de la PESC. Su análisis debe abordarse desde una doble perspectiva. En primer lugar, señalaremos algunas de sus características

³⁷¹ Vid. Declaración final de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, París, 9-10 de diciembre de 1974, *Bol. CE* 12-1974, p. 6 y ss. y artículo 2 del AUE.

orgánicas más relevantes, relativas a su naturaleza, composición y reglas básicas de funcionamiento. En segundo lugar, procederemos a analizar sus funciones y competencias, apartado en el que se contienen las principales novedades introducidas en su regulación por el Tratado de Amsterdam, de especial importancia para nuestro objeto de estudio.

A. Naturaleza, composición y funcionamiento.

Desde el punto de vista de su naturaleza, composición y funcionamiento, el artículo 4 del TUE no introduce cambio alguno respecto a la regulación contenida en el AUE³⁷².

Seguimos estando en presencia de un órgano que reúne en su seno a los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros de la Unión, y al Presidente de la Comisión Europea³⁷³. El Tratado consagra, de este modo, una seria conquista de la Comisión, que durante tiempo reivindicó no sólo su presencia, sino también un papel relevante en el seno del Consejo Europeo³⁷⁴. No obstante, su diferente peso político respecto a los máximos representantes de los Estados miembros, junto a la especificidad del proceso de toma de decisiones del Consejo Europeo permite seguir afirmando su naturaleza intergubernamental.

En efecto, el Consejo Europeo se rige, para la adopción de decisiones, por la regla del consenso. Este procedimiento de toma de decisiones, no expresamente referenciado en el Tratado, se deduce de la práctica desarrollada por aquél y, a sensu contrario, de la propia regulación del Tratado, donde sí se especifican los procedimientos de toma de decisiones de las otras instituciones de la UE. En realidad, se trata de un procedimiento plenamente coherente con el carácter esencialmente internacional del Consejo Europeo. Precisamente ese requisito de consenso hace evidente que la Comisión, aunque presente, no tendría la posibilidad de bloquear una decisión sobre la que existiera acuerdo entre los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros.

Por último, debemos señalar que el mencionado artículo 4 del TUE mantiene la previsión de, al menos, dos reuniones por año, cosa que garantiza la celebración de, al

³⁷² El actual artículo 4 del TUE reproduce con exactitud la disposición antes contenida en el artículo D.

³⁷³ Asistidos, según dispone el artículo 4 del TUE, por los Ministros de Exteriores y un miembro de la Comisión.

³⁷⁴ En este sentido se expresa LIÑÁN NOGUERAS; vid. MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *op. cit.*, p. 33. La presencia del Presidente de la Comisión en el Consejo Europeo se produce con independencia de los asuntos que se aborden. Ello significa que también puede participar en sus deliberaciones sobre asuntos de defensa.

menos, un Consejo Europeo bajo cada Presidencia de la UE. Dichas reuniones se celebran, tal y como está previsto, bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo, regla que responde, obviamente, a una lógica exigencia de coordinación.

B. Funciones y competencias.

Con carácter general, el primer apartado del artículo 4 del TUE asigna al Consejo Europeo la función de dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones políticas generales³⁷⁵. Esta disposición es objeto de desarrollo y concreción, para el ámbito de la PESC, en el artículo 13 del Tratado. La reforma del TUE operada por el Tratado de Amsterdam no sólo ha introducido cambios en el elenco de funciones descritas en el artículo 13 mencionado, sino que también incorpora en otras disposiciones del TUE nuevos poderes específicos ahora también en manos del Consejo Europeo³⁷⁶.

En primer lugar, y según el apartado primero del artículo 13, "el Consejo Europeo definirá los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa"³⁷⁷. Sin menospreciar el papel fundamental que el Consejo Europeo había desempeñado en el marco de la CPE, podemos afirmar que el TUE desplaza hacia arriba, siquiera formalmente, la definición y elaboración de la PESC, atribuyendo a aquél la responsabilidad inicial de su concepción. Se trata sin duda de un resultado inevitable atendiendo al ámbito material de esta política y a la necesidad de legitimar las decisiones que puedan adoptarse en el marco de una

³⁷⁵ No siendo una disposición revolucionaria (recoge los términos empleados por la Declaración solemne sobre la Unión Europea adoptada en Stuttgart), SIMON considera útil recordar expresamente la función en la que debe concentrarse el Consejo Europeo, "dadas algunas derivas de los últimos tiempos". Vid. SIMON, D, en CONSTANTINESCO... *op. cit.*, p. 77, y Declaración solemne sobre la Unión Europea, adoptada por el Consejo Europeo de 1983 en Stuttgart, *Bull. CE* 1983-3, p. 25-30.

³⁷⁶ A juicio de MARIÑO, el conjunto de poderes asignados al Consejo Europeo pueden clasificarse, por lo que respecta al ámbito de la seguridad y la defensa, en dos grandes grupos: poderes de dirección política general (definición de principios y orientaciones políticas generales de la PESC y de orientaciones también respecto a la UEO) y poderes de decisión (para el establecimiento de una defensa común y para la integración de la UEO en la UE). Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 368-9.

³⁷⁷ Esta referencia a los asuntos de defensa es una novedad incorporada por el Tratado de Amsterdam a la disposición anteriormente contenida en el artículo J.8.1 del TUE.

estricta cooperación intergubernamental³⁷⁸. Por otro lado, la específica referencia a los asuntos con repercusiones en el ámbito de la defensa debe interpretarse en relación a la disposición que se contiene en el segundo párrafo del artículo 17.2 del Tratado, también fruto de la reforma operada por el Tratado de Amsterdam. En ella se afirma que "la competencia del Consejo Europeo para establecer orientaciones generales...regirá también respecto a la UEO en aquellos asuntos en los que la Unión recurra a la UEO". Aunque las consecuencias de esta nueva disposición serán analizadas con detalle en el próximo Capítulo, podemos advertir, no obstante, cómo a través de ella se otorga a la UE, por la vía concreta del Consejo Europeo, la responsabilidad primordial en la definición del marco político donde deben ejecutarse decisiones que requieren el recurso a la UEO³⁷⁹.

En segundo lugar, y junto a esa competencia para la definición de principios y orientaciones políticas generales, el artículo 13.2 del TUE asigna también al Consejo Europeo el poder para determinar las estrategias comunes a aplicar por la Unión en los ámbitos donde los Estados miembros tengan importantes intereses en común. Desde la perspectiva de sus funciones y competencias, las estrategias comunes ponen en manos del Consejo Europeo un instrumento mucho más preciso a efectos de definición de la PESC y, dentro de ésta, de la política de defensa común. En efecto, dichas estrategias incorporarán no sólo una definición de sus objetivos y período de duración, sino que también indicarán los medios que deberán facilitar la Unión y sus Estados miembros. Este contenido, junto a los efectos que se derivan de una estrategia común, es una de las razones que llevan a algunos autores a considerar el nuevo artículo 13.2 como una "anomalía constitucional", atendiendo fundamentalmente a la función que asigna al Consejo Europeo el primer apartado del artículo 4 del TUE³⁸⁰.

En tercer lugar, el Consejo Europeo se ha visto atribuido, tras el Tratado de Amsterdam, dos poderes específicos relacionados con el ámbito de la defensa. Nos referimos a las competencias para decidir el establecimiento de una defensa común y para proceder a la integración de la UEO en la UE (artículo 17.1 del TUE). Aunque en ambos casos la eventual decisión del Consejo Europeo se traducirá, jurídicamente, en una recomendación a

³⁷⁸ Esta concreción funcional permite a ZOLLER poner de relieve cómo la organización institucional de la PESC acaba, finalmente, por asemejarse a la ya prevista en el Plan Fouchet. Vid. ZOLLER, E., en CONSTANTINESCO...*op. cit.*, p. 796-797.

³⁷⁹ Esta conexión entre el Consejo Europeo y la UEO constituye uno de los extremos que integran el marco normativo para la relación UE/UEO. Su análisis se abordará en el apartado II del próximo Capítulo.

³⁸⁰ En este sentido, vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1031.

los Estados miembros para que adopten dicha decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales³⁸¹, no parece que quepa duda respecto al poder exclusivo que se deposita en manos del Consejo Europeo, al ser una decisión suya la que permite poner en marcha esas dos evoluciones en el seno de la UE.

Las funciones y competencias descritas permiten advertir no sólo el papel primordial que cumple el Consejo Europeo en la definición de la PESC sino también la dependencia del Consejo respecto a aquél³⁸². Por comparación a la regulación que se establecía en el Tratado de Maastricht, la actual redacción del TUE refuerza sustancialmente dicha dependencia cuando se trata de decisiones que el Consejo puede adoptar por mayoría cualificada, procedimiento que, no obstante, queda excluido cuando se trata de decisiones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (artículo 23.2 TUE). Mientras que el anterior artículo J.3.1 convertía las orientaciones generales del Consejo Europeo en requisito previo y marco jurídico necesario de las acciones comunes³⁸³, ahora son las estrategias comunes del Consejo Europeo las que cumplen esta función. Su contenido más preciso debe, pues, permitir al Consejo Europeo delimitar más detalladamente los límites dentro de los cuales podrá adoptar el Consejo sus decisiones, y en particular, las acciones y posiciones comunes necesarias para su aplicación. A ello cabe añadir que los principios y orientaciones generales siguen constituyendo la base a partir de la cual el Consejo adoptará las decisiones necesarias para definir y ejecutar la PESC (artículo 13.3 TUE), decisiones entre las que se incluyen las relacionadas con asuntos de defensa.

Una última cuestión a destacar de la regulación jurídica contenida en el TUE respecto al Consejo Europeo es su conexión directa con el Parlamento Europeo, a través de los informes posteriores a cada reunión y del informe anual sobre los progresos de la Unión. Dicha conexión, recogida en el artículo 4 del Tratado, no se reitera de modo específico en el marco de su Título V. No obstante, resulta evidente que entre los contenidos de esos informes se encuentran también los asuntos relativos a la política exterior y de seguridad

³⁸¹ Como afirma MARIÑO, el procedimiento se basaría en la utilización de la técnica del tratado internacional; vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 369.

³⁸² En este sentido, vid. HAGUENAU-MOIZARD, C., *op. cit.*, p. 241-2.

³⁸³ Vid. LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *op. cit.*, p. 810.

común y, en su marco, los desarrollos que se produzcan en la cooperación en materia de defensa³⁸⁴.

2. El Consejo.

Si al Consejo Europeo corresponde el diseño general de la PESC, es el Consejo la institución sobre la que recae la responsabilidad primordial de su desarrollo y cumplimiento³⁸⁵.

A continuación procederemos al análisis de esta institución desde una triple perspectiva. En primer lugar, estudiaremos las características esenciales que definen su naturaleza, composición y reglas de funcionamiento dentro del ámbito de la PESC, incidiendo en las particularidades que se producen cuando se abordan cuestiones relacionadas con la defensa. En segundo lugar, analizaremos las funciones y competencias específicas que el Tratado le atribuye, así como las consecuencias que de ellas pueden extraerse en el ámbito concreto de nuestro objeto de estudio. Ese conjunto de funciones y competencias ha dado lugar, desde un punto de vista estructura, a la creación de una serie de órganos, situados en torno al Consejo y destinados a cumplir distintas tareas en la preparación y ejecución de sus decisiones. El estudio de estos órganos auxiliares centrará nuestro último apartado.

A. *Naturaleza, composición y funcionamiento.*

El TUE sustituye el eufemismo vigente hasta el AUE, "reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores en el marco de la CPE", designando al Consejo como la institución sobre la que pivota el funcionamiento cotidiano de la PESC³⁸⁶. Se trata, por tanto, de la

³⁸⁴ De hecho, el Parlamento Europeo viene haciendo un especial seguimiento de la evolución de la UE en materia de PESC, a través de sus resoluciones sobre la puesta en práctica de esta política. Entre otras, vid. Resolución adoptada el 28 de mayo de 1998 sobre el papel de la Unión en el mundo: desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común en 1997 (*DOCE* C 195, 22.6.98, p. 35-38), y Resolución de 5 de mayo de 1999 sobre el papel de la Unión en el mundo: desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común en 1998 (aún no publicada en el *DOCE*)

³⁸⁵ A juicio de DASHWOOD, esto es mucho más evidente tras la reforma operada por el Tratado de Amsterdam, en virtud de la cual el nuevo artículo 13 del TUE permite distinguir una clara división de tareas entre el Consejo Europeo y el Consejo: al primero corresponde el establecimiento de la PESC a nivel general, mientras que el segundo debe dar contenido concreto a dicha política. Vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1030.

³⁸⁶ Sustitución que se produjo ya en el Tratado de Maastricht. El Tratado de Amsterdam, aunque no ha introducido cambio alguno a este respecto, parecería haber reforzado aún más la institucionalización de la PESC, circunscribiendo a la UE la titularidad de esta política y eliminando la referencia a los Estados miembros como co-titulares de la misma.

incorporación de una institución característica de unas organizaciones internacionales concretas (las Comunidades Europeas) a una estructura de cooperación intergubernamental pensada para los ámbitos de la política exterior y de seguridad.

Esta novedad reviste además ciertas consecuencias respecto a su composición. En efecto, el artículo 28 del TUE convierte el artículo 203 del TCE en disposición también de aplicación en el marco del Título V del TUE. Ello significa, en el ámbito de la PESC, una composición del Consejo no sólo circunscrita a los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, sino integrado por "un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro". Por tanto, es posible afirmar la inexistencia de impedimento jurídico-formal alguno para que se produzcan reuniones del Consejo al que asistan los Ministros de Defensa de los Estados de la UE³⁸⁷.

Una figura central de la organización del Consejo es la Presidencia. Su regulación, en el ámbito de la PESC, se desprende del artículo 18 del TUE y de los artículos 203 y 204 del TCE, también de aplicación en virtud de lo dispuesto en el artículo 28.1 del TUE³⁸⁸. El Tratado atribuye expresamente a la Presidencia dos funciones: asumir la representación de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común, y ser la responsable de la ejecución de las decisiones adoptadas con arreglo al Título V del TUE, en virtud de lo cual

³⁸⁷ La primera reunión, de carácter informal, entre los Ministros de Defensa de los Estados de la UE se celebró en Viena el 4 de noviembre de 1998 a iniciativa del ministro austriaco de Defensa. Vid. *Europe* n° 4274, 5 noviembre 1998, p. 2 y ss. La inexistencia de impedimento jurídico-formal alguno para que esas reuniones informales se celebren a título de Consejo se confirmaba en el Informe de la Presidencia de la UE, aprobado por el Consejo Europeo de Colonia, donde expresamente se contempla la necesidad de reuniones periódicas (o especiales) del Consejo de Asuntos Generales en las que participen cuando sea necesario los Ministros de Defensa. En ningún momento el Informe alude a la necesidad de que, para ello, sea preciso modificar los Tratados. Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III: Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de una política europea común de seguridad y defensa, apartado 3. La práctica desarrollada desde entonces se enfoca en esta línea. A principios de septiembre de 1999, el Consejo de Asuntos Generales acordó la participación en sus reuniones de los Ministros de Defensa, cuando se abordaran cuestiones relativas a la seguridad y la defensa. Así mismo, también se aceptó la posibilidad de reuniones donde sólo asistieran esos Ministros, aunque sus eventuales acuerdos deberían ser adoptados por el Consejo de Asuntos Generales, que se reserva la responsabilidad en la toma de decisiones. Vid. *Europe*, n° 4448, 6-7 septiembre 1999, p. 8. Sobre estas bases, la primera reunión formal del Consejo de Asuntos Generales que ha contado con la presencia de los Ministros de Defensa se ha celebrado el 15/16 de noviembre de 1999 (2217ª sesión), tal y como se acordó expresamente el 11 de octubre anterior. Vid. 2206th Council meeting -General Affairs-, Luxembourg, 11 October 1999 - Nr. 11651/99 (Presse 296); y Annotated Agenda: General Affairs (15 et 16/11), Brussels, 12-11-1999, Nr.12634/99 (Presse 336).

³⁸⁸ Por ello, tanto la duración como el Estado sobre quién recae la Presidencia es el mismo a efectos comunitarios e intergubernamentales.

expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales³⁸⁹.

La incorporación del Consejo al Título V del TUE no ha supuesto, sin embargo, traer a este ámbito los procedimientos de toma de decisiones previstos en el TCE. La especial sensibilidad de los Estados frente a las cuestiones relativas a política exterior y de seguridad justifican una regulación específica de los procedimientos de toma de decisiones, e incluso una sub-regulación concreta cuando se trata de decisiones con repercusiones en el ámbito de la defensa³⁹⁰.

El TUE regula en su artículo 23, de forma sistemática, el procedimiento en virtud del cual adoptará el Consejo sus decisiones³⁹¹. Esa disposición permite distinguir tres procedimientos distintos: unanimidad, mayoría cualificada y mayoría de miembros del Consejo³⁹². De ellos, sólo el primero es de aplicación cuando se abordan asuntos de defensa.

³⁸⁹ En el ejercicio de ambas funciones la Presidencia contará con la asistencia del Secretario General del Consejo, en su calidad de Alto Representante de la PESC y, en su caso, con la del Estado miembro que vaya a desempeñar la Presidencia siguiente. Además, la Comisión estará plenamente asociada a esas funciones. Vid. artículo 18, apartados 3 y 4, del TUE. Esto permite a DES NERVIENS afirmar la configuración de una "nueva troika", compuesta por la Presidencia, el Secretario General y la Comisión, a la que no obstante puede incorporarse, si la Presidencia lo considera necesario, el Estado miembro que ejerza la presidencia siguiente. Vid. DES NERVIENS, P., *op. cit.*, p. 809.

Como veremos con detalle al analizar las modalidades de cooperación entre la UE y la UEO, el miembro del Consejo de la UEO que se corresponde con el Estado que ejerce la Presidencia de la Unión informa regularmente de las actividades de la UE.

³⁹⁰ No obstante, y según el artículo 22 del TUE, el derecho a presentar una propuesta en cualquiera de los ámbitos de la PESC se atribuye, indistintamente, a los Estados miembros y a la Comisión. Derecho que, insistimos, no cuenta con excepción alguna en función de la materia.

³⁹¹ Con anterioridad a la reforma del Tratado de Amsterdam, las disposiciones que lo regulaban estaban recogidas en los artículos J.3 y J.8 del TUE, cuya exégesis también requería tener en cuenta la Declaración nº 27 anexa al Tratado, relativa a las votaciones en el ámbito de la PESC.

³⁹² La regulación que ahora se contiene en el mencionado artículo 23 del TUE se corresponde, básicamente, con el proyecto de Tratado para la reforma del TUE presentado por la Presidencia irlandesa al Consejo Europeo de Dublín; vid. CONF 2500/96, *doc. cit.*, p. 64 y 75. El texto es resultado del consenso entre las distintas propuestas defendidas por los Estados miembros durante el transcurso de la CIG-96. Entre los documentos donde se recogen las diferentes opciones barajadas, vid. Informe del Grupo de Reflexión para la CIG-96, *doc. cit.*, p. 150 y 180, donde se identifican las opciones de mayoría supercualificada, abstención positiva, mayoría cualificada con dispensa para la minoría, o la fórmula del "consenso menos un voto". Vid., así mismo, las diferentes posibilidades que se recogen en el Informe sobre el estado de los trabajos en la CIG-96, *Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres. Rapport de la présidence au Conseil européen. Annexe aux conclusions de la présidence du Conseil européen de Florence (21-22 juin 1996)*, en *R.T.D.eur.*, Vol. 32, 1996, nº 3, p. 645.

Atendiendo a la redacción del primer apartado del artículo 23, la unanimidad constituye la regla general del procedimiento de toma de decisiones en el seno del Consejo³⁹³. La rigidez intrínseca a la misma es objeto, no obstante, de una doble vía de flexibilización³⁹⁴.

En primer lugar, y como novedad introducida por el Tratado de Amsterdam, se acepta expresamente que las abstenciones de miembros presentes o representados no impedirán la adopción de tales decisiones. Aunque para algunos autores se trataba de una posibilidad ya implícita en el Tratado de Maastricht, resulta evidente la relevancia no sólo jurídica, sino también política de su expreso reconocimiento³⁹⁵.

La segunda vía de flexibilización ha sido incorporada en virtud de la reforma operada por el Tratado de Amsterdam. Nos referimos al denominado mecanismo de abstención constructiva, recogido en el segundo párrafo del artículo 23.1. Se trata de la posibilidad que se reconoce a un miembro del Consejo de acompañar su abstención en una votación con una declaración formal, fruto de la cual no se verá obligado a aplicar la decisión pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión. El Tratado impone, no obstante, un límite: el número máximo de miembros del Consejo haciendo uso de este mecanismo no puede exceder un tercio de los votos ponderados con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 205 del TCE³⁹⁶. En caso contrario, no se adoptará la decisión³⁹⁷. El mecanismo de abstención

³⁹³ La unanimidad sustituye desde el Tratado de Maastricht a la regla del consenso, vigente en la CPE, y que venía justificada por las características de ésta, que no permitía identificar una voluntad diferenciada, siquiera a efectos políticos, de la de los Estados. En este sentido se expresa LIÑÁN NOGUERAS, D.J.(1993), *op. cit.*, p. 352. No obstante, el predominio de este procedimiento constituía para muchos una de las principales deficiencias de la regulación jurídica de la PESC. Vid, entre otros VERLOREN VAN THEMAAT, P., "Les défis de Maastricht. Une nouvelle étape importante, mais vers quels horizons?", *R.M.C. et de l'U.E.*, 1992, nº 356, p. 206. En sentido semejante, para BURGHARDT la necesidad de reforzar la capacidad decisional de la UE en estos ámbitos era uno de los elementos determinantes de la reforma de la PESC; vid. BURGHARDT, G., *op. cit.*, p. 273 y 275.

³⁹⁴ En la regulación anterior al Tratado de Amsterdam, la Declaración nº 27 anexa al TUE recogía un "compromiso" de los Estados miembros de evitar "en la medida de lo posible impedir una decisión unánime cuando exista mayoría cualificada en favor de dicha decisión". La virtualidad práctica de esta declaración dependía, como advertía ZOLLER, de que existiera la voluntad de llegar a un acuerdo, lo que en última instancia requiere la existencia de intereses comunes sentidos como tales por los Estados de la Unión. Vid. ZOLLER, E., en CONSTANTINESCO... *op. cit.*, p. 790. La práctica nos ha demostrado una nula utilización de aquella declaración.

³⁹⁵ En su valoración sobre el Tratado de Maastricht, VIGNES consideraba importante la sustitución del consenso por la regla de la unanimidad, teniendo en cuenta que "en Bruselas la unanimidad permite la abstención". Vid. VIGNES, D. (1991), *op. cit.*, p. 789.

³⁹⁶ La no participación de Dinamarca en la toma de decisiones con repercusiones en el ámbito de la defensa conduce a pensar que ese límite de un tercio, 29 votos, se reduce a 28 cuando se trata de la adopción de este tipo de decisiones.

constructiva se convierte así en un instrumento que incita a los Estados miembros a no impedir la adopción de una decisión del Consejo cuando no son absolutamente contrarios a la misma, permitiéndoles, esto sí, no verse vinculados por ella³⁹⁸. En todo caso, los Estados deben abstenerse de cualquier acción que obstaculice o impida el normal desarrollo de la acción de la UE³⁹⁹.

El segundo procedimiento previsto para la toma de decisiones en el ámbito de la PESC es la mayoría cualificada, tal y como se recoge en el artículo 23.2 del TUE⁴⁰⁰. Se trata de un procedimiento que se configura como excepción a la regla general de la unanimidad. A pesar de las ventajas, y también críticas, que suscita su regulación⁴⁰¹, es un procedimiento

³⁹⁷ Como señala HAGUENAU-MOIZARD, el TUE ha incorporado así una técnica utilizada en otras organizaciones internacionales, como por ejemplo la OCDE. Esa incorporación ha sido fruto del compromiso entre los Estados que deseaban mantener la unanimidad y los que abogaban por el uso sistemático de la mayoría cualificada (caso de Alemania). Vid. HAGUENAU-MOIZARD, C., *op. cit.*, p. 242.

³⁹⁸ Para DASHWOOD, es éste el objetivo del mecanismo de abstención constructiva. Vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1034.

³⁹⁹ Aunque la práctica pondrá de manifiesto las virtualidades de este nuevo mecanismo, es posible pensar, con carácter general, en casos en los que no sea posible su utilización: las decisiones de ruptura de relaciones económicas o diplomáticas con un Estado son supuestos en los que no parece fácil que un Estado miembro pueda quedar al margen. En este sentido, vid. DEHOUSSE, F. (1998), *op. cit.*, p. 533.

⁴⁰⁰ El anterior artículo J.3.2 permitía al Consejo la adopción por mayoría cualificada de ciertas decisiones de aplicación de una acción común. El sistema presentaba, no obstante, algunas particularidades. En primer lugar, la acción común debía estar basada en las orientaciones generales establecidas por el Consejo Europeo. En segundo lugar, era el Consejo quien, bien en el momento de aprobar el principio de una acción común, o bien en una fase ulterior de su desarrollo, determinaba por unanimidad las materias sobre las que era posible adoptar decisiones por mayoría cualificada. Es decir, el Consejo decidía por unanimidad cuándo eran posibles decisiones por mayoría. El sistema, fruto de la propuesta contenida en la Carta conjunta Kohl-Mitterrand (Vid. Carta conjunta de 6 de diciembre de 1990, *doc. cit.*, p. 4.), recibió fuertes críticas de la doctrina. En palabras de SÁNCHEZ RODRÍGUEZ "el juego decisivo de la unanimidad para la adopción y desarrollo de las acciones comunes (la posibilidad de la mayoría cualificada debe ser decidida también por unanimidad) explica mejor que cien juegos de palabras respecto a dónde llegó la "comunitarización" de la política exterior: hasta un punto tendente a cero"; vid. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. (1993), *op. cit.*, p. 781-782. También, a juicio de LIÑÁN el sistema de decision-making en PESC era un sistema complejo en el que, existiendo un salto cualitativo con relación a la CPE, el modelo "integrado" sólo resultaba operativo cuando el mecanismo de cooperación intergubernamental así lo permitía. Vid. LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (1992), *op. cit.*, p. 811. Lo cierto es que en ninguna ocasión se utilizó la posibilidad prevista en el anterior artículo J.3 del TUE; vid. Rapport du Conseil sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne, de 10 de abril de 1995, en *R.T.D. eur.*, Vol. 31, 1995, n^o 2, p. 355, parágrafo 64.

⁴⁰¹ Según el artículo 23.2, el Consejo adoptará por mayoría cualificada las acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común, así como cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común. No obstante, si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de la política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se producirá la votación. En último término, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá remitir el asunto al Consejo Europeo, para que decida al respecto por unanimidad. Resulta evidente cómo este mecanismo protege también la soberanía de los Estados miembros, aunque eso sí siguiendo una vía inversa a la del Tratado de Maastricht: mientras que entonces sólo la unanimidad abría paso a la mayoría cualificada, ahora las decisiones por dicha mayoría sólo son posibles si no existe oposición expresa de un Estado miembro. El sistema no deja de ser curioso, pues introduce, en un

de votación no aplicable en el caso de decisiones con "repercusiones en el ámbito militar o de la defensa", tal y como expresamente se indica en el artículo 23.2 *in fine*⁴⁰². En realidad, creemos posible afirmar que estamos ante una exclusión procedimental referida a aquéllas decisiones para las que se hace necesario el recurso a la UEO. Ello es así atendiendo a la redacción del artículo 17.3 del Tratado, cuyo primer párrafo establece, precisamente, que la "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"⁴⁰³. Son esas decisiones y acciones las que, en ningún caso, podrán adoptarse siguiendo el procedimiento de mayoría cualificada. Esta característica, relacionada por tanto con la necesidad de recurso a la UEO, permitiría pensar en la existencia de un campo temático relativo a cuestiones militares y de defensa, de perfiles ciertamente difusos, en las que, dándose las condiciones que impone el artículo 23.2⁴⁰⁴, serían posibles decisiones del Consejo siguiendo el procedimiento de mayoría cualificada⁴⁰⁵. Ese podría ser el caso de decisiones (probablemente, posiciones comunes) en materia de desarme y no proliferación, cuya realización no exigiera del recurso a la UEO.

procedimiento de mayoría, una modalidad de veto típica de la unanimidad. Su evidente similitud con el conocido "compromiso de Luxemburgo" y los efectos paralizantes que puede provocar su utilización es objeto de duras críticas entre la doctrina; vid., entre otros, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., *op. cit.*, p. 89 (el autor lo califica de "verdadera oda al retruécano"), y DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1035. Para VAN EEKELEN, aunque persistan las dudas, la fórmula elegida mejora la del compromiso de Luxemburgo, pues ahora es necesario explicar en que consiste ese interés vital; vid. VAN EEKELEN, W. (1998), *op. cit.*, p. 273. En un sentido semejante, vid. DES NERVIENS, P., *op. cit.*, p. 808. No obstante, quizás hubiera sido oportuno definir el concepto de interés vital nacional y las condiciones para su invocación, tal y como defendían algunos de los participantes en la elaboración del Informe del Grupo de Reflexión para la CIG-96; vid. Informe del Grupo de Reflexión para la CIG-96, *doc. cit.*, pág. 180, parágrafo 155. Por otro lado, persisten los problemas derivados de la interpretación acerca de si una decisión es desarrollo o no de una estrategia común, de una acción o de una posición común; en este sentido, vid. DEHOUSSE, F. (1998), *op. cit.*, p. 533.

⁴⁰² El Informe de la Presidencia aprobado por el Consejo Europeo de Colonia se limita, no obstante, a indicar que "las decisiones relativas a las tareas de gestión de crisis, en particular las decisiones que tengan repercusiones militares o de defensa, se adoptarán de acuerdo con el artículo 23 del TUE". Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III: Informe de la Presidencia..., apartado 3 *in fine*.

⁴⁰³ A nuestro juicio, el hecho de que en el artículo 17.3 sólo se hable de decisiones con "repercusiones en el ámbito de la defensa", y no de "repercusiones en el ámbito militar o de la defensa", como hace el artículo 23.2, *in fine*, carece de consecuencias sustantivas específicas. Creemos que la redacción del artículo 17.3 es tributaria de la formulación antes contenida en el artículo J.4.

⁴⁰⁴ Esto es, que se trate de acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común, y también cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común.

⁴⁰⁵ Evidentemente, también es posible la interpretación en contrario. Como señala DASHWOOD, no siempre será fácil identificar qué son "decisiones con repercusiones en el ámbito de la defensa", por lo que, potencialmente, tal excepción al voto por mayoría cualificada abre una amplia brecha en el artículo 23.2, al menos respecto a aquéllas acciones que tienen una dimensión operacional. Vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1034-35. Es evidente que sólo la práctica, y sobre todo la voluntad política, inclinará la balanza hacia una u otra interpretación.

Más allá de esta teórica posibilidad, resulta evidente la plena aplicación del artículo 23.1 del TUE a las decisiones relacionadas con los asuntos de defensa, cosa que convierte a la unanimidad en regla general para la adopción de las mismas⁴⁰⁶. Ahora bien, ello significa advertir que, en estos casos, no sólo es posible la abstención en el seno del Consejo, sino también la utilización del mecanismo de abstención constructiva⁴⁰⁷. Cabe pensar por tanto en la posibilidad de decisiones de la UE acordando una "misión Petersberg" y remitiendo a la UEO su elaboración y puesta en práctica, frente a cuya adopción los cuatro Estados no alineados militarmente hayan hecho uso de dicha abstención constructiva. El mecanismo permitiría salvar así las dificultades que en la actualidad se derivan de la asimetría de miembros entre la UE y la UEO⁴⁰⁸.

El tercer procedimiento de adopción de decisiones en el seno del Consejo aparece recogido en el artículo 23.3 del Tratado. En esta disposición, y a diferencia de lo que ocurría en el anterior artículo J.8.2, se establece explícitamente que "en lo que se refiere a las cuestiones de procedimiento, el Consejo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen". Aunque con ello se eliminan las anteriores divergencias doctrinales sobre la mayoría necesaria para este tipo de cuestiones⁴⁰⁹, sigue siendo válida la afirmación de que, a falta de criterio de determinación, la posición contraria de un sólo miembro del Consejo impide atribuir carácter procedimental a una cuestión determinada⁴¹⁰.

⁴⁰⁶ VAN EEKELLEN es especialmente crítico con esto, dada la no obligación de los Estados miembros a participar en una operación contra su voluntad: "A coalition of the willing within the EU should have been made possible. In its absence the willing will organise their action outside the framework of the EU and, as in the case of Albania, also outside WEU"; vid. VAN EEKELLEN, W. (1998), *op. cit.*, p. 273. Con carácter general, FAVRET se muestra favorable a sustituir la unanimidad por una mayoría cualificada reforzada o incluso por la posibilidad de que una decisión se considere adoptada desde el momento en que no se oponga a la misma una mayoría cualificada; vid. FAVRET, J.M., "Le Traité d'Amsterdam: une révision a minima de la 'Charte constitutionnelle' de l'Union européenne", *Cahiers de Droit Européen*, 1997, nº 5-6, p. 586.

⁴⁰⁷ La confirmación en términos políticos de esta posibilidad ha sido admitida por el Ministro delegado para Asuntos Exteriores de la RFA, quien en respuesta a una pregunta formulada por un miembro de la Asamblea de la UEO afirmó que "Alemania es favorable a que la abstención constructiva pueda operar en PESC también en los casos sobre decisión de una operación"; vid. Sesión plenaria de la Asamblea UEO, 1 diciembre 1998, Document A/UEO (44) CR 8, *doc. cit.*

⁴⁰⁸ No compartimos, sin embargo, la hipótesis planteada por MARINO, según la cual la abstención constructiva aplicada a la decisión de establecer una defensa común o integrar la UEO en la UE podría hacer rebotar la estrategia de un cuarto pilar para la defensa. Vid. MARINO MENÉNDEZ, F., en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 369. En nuestra opinión, la abstención constructiva sólo es de aplicación para las decisiones del Consejo y no del Consejo Europeo, único competente para adoptar aquéllas decisiones.

⁴⁰⁹ Según LIÑÁN, en tales casos se aplicaba la mayoría cualificada. Vid. LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (1992), *op. cit.*, p. 812. Otros autores, sin embargo, consideraban que la mayoría necesaria para las decisiones de procedimiento era la mayoría simple; vid. CLOOS y otros, *op. cit.*, p. 487.

⁴¹⁰ Vid. LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (1992), *op. cit.*, p. 812.

B. *Funciones y competencias.*

Con carácter general, y atendiendo a las misiones que el Tratado confía al Consejo, podemos afirmar que se trata de la institución especialmente llamada para la realización de la PESC, convirtiéndose, en este ámbito, en su órgano de decisión formal⁴¹¹. En efecto, y según los términos del Tratado, el Consejo (basándose en orientaciones generales del Consejo Europeo) tomará las decisiones necesarias para definir y ejecutar la política exterior y de seguridad común; recomendará al Consejo Europeo estrategias comunes y las aplicará, en particular adoptando acciones y posiciones comunes, y velará, también, por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión (artículo 13.3 del TUE)⁴¹².

A nuestro juicio, es posible deducir dos funciones principales del Consejo: en primer lugar, la función de definición y ejecución de la PESC, y, en segundo lugar, la función de velar por la unidad, coherencia y eficacia de la acción de la Unión. Para el desarrollo de éstas, el Tratado atribuye al Consejo unos poderes y competencias concretos. El análisis de esas funciones, poderes y competencias desde la perspectiva de la cooperación en materia de defensa, es el objeto de estudio específico de este apartado.

a) *La función de definición y ejecución de la PESC.*

El Tratado no define específicamente el contenido de la función relativa a la definición y ejecución de la PESC, atribuida al Consejo. No obstante, si atendemos a su regulación general, creemos posible poder definirla como aquella función en virtud de la cual el Consejo determina y desarrolla los contenidos concretos de esta política, dentro del marco general definido por el Consejo Europeo y de los objetivos señalados en el artículo 11 del TUE.

En efecto, el Tratado atribuye al Consejo la competencia para adoptar acciones comunes y posiciones comunes, instrumentos jurídicos formales donde se plasma,

⁴¹¹ Expresión utilizada por CLOOS y otros, *op. cit.*, p. 486. No obstante, es una idea compartida por la mayoría de la doctrina; vid. especialmente, LIÑÁN·NOGUERAS, D.J. (1992), *op. cit.*, p. 810; y ZOLLER, E., en CONSTANTINESCO..., *op. cit.*, p. 796 (órgano de ejecución). Aunque tras el Tratado de Amsterdam corresponda al Consejo Europeo la determinación de las estrategias comunes, de contenido mucho más preciso que las orientaciones generales, es posible seguir manteniendo aquella consideración del Consejo, siquiera porque es éste el encargado de aplicar tales estrategias, en particular, mediante la adopción de acciones y posiciones comunes.

⁴¹² El anterior artículo J.8.2, primer párrafo, no incluía las funciones relacionadas con las estrategias comunes, pues éstas son una novedad introducida en el TUE por el Tratado de Amsterdam.

fundamentalmente, la política exterior y de seguridad de la Unión⁴¹³. Esas acciones y posiciones comunes, así como cualquier otra decisión del Consejo, deberán basarse en las orientaciones generales establecidas por el Consejo Europeo, atendiendo a la fórmula genérica que utiliza el artículo 13.3 del TUE⁴¹⁴. A ello debemos añadir, como novedad introducida por el Tratado de Amsterdam, la competencia también atribuida al Consejo para recomendar al Consejo Europeo la definición de estrategias comunes y, sobre todo, para aplicar las ya definidas por éste, recurriendo en particular para ello a la adopción de acciones y posiciones comunes⁴¹⁵. En este caso, el contenido más preciso de esas estrategias tiene por efecto una acción del Consejo más enmarcada y predeterminada por la voluntad del Consejo Europeo⁴¹⁶. En ambos casos, no obstante, residen en el Consejo los poderes necesarios para controlar el desarrollo y la ejecución de aquéllas acciones y posiciones comunes, tal y como se especifica en el artículo 14 del Tratado⁴¹⁷.

En este marco general, el Tratado regula con detalle ciertas manifestaciones concretas de la función del Consejo relativa a la definición y ejecución de la PESC. Manifestaciones que tienen, no obstante, un distinto grado de incidencia cuando se abordan cuestiones relativas a la defensa.

La primera de esas manifestaciones la encontramos en el artículo 17 del TUE, en referencia a las relaciones UE/UEO. Su actual redacción presenta algunas diferencias con respecto a la disposición anteriormente contenida en el artículo J.4. Esta disposición atribuía al Consejo, con carácter general, la competencia para, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptar las modalidades prácticas necesarias que permitiesen la elaboración y

⁴¹³ Junto a dichas acciones y posiciones comunes, la literalidad del Tratado no parece impedir la adopción por el Consejo de otro tipo de actos, bajo denominación diversa, cuyos efectos jurídicos concretos no siempre pueden ser determinados fácilmente. Se trata de una posibilidad que se mantiene incluso tras la reforma operada por el Tratado de Amsterdam. En este sentido, vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1032 y 1033.

⁴¹⁴ Reproduciendo los mismos términos que se recogían en el anterior artículo J.8.2, primer párrafo. Dicho encuadre general es en nuestra opinión una consecuencia lógica del carácter intergubernamental de la PESC. En todo caso, y atendiendo al contenido de esas orientaciones, parece claro el amplio margen de discrecionalidad con que cuenta el Consejo a la hora de adoptar sus decisiones.

⁴¹⁵ Parece evidente que el Tratado no atribuye al Consejo ningún monopolio de iniciativa en materia de estrategias comunes, atendiendo a la redacción de su artículo 13.2. En este sentido, vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1031-2.

⁴¹⁶ Circunstancia que permite la utilización por el Consejo del procedimiento de mayoría cualificada, a excepción de las decisiones con repercusiones en el ámbito militar o de defensa. En este sentido, vid. DES NERVIENS, P., *op. cit.*, p. 807.

⁴¹⁷ Expresión concreta de esta función es el artículo 18.2 del TUE, donde se atribuye a la Presidencia la responsabilidad primera en la ejecución de las decisiones adoptadas con arreglo al Título V del TUE.

puesta en práctica, por esa Organización internacional, de las decisiones y acciones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa. La cuestión se aborda ahora de forma parcialmente diferente. En primer lugar, y como dispone el segundo párrafo del artículo 17.1, es la Unión a quien corresponde fomentar relaciones más estrechas con la UEO. Esta formulación parece involucrar en tal relación a todas las instituciones y órganos de la PESC, y no sólo al Consejo. No obstante, creemos posible afirmar el papel fundamental que sigue jugando, en todo caso, esta institución. En segundo lugar, el penúltimo párrafo del artículo 17.3 confía al Consejo la competencia para, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptar las modalidades prácticas necesarias para permitir que todos los Estados miembros de la Unión (también los que no son miembros de la UEO) puedan participar, plenamente y en pie de igualdad, en la planificación y adopción de decisiones en la UEO cuando ésta lleve a cabo algunas de las misiones reseñadas en el artículo 17.2 (misiones tipo Petersberg acordadas por la UE). Se trata, pues, de un supuesto concreto de la relación UE/UEO, cuyas específicas consecuencias han justificado, quizás, la alusión en exclusiva al Consejo⁴¹⁸.

Una segunda manifestación de la función relativa a la definición y ejecución de la PESC la encontramos en el artículo 24 del TUE, donde se recoge una de las disposiciones más controvertidas de las introducidas por el Tratado de Amsterdam⁴¹⁹. En ella se atribuye al Consejo una doble competencia, cuyo ejercicio debe siempre producirse por unanimidad: en primer lugar, la competencia para autorizar a la Presidencia a entablar negociaciones para la celebración de un acuerdo con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, el cual se juzga necesario para llevar a la práctica el Título V del TUE; en segundo lugar, compete también al Consejo la celebración de dichos acuerdos, basándose para ello en una recomendación de la Presidencia⁴²⁰. La inexistencia de indicación alguna excluyendo de su

⁴¹⁸ Esas consecuencias específicas son la participación, en el proceso de toma de decisiones de la UEO, de Estados de la UE que no son miembros de la UEO, en el caso de que tales Estados decidan contribuir a la realización de una misión Petersberg acordada por la UE. Vid. Decisión 99/321/PESC del Consejo, de 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*

⁴¹⁹ Sin duda, uno de los comentarios más "sabrosos" (utilizando el mismo término que el autor) sea el de REMIRO BROTONS, R., "¿Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESC?", *Gaceta Jurídica*, D-29, 1998, p. 85-6.

⁴²⁰ MARIÑO denomina a estos acuerdos "acuerdos ejecutivos"; vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 369. En cualquier caso, es interesante observar algunas diferencias entre el artículo 24 del TUE y el proyecto de artículo presentado por la Presidencia irlandesa de la UE en el marco de la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE. En primer lugar, el proyecto excluía expresamente la posibilidad de acuerdos internacionales celebrados por el Consejo en el marco del Título V del TUE en los

ámbito de aplicación ciertas materias permite pensar que se trata de una disposición susceptible de aplicación en asuntos relacionados con la defensa (ie. un eventual acuerdo entre la UE y la OTAN, especialmente apropiado si se produjera la integración de la UEO en la UE).

La tercera manifestación concreta de la función de definición y ejecución de la PESC asignada al Consejo hace referencia a la financiación de la misma. La actual regulación, contenida en el artículo 28 del Tratado, presenta algunas diferencias con las que establecía el anterior artículo J.11. Ahora se prevé, como regla general, la imputación al presupuesto comunitario no sólo de los gastos administrativos sino también de los gastos operativos derivados de la aplicación de la PESC⁴²¹. Esa regla general tiene, sin embargo, dos excepciones: los gastos relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa. En el ejercicio de esta última competencia, y a juicio de MARIÑO, el Consejo puede decidir que los gastos operativos relativos a ese tipo de operaciones se imputen, también, al presupuesto comunitario⁴²². Caso contrario, y aunque el Tratado establece que la financiación a cargo de los Estados miembros se efectuará conforme a una clave de reparto basada en el producto interior bruto, el Consejo podrá acordar por unanimidad cualquier otra fórmula⁴²³.

que se contemplara el uso de medios militares. En segundo lugar, el procedimiento para su celebración contemplaba la participación del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia. Así, se preveía un dictamen consultivo del Parlamento, cuya emisión podría ser sometida a un plazo determinado por el Consejo en función de la urgencia de la cuestión. En caso de ausencia de dictamen transcurrido dicho plazo, el Consejo podía actuar. Respecto al Tribunal de Justicia, se le reconocía competencia para, a petición del Consejo, de un Estado miembro o de la Comisión, determinar la compatibilidad de un acuerdo con las disposiciones del Tratado. Vid. CONF 2500/96, *doc. cit.*, p. 88. Junto a la valoración negativa que a nuestro juicio merece la desaparición del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia, es sin embargo positiva la eliminación de la excepción material que contemplaba el proyecto, al menos por cuanto deja abiertas las posibilidades de aplicación del nuevo artículo 24 del TUE.

⁴²¹ El artículo J.11.2 depositaba en el Consejo la decisión respecto al método de financiación de los gastos operativos derivados de la PESC, procediendo a su imputación en el presupuesto comunitario o manteniéndolos a cargo de los Estados miembros. Como indica DES NERVIENS, el Consejo optó normalmente por su imputación al presupuesto comunitario, por lo que la reforma del Tratado de Amsterdam se limita a normativizar lo que ya era una práctica del Consejo. Vid. DES NERVIENS, P., *op. cit.*, p. 102.

⁴²² Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 370-1. Por el contrario, GUTIÉRREZ ESPADA interpreta que el artículo 28 del TUE impide al Consejo decidir la imputación de esos gastos al presupuesto comunitario. Vid. GUTIÉRREZ ESPADA, C., "El letargo de Europa (o la cooperación en asuntos de seguridad y defensa)", en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad internacional*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998, p. 134.

⁴²³ En cualquier caso, los Estados que hayan hecho uso de la abstención constructiva no estarán obligados a contribuir a la financiación de los gastos operativos.

La función de definición y ejecución de la PESC, en los términos analizados, parece completarse en el Tratado con una función relacionada con aquélla, pero de carácter residual. Nos referimos a la disposición recogida en el artículo 16 del Tratado, según la cual, "los Estados miembros se informarán y consultarán mutuamente en el seno del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general, a fin de garantizar que la influencia de la Unión se ejerza del modo más eficaz mediante una acción concertada y convergente". La disposición se inscribe, a nuestro juicio, en la más pura tradición de la CPE, si bien ahora, y atendiendo a los cambios de redacción introducidos por el Tratado de Amsterdam, la función de "foro de concertación para los Estados miembros" atribuida al Consejo tiene una finalidad que se conecta, expresamente, con el objetivo de incrementar el papel e influencia de la Unión en la escena internacional⁴²⁴.

b) *La función de velar por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión.*

Como ya hemos indicado, el artículo 13.3 del TUE encomienda también al Consejo la función de velar por la unidad, coherencia y eficacia de la acción de la Unión. Se trata de una función que debemos enmarcar en las previsiones contenidas en el artículo 3 del Tratado, donde se establece que 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. Estamos ante una finalidad cuya persecución es tributaria, como sabemos, de la estructura retenida y mantenida por el TUE, que no reúne bajo un único sujeto de derecho internacional las competencias y actividades desarrolladas por las Comunidades Europeas y por las estructuras de cooperación intergubernamental que las complementan⁴²⁵.

En cualquier caso, el artículo 3 del TUE atribuye a dos instituciones, Comisión y Consejo, la responsabilidad de garantizar aquélla coherencia, imponiendo sobre ambas una

⁴²⁴ En el anterior artículo J.2.1, la finalidad era garantizar que la influencia combinada de los Estados miembros se ejerciera del modo más eficaz mediante una acción concertada y convergente. El Consejo actuaba por tanto como foro tendente a evitar posiciones contradictorias entre los Estados miembros.

⁴²⁵ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ insiste en que lo mejor habría sido incluir la PESC en el pilar comunitario, y critica la no reunión en un sólo capítulo del Tratado de todas las disposiciones relativas a política exterior (política comercial común, política de desarrollo, ayuda humanitaria y PESC). Vid. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., *op. cit.*, p. 84.

obligación de cooperación mutua. El hecho de que el artículo 13 deposite en exclusiva sobre el Consejo la función de velar, en el marco de la PESC, por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión fue interpretada por algún autor como un mero olvido de los redactores del Tratado de Maastricht⁴²⁶. Sin embargo, su persistencia tras la reforma operada por el Tratado de Amsterdam refuerza, a nuestro juicio, la hipótesis de que los redactores del Tratado han optado deliberadamente por esta opción, evitando así reconocer una función específica, aunque compartida, a la Comisión en el marco de la PESC. Ello no obsta, sin embargo, a la plena vigencia, también en el Título V del Tratado, del artículo 3 del TUE y, por tanto, la obligación que pesa sobre el Consejo de cooperar con la Comisión a fin de evitar contradicciones y/o incoherencias entre la acción comunitaria y la actividad intergubernamental.

La unidad, coherencia y eficacia de la acción de la Unión también exige de, al menos, la compatibilidad entre ésta y las decisiones adoptadas por sus Estados miembros. A tal efecto, el artículo 11.2 instituye al Consejo como la institución encargada de velar por que los Estados miembros apoyen activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, trabajen conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua, y se abstengan de toda acción contraria a los intereses de la Unión o perjudicial para su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales. A pesar de la evidente importancia de estos principios, el Tratado no otorga al Consejo ningún poder específico, limitando así sus capacidades a las que puedan derivarse de su función como foro de consultas y encuentro entre los Estados miembros. No obstante, la situación cambia cuando existen acciones comunes previamente adoptadas por la UE. En tal caso recae sobre el Consejo un poder de supervisión de las acciones emprendidas por los Estados para su aplicación (artículo 14.5) y también compete a éste el diseño de las soluciones oportunas en caso de dificultades importantes de un Estado miembro para la aplicación de alguna de esas acciones comunes (artículo 14.7)⁴²⁷.

Las responsabilidades del Consejo respecto a la unidad y eficacia de la acción de la Unión encuentran, quizás, su mejor expresión en la exclusiva atribución a la Presidencia de

⁴²⁶ Vid. CLOOS y otros, *op. cit.*, p. 486-487.

⁴²⁷ Por el contrario, y en materia de posiciones comunes, son los Estados miembros los encargados de velar por la conformidad de sus políticas nacionales con dichas posiciones comunes (artículo 15 TUE).

la función de representación de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común (artículo 18.1 del TUE).

C. Órganos auxiliares.

La incorporación del Consejo al ámbito de la PESC no lleva aparejada la completa unificación de sus órganos auxiliares; esto es, la integración en el COREPER y en la Secretaría General del Consejo de las estructuras de apoyo a las "reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores" creadas al amparo de la CPE. De hecho, el Tratado de Maastricht mantenía la existencia en paralelo del Comité de Directores Políticos y del COREPER, así como de la Secretaría general de la CPE y la Secretaría General del Consejo⁴²⁸. No obstante, la Declaración nº 28 anexa entonces al TUE recogía el acuerdo de la Conferencia intergubernamental sobre la necesidad de un estudio posterior respecto a la articulación de los trabajos entre el Comité Político y el COREPER, así como de las disposiciones prácticas para la fusión de la Secretaría de la CPE con la Secretaría General del Consejo. Salvo la fusión de estas últimas, que se produjo sin mayores dificultades durante la vigencia del Tratado de Maastricht, la reforma operada por el Tratado de Amsterdam no sólo ha venido a confirmar la pervivencia del Comité Político, sino que también ha procedido a un reforzamiento y previsión de nuevas estructuras de apoyo al Consejo, exclusivas para el ámbito de la PESC y plenamente operativas cuando se abordan cuestiones relativas a la defensa⁴²⁹.

La regulación actual del TUE permite distinguir dos órganos auxiliares del Consejo, de carácter permanente, para cuando actúa al amparo de su Título V: el Comité Político y el Secretario General del Consejo, en su calidad de Alto Representante de la PESC. A ellos debemos añadir la figura del Representante especial de la UE, órgano subsidiario del Consejo de creación ad hoc.

⁴²⁸ El Parlamento Europeo criticaba, ya en 1994, que el marco institucional único no diera lugar también a la fusión de órganos a niveles inferiores, citando como ejemplo el caso del Comité Político y el COREPER; vid. Informe de 27 de enero de 1994 (A3-41/94), *doc. cit.*, pág. 23.

⁴²⁹ Como advierte DEHOUSSE, en un sistema institucional que ya contaba con un número considerable de actores, el Tratado de Amsterdam introduce algunos más en nombre de la eficacia. Para el autor, no se trata de un argumento muy convincente, dado el riesgo de que proliferen los conflictos burocráticos. Además, señala, la gradual exclusión de la Comisión conlleva que la representación ante terceros países sea aún más fragmentada que en la actualidad. Vid. DEHOUSSE, F. (1998), *op. cit.*, p. 534.

El "mapa" de órganos auxiliares del Consejo podría complicarse aún más si se avanza en el reforzamiento de una política común de seguridad y defensa. Tal y como señala el Informe de la Presidencia aprobado por el Consejo Europeo de Colonia serían necesarios, a tal efecto y en el marco de la UE, un órgano permanente (Comité Político y de Seguridad) formado por representantes con conocimientos políticos y militares; un Comité Militar de la UE integrado por representantes militares, que haría recomendaciones al Comité Político y de Seguridad; un Estado Mayor de la UE que incluya un Centro de Situación; y otros recursos, como un Centro de Satélites y un Instituto de Estudios sobre la Seguridad⁴³⁰.

a) *El Comité Político.*

La figura del Comité Político aparece regulada en el artículo 25 del TUE. A diferencia de lo que ocurría en el anterior artículo J.8.5, nada se indica sobre su composición⁴³¹. No obstante, y atendiendo al contenido de la Declaración nº 5 anexa al Acta final de la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE, se trata de un órgano integrado, como hasta ahora, por los directores políticos designados por cada Estado miembro, o bien por sus adjuntos⁴³².

Sus funciones se centran en el seguimiento de la situación internacional y la supervisión de la ejecución de las políticas acordadas en los ámbitos concernientes a la PESC, sin perjuicio, pero en paralelo, a las competencias de la Presidencia y de la Comisión. A tal efecto, la disposición mencionada le reconoce la posibilidad de emitir dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste o por propia iniciativa; dictámenes que, según se afirma, contribuirán a la definición misma de la PESC.

Esas funciones se ejercen, tal y como dispone el Tratado, "sin perjuicio de las disposiciones del artículo 207 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea", en virtud

⁴³⁰ Todos los mencionados son órganos ya existentes en el seno de la UEO. Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III: Informe de la Presidencia...pto. 3.

⁴³¹ Es la única diferencia entre ambos artículos. El artículo J.8.5 indicaba que el Comité Político estaba formado por los directores políticos, recogiendo así la configuración que establecía el AUE.

⁴³² Según reza esa Declaración "la Conferencia conviene en que los Estados miembros garantizarán que el Comité Político ... pueda reunirse en cualquier momento con un preaviso muy breve, en caso de crisis internacionales u otros asuntos urgentes, a nivel de directores políticos o de adjuntos".

de las cuales se incorpora el COREPER al ámbito de la PESC⁴³³. La compatibilización, en el seno de este pilar intergubernamental, entre el COREPER y el Comité Político implica, a juicio de FINK-HOOIJER, reconocer el derecho del COREPER a supervisar las recomendaciones o conclusiones formuladas por el Comité Político, antes de su transmisión al Consejo, capacitándolo incluso para añadir sus propias observaciones⁴³⁴. Desde nuestro punto de vista, sin embargo, la interrelación entre esos dos órganos exige tener en cuenta las funciones que a cada uno de ellos asigna el Tratado.

A nuestro juicio, la presencia del COREPER en el marco de la PESC es consecuencia necesaria del principio de unidad institucional de la UE, y tiene un alcance delimitado por los principios de coherencia y continuidad de la acción de la Unión, de tal manera que sus funciones en este ámbito intergubernamental se limitan a garantizar la coordinación de sus actuaciones a título comunitario e intergubernamental. Por otro lado, no podemos olvidar cual es el cometido básico del Comité Político, seguimiento de la situación internacional y supervisión de la ejecución de las políticas acordadas; funciones diferentes a las del COREPER, órgano encargado de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe, tal y como establece el artículo 207 del TCE⁴³⁵.

⁴³³ El artículo 25 del TUE constituye una mera reiteración de las disposiciones contenidas en el artículo 28, donde se establece la aplicación para el ámbito de la PESC de un conjunto de disposiciones del TCE, entre otras, su artículo 207. En este sentido, el Tratado de Amsterdam mantiene la regulación ya introducida por el Tratado de Maastricht.

⁴³⁴ Vid. FINK-HOOIJER, F., *op. cit.*, p. 189. Según afirma MARTÍN ARRIBAS, el Consejo ha establecido un sistema de articulación entre los trabajos de esos dos órganos, según el cual el COREPER examina todos los puntos que figuren en el orden del día del Consejo, en tanto que el Comité Político aporta su valoración práctica a los Ministros. Vid. MARTÍN ARRIBAS, J.J., *op. cit.*, p. 107. Para HAGUENAU-MOIZARD, el Comité Político permite descargar de trabajo al COREPER y está más capacitado que éste para ayudar al Consejo en cuestiones relativas a política exterior y de seguridad; vid. HAGUENAU-MOIZARD, C., *op. cit.*, p. 241.

⁴³⁵ Es interesante observar cómo en el Reglamento interno del Consejo no aparece referencia alguna al Comité Político. Por el contrario, su artículo 17 regula detalladamente las funciones y el funcionamiento del COREPER. Así, y entre otras, se establece que todos los puntos inscritos en el orden del día de una sesión del Consejo serán previamente examinados por el COREPER, salvo decisión en contrario de este último. Vid. Decisión del Consejo 99/385/CE, CECA, Euratom, de 31 de mayo de 1999, por la que se adopta su Reglamento interno (DOCE L 147, 12.699, p. 13-22). En virtud de esta Decisión se sustituye el anterior Reglamento interno del Consejo, adoptado en diciembre de 1993 y modificado en dos ocasiones (DOCE L 304, 10.12.93, p. 1 y ss.). El nuevo Reglamento interno entró en vigor el 1 de junio de 1999.

b) *El Secretario General del Consejo, Alto Representante de la PESC.*

Los debates desarrollados durante la CIG-96 tuvieron, como uno de sus ejes centrales, la necesidad de mejorar la visualización internacional de la Unión en materia de política exterior y de seguridad⁴³⁶. Uno de sus resultados ha sido la disposición ahora contenida en el artículo 26 del TUE. A través de ella el Tratado crea la figura del Alto Representante de la PESC, haciéndola recaer en la persona del Secretario General del Consejo⁴³⁷. El acuerdo político sobre su nombramiento se produjo en el Consejo Europeo de Colonia, designando para este cargo a D. Javier Solana Madariaga⁴³⁸.

Atendiendo al mandato y responsabilidades que le atribuye el mencionado artículo 26, podemos distinguir dos funciones principales del Alto representante de la PESC⁴³⁹.

⁴³⁶ La traducción institucional concreta de este objetivo aparentemente común a todos los participantes era objeto no obstante de diferencias. Así, unos consideraban que era necesario designar como Alto representante de la PESC al miembro de la Comisión encargado de estas cuestiones (posición del Parlamento Europeo), mientras que otros optaban por hacer recaer este nombramiento en una figura netamente intergubernamental. Incluso entre estos últimos, existían discrepancias respecto al alcance político o no de esa nueva figura (Francia-Alemania). Como indica PETITE, mientras Francia defendía la necesidad de que Europa estuviera representada por una persona de alto perfil político, nombrada al más alto nivel, la mayoría de delegaciones se mostraba contraria a añadir más instituciones en un panorama institucional ya complejo. El compromiso final fue crear la función pero no la institución, utilizando para ello un órgano ya existente: la Secretaría general del Consejo. Vid. PETITE, M., *op. cit.*, p. 39. La solución finalmente retenida apareció ya esbozada en el Texto presentado por la Presidencia irlandesa a la Conferencia intergubernamental en diciembre de 1996; vid. *doc. cit.*, p. 70.

⁴³⁷ Como consecuencia, se produce una reorganización en la estructura de la Secretaría, creándose la figura de Secretario General adjunto, responsable de la gestión de la Secretaría general. Dichos cambios aparecen recogidos en el artículo 207.2 del TCE. El nombramiento del nuevo Secretario General Adjunto se produjo en el Consejo Europeo de Colonia, que designó para dicho cargo a D. Pierre de Boissieu; vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, pto. 4.

⁴³⁸ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, pto. 4. Tal nombramiento debería haberse producido en el Consejo Europeo celebrado en Viena los días 11 y 12 de noviembre de 1998, como acordó el Consejo en septiembre de ese mismo año; vid. *Europe* n° 4234, 7-8 septiembre 1998, p. 7. Hasta la toma de posesión del cargo por parte del Sr. Solana (el 18 de octubre de 1999), el Consejo acordó prorrogar mientras tanto el mandato del Sr. Jürgen Trumpf. Vid. 2200ème session du Conseil-Affaires Generales, Bruxelles, le 29 juillet 1999, Nr.10390/99 (Presse 243), y *Europe* n° 4477, 18-19 de octubre de 1999, p. 7.

La designación del Sr. Solana ha puesto fin al debate sobre la relevancia política que debía tener el Alto Representante de la PESC. En efecto, aunque algunos Ministros ya se habían manifestado partidarios de designar para este cargo a personalidades de élite con verdadera autoridad, persistían las voces críticas que insistían en que se trataba del nombramiento de un "técnico". Respectivamente, vid. Discurso del Ministro de Defensa británico, G. Robertson, en Sesión plenaria de la Asamblea UEO, Document A/UEO (44) CR 7, *doc. cit.*, y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., *op. cit.*, p. 92. Una vez confirmado el carácter altamente político que los Estados de la Unión han querido otorgar a este cargo, lo cierto es que ya el Consejo Europeo de Viena había expresado la intención de sus miembros de hacer recaer tal nombramiento en "una personalidad de relevante perfil político"; vid. Consejo Europeo de Viena, 11-12 de diciembre de 1998, Conclusiones de la Presidencia, parágrafo 73, en *Bol. UE* 12-1998, pto. 1.9.

⁴³⁹ A este respecto, vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1036-7, y DES NERVIENS, P., *op. cit.*, p. 809.

En primer lugar, ejerce una función de representación de la Unión, bien en apoyo de la Presidencia⁴⁴⁰, o bien directamente, dirigiendo el diálogo político con terceros en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia. El Alto representante de la PESC se convierte así en el principal elemento garantizador de la continuidad y visibilidad de la Unión en estos ámbitos, atendiendo sobre todo a los efectos que se derivan de la rotación semestral en la Presidencia⁴⁴¹. La efectividad de esta garantía dependerá, no obstante, de la práctica que efectivamente se lleve a cabo, una vez que está fuera de duda la relevancia política de ésta nueva figura.

En segundo lugar, el Alto Representante deberá asistir al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la política exterior y de seguridad, en particular contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas. En el ejercicio de esta función, y con el objetivo de reforzar los instrumentos en manos del Consejo para la aplicación del Título V del Tratado, el Alto Representante de la PESC cuenta con un instrumento específico, la Unidad de Planificación de la Política y Alerta Rápida (UPPAR) prevista en la Declaración n° 6 anexa al Tratado de Amsterdam⁴⁴². A esta Unidad, ubicada bajo la responsabilidad directa del Alto Representante e integrada con personal procedente de la Secretaría General, de los Estados miembros, de la Comisión y de la UEO, se atribuyen un conjunto de tareas expresamente enumeradas en la Declaración mencionada:

⁴⁴⁰ En virtud de lo dispuesto en el artículo 18.3 del TUE.

⁴⁴¹ En especial, cuando la Presidencia recaiga en un pequeño Estado miembro. En este sentido, vid. LANGRISH, S., *op. cit.*, p. 13.

⁴⁴² La creación de esta Unidad encuentra su razón de ser en las deficiencias observadas respecto a la capacidad de análisis conjunto de la UE en materia de PESC. Vid. Rapport de la Commission Européenne sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne: Préparer l'Europe du XXIème siècle, en *R.T.D. eur.*, Vol. 31, 1995, n° 3, parágrafo 163, donde se afirma que una PESC más eficaz requiere como condición necesaria el análisis perspicaz y precoz de las evoluciones exteriores. De hecho, el Parlamento Europeo abogaba desde 1995 por la creación de un órgano semejante; vid. Resolución de 14 junio 1995 sobre la creación de un Centro de análisis de la UE para la prevención activa de las crisis (*DOCE C 166*, 3.7.1995, p. 59). Su creación figuraba entre las propuestas presentadas por diversos Estados de la UE a la CIG-96. Entre otros, vid. Memorandum del Benelux de 8 marzo 1996, *doc. cit.*; Propuestas de Italia sobre PESC (noviembre 1996), *doc. cit.*, p. 6; y Carta conjunta Chirac & Kohl al Presidente del Consejo Europeo (9 diciembre 1996), *doc. cit.*, apartado II. No obstante, existían diferencias entre los Estados respecto a las características y ubicación de esa Unidad. A ellas hace referencia BUFFOTOT, P., *op. cit.*, p. 237.

El consenso sobre la necesidad de su existencia se recoge muy pronto en los documentos de la CIG-96. Entre otros, vid. Progress Report from the Chairman of the Reflection Group 1996 Intergovernmental Conference (*Europe Documents* n° 1951/1952, 27 septiembre 1995, p. 10); Informe Final del Grupo de Reflexión para la CIG-96, *doc. cit.*, parágrafo 153; e Informe de la Presidencia sobre el avance de los trabajos de la CIG-96 (21-22 junio 1996), *doc. cit.* El Texto presentado a la CIG-96 en diciembre de 1996 por la Presidencia irlandesa incluía ya la creación de esta Unidad; vid. CONF 2500/96, *doc. cit.*, pág. 71.

- a) observación y análisis de la evolución de la situación en ámbitos referentes a la PESC;⁴⁴³
- b) elaboración de evaluaciones de los intereses de la Unión en materia de política exterior y de seguridad, y determinación de los ámbitos en los que la PESC podría centrarse en el futuro;
- c) presentación, con la suficiente antelación, de evaluaciones y alerta rápida en cuanto a los hechos o situaciones que pudieran tener repercusiones importantes para la política exterior y de seguridad de la Unión, incluidas las crisis potenciales;
- d) elaboración, bien a petición del Consejo, de la Presidencia o por propia iniciativa, de documentos en los que se expongan de forma razonada opciones políticas, que se presentarán bajo la responsabilidad de la Presidencia como aportación a la formulación de la política en el seno del Consejo, y que podrán contener análisis, recomendaciones y estrategias para la PESC.

En espera de la efectiva puesta en marcha de esta Unidad⁴⁴⁴, y por tanto de la posibilidad de comprobar el alcance de su actividad, algunos autores indican la existencia de limitaciones congénitas a la misma: mandato restringido, inexistencia de objetivos comunes en asuntos exteriores y de seguridad, e insuficiencia de servicios de inteligencia⁴⁴⁵. Por otro lado, y sin negar la potencial utilidad de la UPPAR, cabe advertir una cierta ambigüedad derivada de su ubicación institucional: en primer lugar, refuerza considerablemente la

⁴⁴³ En el ejercicio de esta tarea, cabe advertir un cierto riesgo de solapamiento entre la UPPAR y el Comité Político, encargado como sabemos del "seguimiento de la situación internacional". Este riesgo, advertido también por FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, habría podido evitarse, según este autor, permitiendo la participación en el Comité Político del Alto Representante de la PESC; vid. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., *op. cit.*, p. 88.

⁴⁴⁴ A mediados de 1997 el Consejo de la UE inició los trabajos encaminados a la creación de esta Unidad, solicitando un informe a la Secretaría General del Consejo. A partir de su elaboración, las discusiones han proseguido en el seno del COREPER, con la asistencia del Comité Político. Vid. Sesión 2019ª del Consejo - Asuntos Generales -, Luxemburgo, 26 de junio de 1997, Secretaría General, Comunicado de Prensa 9308/97 (Presse 216), pág. 5; Sesión nº 2041 del Consejo - Asuntos Generales -, Bruselas, 10 de noviembre de 1997, Secretaría General, Comunicado de Prensa, 12061/97 (Presse 328), pág. 6; y Sesión nº 2057 del Consejo - Asuntos Generales -, Bruselas, 8 de diciembre de 1997, Secretaría General, Comunicado de Prensa, 12893/97 (Presse 380), pág. 4. Hasta la fecha, las decisiones que se conocen se limitan a la consignación, en el presupuesto para 1999, de fondos para la contratación de veinte funcionarios "A" adicionales para la Unidad. Vid. Sesión nº 2078 del Consejo - Asuntos Generales -, Bruselas, 30/31 de marzo de 1998, Secretaría General, Comunicado de Prensa, 70951/98 (Presse 86), pág. 16. Por el tenor de las respuestas del Sr. Solana a las preguntas de los miembros de la comisión de asuntos exteriores del Parlamento Europeo, a finales de octubre de 1999 la Unidad no había entrado aún en funcionamiento. Vid. Europe nº 4487, 2-3 de noviembre de 1999, p. 5. Creemos que esto se verá afectado por las decisiones que puedan tomarse a finales de 1999 en el Consejo Europeo de Helsinki, sobre todo si éstas abordan también aspectos institucionales en materia de defensa.

⁴⁴⁵ Vid. GOURLAY, C. y DOLAN, A., "The policy planning dimension after Amsterdam", *Studia Diplomatica*, Vol. LI, 1998, nº 1-2, p. 41-58.

posición de la Secretaría general del Consejo frente a la Presidencia de la Unión, y en segundo lugar, debilita la posición de la Comisión respecto a la Secretaría General. Para DEHOUSSE, todo ello conduce, en el mejor de los casos, a una estructura dual en materia de relaciones exteriores, y, en el peor de los escenarios, a una PESC con tres cabezas visibles: la Presidencia, la Secretaría General y la Comisión⁴⁴⁶.

A pesar de estas múltiples incógnitas, la mayoría de la doctrina valora positivamente esta novedad orgánica introducida por el Tratado de Amsterdam, en la medida que la UPPAR quizás esté en condiciones de suministrar la "materia prima" de una política exterior concebida desde la perspectiva de la Unión en su conjunto⁴⁴⁷. Además, y desde nuestra perspectiva específica, la UPPAR constituye el primer ejemplo orgánico a nivel de UE de su relación con la UEO⁴⁴⁸.

El segundo ejemplo se ha producido muy recientemente, no como resultado de una previsión específica del TUE, sino como consecuencia directa de la voluntad política de los Estados miembros de la UE. Nos referimos al acuerdo de nombrar como Secretario General de la UEO al Sr. Solana, que acumula así dicho cargo con su condición de Alto Representante de la PESC⁴⁴⁹. Se trata de una decisión de indudable trascendencia en un doble sentido. Por un lado, porque facilita la conexión UE/UEO prevista y establecida a partir del

⁴⁴⁶ Vid. DEHOUSSE, F. (1998), *op. cit.*, p. 532. La creación de la UPPAR lleva también aparejados otros problemas relativos a su relación orgánica con la Unidad PESC del Secretariado del Consejo. Tales problemas han sido parcialmente abordados en un informe de etapa presentado al Consejo de Asuntos generales de 30 de marzo de 1998; vid. *Europe*, n° 4155, 2 abril 1998, p. 2. Incluso también parece abierta la discusión sobre la ubicación concreta de la UPPAR dentro de la Secretaría general del Consejo. En julio de 1998 una mayoría de Estados era favorable a que la misma fuera una unidad de la dirección general del Secretariado del Consejo encargada de las relaciones exteriores; una unidad distinta, pero que formaría parte, sin embargo, de la dirección general. Por el contrario, una minoría de Estados, y también la Comisión, estimaban que la UPPAR debería ser autónoma dentro del Secretariado general y situarse bajo la responsabilidad directa del Alto Representante de la PESC. Vid. *Europe*, n° 4214, 6-7 julio 1998, p. 4. Consideramos que esa opinión minoritaria es la que mejor se corresponde con la literalidad de la Declaración anexa al Tratado de Amsterdam. Por el momento, no nos consta la efectiva puesta en marcha de la UPPAR, y ello a pesar de la opinión generalizada en la Cumbre informal de Portschach sobre la necesidad de disponer de la misma lo antes posible; vid. *Europe* n° 4268, 26-27 octubre 1998, p. 3.

⁴⁴⁷ Vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1037. En esta línea, VIGNES apunta a la posibilidad de considerar a la UPPAR como el embrión de un futuro Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión; vid. VIGNES, D. (1997), *op. cit.*, p. 23. Incluso antes de su puesta en funcionamiento, el Parlamento Europeo ya ha formulado una petición concreta a esta Unidad: la elaboración de un Libro Blanco sobre la defensa y sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de la UE, cuya aprobación, no obstante, correspondería al Consejo Europeo. Vid. Resolución de 14 de mayo de 1998, *doc. cit.*, apartados 25, 26 y 31.

⁴⁴⁸ La presencia en esta Unidad de personal procedente de la UEO permite concebir la UPPAR como una modalidad específica para la cooperación UE/UEO, extremo que analizaremos en el Capítulo 5°.

⁴⁴⁹ Nombramiento para el que fue necesaria la previa autorización del Consejo de la UE. Vid. 2217th Council meeting-General Affairs -, Brussels, 15 November 1999 - Nr. 12642/99 (Presse 344).

TUE, simplificando además una de las modalidades de cooperación interorgánica sobre las que aquélla se sustenta⁴⁵⁰. Por otro lado, y más importante, porque confirma la voluntad manifestada por el Consejo Europeo de Colonia en el sentido de reforzar la dimensión de defensa de la UE. La designación de Javier Solana como Secretario General de la UEO es además la primera manifestación de una efectiva relación estructural entre la UE y la UEO⁴⁵¹, y probablemente el primer paso hacia la integración de ésta última en las estructuras de la UE⁴⁵².

c) *Los Representantes especiales de la UE.*

Junto a la institucionalización de un Alto Representante de la PESC, el Tratado de Amsterdam ha introducido también una nueva disposición en la que se recoge la posibilidad de que el Consejo designe representantes especiales provistos de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas (artículo 18.5 TUE). Más allá de su novedad formal, estamos ante una disposición que se limita a recoger una práctica ya utilizada por el Consejo⁴⁵³.

En efecto, mediante la adopción de acciones comunes el Consejo ha procedido a la designación de representantes o enviados especiales de la UE para la Región de los Grandes Lagos de África⁴⁵⁴, para el proceso de paz en Oriente Próximo⁴⁵⁵, para la República

⁴⁵⁰ La cooperación entre las Secretarías generales de la UE y de la UEO. Esta modalidad de cooperación, y los efectos que para ella se derivan de la novedad comentada, se analizarán en el Capítulo 5º.

⁴⁵¹ En materia de relaciones inter-organizaciones internacionales, DUPUY distinguía en 1960 entre técnicas relacionales y normas relacionales. En el primer grupo, donde diferenciaba, a su vez, entre técnicas orgánicas y técnicas formales (acuerdos), el autor identificaba la "unión de órganos" como una de las técnicas que permiten las relaciones estructurales entre las organizaciones, sin implicar por ello una fusión de las mismas. La unión de órganos puede articularse, según el autor, a través de dos vías: bien mediante la identidad de las personas que integran esos órganos (como es nuestro caso), bien a través de sesiones conjuntas. Vid. DUPUY, R.J., "Le Droit des Relations entre les Organisations Internationales", *Recueil des Cours*, Vol. 100, 1960-II, p. 480 y ss.

⁴⁵² No obstante, tampoco debemos olvidar que la "unión de órganos" entre las tres Comunidades Europeas nunca ha dado lugar a la fusión, en sentido jurídico, de esas tres organizaciones internacionales, aunque sí a una efectiva coherencia en su funcionamiento.

⁴⁵³ Aún reconociendo la eventualidad de situaciones en que sea útil este mecanismo, DEHOUSSE sugiere que la nueva figura del Alto Representante de la PESC quizás conlleve un menor recurso al nombramiento de representantes especiales; DEHOUSSE, F. (1998), *op. cit.*, p. 534.

⁴⁵⁴ Vid. Acción común 96/250/PESC, de 25 de marzo de 1996, relativa a la designación de un enviado especial para la Región de los Grandes Lagos de África (*DOCE* L 87, 04.04.96, p. 1), prorrogada por última vez mediante Decisión del Consejo 1999/423/PESC, de 28 de junio de 1999 (*DOCE* L 163, 29.6.99, p. 85).

⁴⁵⁵ Vid. Acción común 96/676/PESC de 25 de noviembre de 1996 relativa al nombramiento de un enviado especial de la UE para el proceso de paz en Oriente Próximo (*DOCE* L 315, 04.12.96, p. 1).

Federativa de Yugoslavia (RFY)⁴⁵⁶ y para Kosovo⁴⁵⁷. En dicha práctica debemos incluir también la designación por el Consejo de un Administrador de la UE para la ciudad de Mostar⁴⁵⁸. Con diferentes grado de precisión, esas acciones comunes fijan las funciones encomendadas a tales enviados especiales, sus relaciones con la Presidencia y, muy especialmente, el importe asignado para sufragar los gastos derivados de su misión. Por lo que respecta a los privilegios, inmunidades y demás garantías necesarias para el cumplimiento y buen funcionamiento de la misión, éstas son determinadas de común acuerdo con los Estados donde desarrollan su actividad.

La diversidad de supuestos en los que puede ser conveniente la designación de un representante especial no permite determinar, a priori, la categoría de sus funciones, más allá de que éstas consistirán única y exclusivamente en el mandato asignado por el Consejo. No obstante, y atendiendo a la práctica desarrollada, cabe afirmar que sus funciones pueden abarcar desde tareas similares a los buenos oficios⁴⁵⁹ hasta incluso la responsabilidad última en la administración de un territorio⁴⁶⁰. Atendiendo, por tanto, a la flexibilidad con que el Tratado regula esta nueva figura, no puede descartarse su utilización en un escenario de gestión de crisis a cargo de la UE y en cooperación con la UEO.

⁴⁵⁶ Vid. Acción común 98/375/PESC, de 8 de junio de 1998 relativa al nombramiento de un representante especial de la UE para la República Federativa de Yugoslavia (RFY) (DOCE L 165, 10.06.98, p. 2).

⁴⁵⁷ Vid. Acción común 99/239/PESC, de 30 de marzo de 1999 relativa al nombramiento de un enviado especial de la UE para Kosovo (DOCE L 89, 1.04.99, p. 1-2). Debido al despliegue de la Misión de Naciones Unidas en Kosovo (MINUK), el Consejo derogó esta acción común mediante Decisión 99/524/PESC, de 29 de julio de 1999 (DOCE L 201, 31.7.99, p. 4).

⁴⁵⁸ Aunque la designación correspondió al Consejo (que nombró el 18 de abril de 1994 al Sr. Koschnich), las funciones que corresponden a tal Administrador son objeto de regulación detallada en el *Memorandum de acuerdo sobre la Administración de Mostar por la Unión Europea*, firmado el 6 de julio de 1994 (mimografiado). Desde la UE, las principales Decisiones del Consejo sobre las que se fundamenta la Administración por la UE de la ciudad de Mostar son la Decisión 94/308/PESC de 16 de mayo de 1994 (DOCE L 134, 30.05.94, p. 1) y la Decisión 94/790/PESC de 12 de diciembre de 1994, confirmada por Decisión 95/517/PESC de 4 de diciembre de 1995 (DOCE L 298, 11.12.95, p. 4). La AMUE comenzó oficialmente sus operaciones el 23 de julio de 1994, fecha en la que el Administrador asumió sus funciones en Mostar.

⁴⁵⁹ En esta categoría cabe incluir las funciones desarrolladas por el Sr. Aldo Ajello, enviado especial de la UE para los Grandes Lagos. En una de sus últimas visitas a la región, se entrevistó con el Presidente de la República democrática del Congo, de quién constató la aceptación del principio de nombrar a un mediador internacional para gestionar el diálogo interno. Vid. *Europe* nº 4377, 19-20 abril 1999, p. 5.

⁴⁶⁰ Por el momento este supuesto sólo se ha producido respecto a la administración de la ciudad de Mostar, a pesar de las aspiraciones manifestadas por la UE en relación a Kosovo. En efecto, entre los elementos esenciales de un acuerdo provisional para Kosovo, acordados por el Consejo Europeo especial de 14 de abril de 1999, figuraba "el establecimiento de una administración internacional provisional que podría encomendarse a la UE". Vid. *doc. cit.*, p. 4.

3. La Comisión.

El TUE reformula el papel atribuido a la Comisión en el marco de la CPE, reforzando su participación en la fase ascendente y descendente del proceso de toma de decisiones, pero manteniendo su incapacidad decisional en el conjunto de materias cubiertas por la PESC.

La función de la Comisión en estos ámbitos bien podría definirse como una función de acompañamiento a la cooperación intergubernamental, justificada por dos razones fundamentales: la multitud de puntos de contacto entre la acción exterior comunitaria y la PESC, y la necesidad de superar la disfuncionalidad institucional que se deriva del distinto papel atribuido en cada uno de esos ámbitos a la Comisión y al Consejo⁴⁶¹.

Como ya hemos indicado con anterioridad, el artículo 3 del TUE deposita, conjuntamente, sobre el Consejo y la Comisión la responsabilidad de garantizar la coherencia de la acción exterior de la Unión. Responsabilidad que sin embargo no se traduce, para la Comisión, en funciones y obligaciones concretas dentro del marco de la PESC. En efecto, y con carácter general, el artículo 27 define el papel de la Comisión dentro de ese ámbito afirmando que aquélla estará plenamente asociada a sus trabajos⁴⁶². Esta "asociación" cuenta con algunas manifestaciones concretas, expresamente recogidas en el Título V del Tratado, cuyo análisis permite dimensionar el alcance efectivo de la participación de la Comisión en la definición de la PESC y en la ejecución y puesta en práctica de las decisiones adoptadas en estos ámbitos. Esa participación se diseña en el Tratado sin establecer excepciones materiales de ningún tipo, por lo que la misma es también plenamente operativa cuando se tratan asuntos de defensa.

⁴⁶¹ La necesidad de abordar conjuntamente los problemas relacionados con la proyección internacional de la Unión se refleja en la Declaración nº 32 anexa al Tratado de Amsterdam, donde se preveía que la responsabilidad en los asuntos exteriores dentro de la Comisión sería confiada a un Vice-presidente. Esta Declaración tiene como antecedente la Comunicación de la Comisión, adoptada el 5 de marzo de 1997, relativa a su composición, organización y funcionamiento. En ella, la Comisión recomendaba atribuir a un vicepresidente todas las cuestiones relacionadas con las relaciones exteriores de la Unión. Vid. *Bol. UE*, 3-1997, pto. I.1. Sin embargo, ello no ha sido así, y la cartera de PESC es asumida por un Comisario, el Sr. Chris Patten.

El nuevo Presidente de la Comisión, Sr. R. Prodi, durante la presentación al Parlamento Europeo de las grandes líneas de su visión de futuro de la UE, hizo hincapié en la dimensión internacional de la UE como una de las grandes prioridades políticas de la futura Comisión, afirmando, en este marco, que "una defensa común de la UE será un requisito fundamental del mantenimiento de la paz y de la estabilidad". Vid. *Europe* nº 4387, 4-5 mayo 1999, p.3.

⁴⁶² Retórica ya presente en el AUE, y posteriormente incorporada por el Tratado de Maastricht en su artículo J.9.

A. La participación de la Comisión en la definición de la PESC.

En primer lugar, el artículo 22 del Tratado (ex-artículo J.8.3) reconoce a la Comisión un derecho de iniciativa, compartido con los Estados miembros, para la presentación de propuestas en el conjunto de ámbitos materiales que abarca la PESC, sin excepción alguna. Es importante destacar la ausencia de ámbitos materiales de la PESC vedados al derecho de iniciativa de la Comisión, opción que bien podría haberse adoptado, como ocurría anteriormente en el marco de la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior⁴⁶³. Este derecho de iniciativa se completa ahora con la posibilidad reconocida a la Comisión de solicitar a la Presidencia del Consejo la convocatoria de una reunión extraordinaria del mismo, en los casos que se estime necesaria una decisión rápida de éste (artículo 22).

El derecho de iniciativa del que goza la Comisión no puede ser analizado bajo los parámetros comunitarios, y ello no sólo por su carácter no exclusivo. En realidad estamos ante un derecho de iniciativa que no parece dotado de efecto formal alguno, en el sentido de que la ausencia de propuesta concreta impida la puesta en marcha del proceso de toma de decisiones. A nuestro juicio, es evidente cómo la disposición contenida en el artículo 22 se limita a concretar, para un aspecto determinado, la plena asociación de la Comisión a los trabajos de la PESC, y que se materializa en la posibilidad atribuida a la misma de instar el debate sobre algún tema concreto⁴⁶⁴. Además, se trata de una capacidad con virtualidades únicamente políticas pues ni siquiera pesa sobre el Consejo la obligación de responder, positiva o negativamente, a la propuesta formulada⁴⁶⁵.

⁴⁶³ No obstante, quizás se trate de una situación que no pueda mantenerse en el caso de que se produzca la integración de la UEO en la UE. A juicio del Ministro de Defensa británico, "las condiciones de despliegue y utilización de las fuerzas armadas deben permanecer en el marco de la soberanía de los gobiernos nacionales, lo que niega a la Comisión y al Parlamento Europeo todo papel directo en la materia" -Traducción propia-. Vid. Discurso de G. Robertson, Ministro de Defensa británico, en Document A/UEO (44) CR 7, Assemblée Parlementaire de l'UEO, Quarante Quatrième Session Ordinaire (Deuxième partie), Compte Rendu Officiel de la Septième Séance, Mardi 1er décembre 1998 à 9 heures 30.

⁴⁶⁴ Sin embargo, y como advierte DASHWOOD; en la práctica las propuestas son casi siempre formuladas y presentadas por la Presidencia; vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1033. El Parlamento Europeo ha criticado expresamente el abandono aparente por parte de la Comisión de su derecho a defender propuestas en el ámbito de la PESC; vid. Resolución de 12 de junio de 1997, sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común (enero-diciembre 1996), pto. 6 (DOCE C 200, 30.6.97, p. 148-153).

⁴⁶⁵ En su comentario sobre las disposiciones del Tratado de Maastricht, ZOLLER consideraba que no era posible, siquiera, reconocer en la Comisión un órgano de impulso ya que, según el artículo J.8.5, era el Comité Político el encargado de elaborar los dictámenes que contribuirán a definir la PESC; vid. CONSTANTINESCO

Por otra parte, cabe advertir la condicionalidad a que se ve sometida la Comisión a la hora de formular sus propuestas. No debemos olvidar que el Consejo adopta las decisiones necesarias para definir y ejecutar la PESC sobre la base de las orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo, extremo que necesariamente ha de predeterminar el contenido de las propuestas de la Comisión, al menos cuando aspire a que se produzca una decisión efectiva⁴⁶⁶. Todo ello se acentúa cuando se trata de propuestas destinadas a desarrollar estrategias comunes definidas por el Consejo Europeo.

Una última cuestión relativa a la participación de la Comisión en la definición de la PESC, de específica relevancia desde la perspectiva de nuestro objeto de estudio, hace referencia a la nueva Unidad de Planificación de la política y Alerta rápida (UPPAR). Según se establece en la Declaración nº 6 anexa al Tratado de Amsterdam, la UPPAR deberá establecer con la Comisión la cooperación adecuada con objeto de garantizar la plena coherencia con las políticas exteriores de la Unión en materia económica y de desarrollo. Esta relación UPPAR/Comisión, cuyos extremos concretos están aún por definir, se completa con la previsión de que parte de su personal procederá, también, de la misma Comisión Europea.

Los extremos señalados ponen de manifiesto el limitado papel de la Comisión en la definición de la PESC y dentro de ésta, de una posible política de defensa común. La Comisión puede instar, políticamente, los debates pero, en ausencia de voluntad intergubernamental, los resultados se reducirán a visualizar las carencias de la Unión en un sector determinado. Por otro lado, la participación de personal de la Comisión en la UPPAR facilita la integración de los puntos de vista de esta institución en los análisis y estudios realizados por dicha Unidad, pero también evidencia la posición marginal de la Comisión en estos ámbitos.

B. La participación de la Comisión en la ejecución y puesta en práctica de la PESC.

Por lo que respecta a la participación de la Comisión en la ejecución de las decisiones PESC, el artículo 18.4 constituye la disposición de referencia. En él se afirma su plena asociación a dos funciones que, no obstante, recaen exclusivamente sobre la Presidencia:

y otros, *op. cit.*, p. 798.

⁴⁶⁶ La presencia de la Comisión en el Consejo Europeo no altera el carácter intergubernamental de la condicionalidad aludida.

representar a la Unión y ejecutar las decisiones adoptadas con arreglo al Título V del Tratado⁴⁶⁷. Sin que el TUE defina, tampoco en este caso, el contenido concreto de tal asociación⁴⁶⁸, algunas de sus disposiciones parecen hacer referencia al alcance concreto de la misma.

Así, el artículo 20 establece que las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las Conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes adoptadas por el Consejo. Cooperación que intensificarán intercambiando información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución del derecho de asistencia diplomática y consular reconocido a los ciudadanos de la Unión en el artículo 20 del TCE. Por otro lado, el artículo 14.4 contempla la posibilidad de que el Consejo pida a la Comisión la presentación de cualquier propuesta adecuada relativa a la PESC para garantizar la ejecución de una acción común⁴⁶⁹.

Se trata, a nuestro juicio, de una participación de la Comisión que parece guardar más relación con sus competencias en el ámbito comunitario, que con una función específica atribuida a título PESC. Esto es, la insoslayable interrelación entre las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas y la PESC tiene, en muchos casos, como consecuencia necesaria que las actuaciones internacionales de la UE se sustancien, simultáneamente, a través de decisiones comunitarias e intergubernamentales. Ello hace imprescindible una adecuada cooperación con la Comisión, dadas las competencias de ésta en el pilar comunitario y, no lo olvidemos, sus responsabilidades en garantizar la coherencia del conjunto de la acción exterior de la Unión.

Sin participación sustantiva en el proceso de toma de decisiones y con una asociación circunstancial en la ejecución de éstas, la Comisión, paradójicamente, comparte con la

⁴⁶⁷ El proyecto presentado por la Presidencia irlandesa en diciembre de 1996 conectaba expresamente la asociación de la Comisión a esas dos funciones con el objetivo de garantizar la coherencia de las actividades exteriores de la Unión. Vid. CONF 2500/96, *doc. cit.*, p. 69.

⁴⁶⁸ La ausencia de contenido alguno atribuido a la "asociación" de la Comisión a estas funciones ha sido considerada como una de las razones que explican la escasa eficacia y visibilidad de la Unión en la escena internacional; vid. Informe de la Comisión Europea sobre el funcionamiento del TUE (1995), *doc. cit.*, p. 665, parágrafo 163.

⁴⁶⁹ El amplio espectro de actividades que puede cubrir una operación de gestión de crisis permite pensar en estas disposiciones como una vía más de actuación en ese tipo de situaciones.

Presidencia la responsabilidad de mantener informado al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de la PESC (artículo 21).

4. El Parlamento Europeo.

El papel del Parlamento Europeo en la realización de la PESC aparece regulado en el artículo 21 del TUE⁴⁷⁰. Si lo comparamos con las previsiones contenidas en el AUE, debemos admitir un cierto reforzamiento de las vías de participación de esta institución en el ámbito de dicha política. No obstante, seguimos estando ante capacidades inofensivas y hasta cierto punto simbólicas⁴⁷¹. Atendiendo a la regulación del Tratado, el Parlamento cuenta con algunos instrumentos que le permiten un cierto control político de la PESC en su conjunto, directamente, e indirectamente también a través del procedimiento presupuestario.

A. La función de control político de la PESC.

El Tratado reconoce al Parlamento el derecho a ser informado regularmente sobre el desarrollo de la PESC, derecho cuya responsabilidad recae sobre la Presidencia del Consejo y sobre la Comisión, y que no difiere del anteriormente previsto en el artículo 30.4 del AUE. Aun tratándose de un derecho que no cuenta con excepciones materiales (i.e. defensa), su efectivo ejercicio queda en manos y depende de las instancias mencionadas.

Por otro lado, también se asigna a la Presidencia la obligación de consultar a la Cámara sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC, debiendo velar a tal efecto por que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta⁴⁷². Este procedimiento de consulta no implica, sin embargo, la participación del Parlamento en el proceso de toma de decisiones. En efecto, nada exige que dicha consulta se produzca previamente a la definición

⁴⁷⁰ El Tratado de Amsterdam ha mantenido intacta la disposición antes contenida en el artículo J.7 del TUE.

⁴⁷¹ Expresiones utilizadas por ZOLLER, E., en CONSTANTINESCO..., *op. cit.*, p. 799. Para una valoración del papel del Parlamento Europeo en el ámbito de la PESC tras la reforma operada por el Tratado de Amsterdam, vid. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., *op. cit.*, en especial, p. 90, 93-95.

⁴⁷² No deja de ser paradójico que se asigne tal responsabilidad a una figura cuyas funciones, según el Tratado, son en materia de ejecución de la PESC, no de definición de la misma. No obstante, también es cierto que, políticamente, es la Presidencia quien fundamentalmente insta los debates en el seno del Consejo, sobre todo cuando la ejerce uno de los "grandes" Estados miembros.

de una posición común o a la adopción de una acción común⁴⁷³. Se trata, simplemente, de un mecanismo general de relación con la Presidencia, cuyo único efecto concreto es la obligación que pesa sobre ésta de velar por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento; obligación laxa y esencialmente idéntica a la que ya aparecía en el artículo 30.4 del AUE.

La novedad que con relación al Parlamento Europeo presenta el TUE es la capacidad que le reconoce para dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo en el conjunto de ámbitos cubiertos por la PESC. Si esta facultad refuerza, ciertamente, los poderes de control político del Parlamento en este ámbito, no se altera, sin embargo, su anterior posición de "privilegiado convidado de piedra, aunque, eso sí, pueda formular recomendaciones y críticas a los restantes comensales intergubernamentales"⁴⁷⁴. En esa misma línea se inserta la previsión de un debate anual sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC⁴⁷⁵.

A pesar de todo ello, el Parlamento Europeo parece estar dispuesto a ampliar, a la luz de su actual Reglamento interno⁴⁷⁶, sus vías de conocimiento e información sobre la PESC⁴⁷⁷. Así, se muestra dispuesto a invitar al Alto representante de la PESC, al menos cuatro veces al año y siempre que lo considere necesario, para que asista a las reuniones de la comisión competente, formule declaraciones y responda a preguntas⁴⁷⁸. Además, y a los efectos de información sobre la evolución y ejecución de la PESC, el Reglamento interno del

⁴⁷³ Con motivo de la CIG-96, el Parlamento reclamó la introducción de un procedimiento de consulta, similar al previsto en ámbito comunitario, previo a la adopción por el Consejo de una posición o acción común. Vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de mayo de 1995, sobre el funcionamiento del TUE en la perspectiva de la Conferencia intergubernamental de 1996 (*DOCE* C 151, de 19.06.95, p. 56-69.)

⁴⁷⁴ Consideración realizada por SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. (1993), *op. cit.*, p. 783.

⁴⁷⁵ Tal y como prevé, expresamente, el artículo 21 in fine. La posibilidad no implica, en realidad, novedad alguna, dado el amplio uso hecho por el Parlamento de sus capacidades para debatir.

⁴⁷⁶ El Parlamento Europeo ha procedido recientemente a modificar su Reglamento interno, adaptándolo a las nuevas disposiciones del Tratado de Amsterdam. La versión consolidada del nuevo Reglamento aparece publicada en *DOCE* L 202, 2.8.99, p. 1 y ss. El nuevo Reglamento es el resultado de las modificaciones introducidas en virtud de dos decisiones del Parlamento Europeo (Vid. *DOCE* C 175, 21.6.99, p. 195-238, y *DOCE* C 219, 30.7.99, p. 374-384). Su entrada en vigor se produjo el 1 de junio de 1999.

⁴⁷⁷ Aún más, también parece dispuesto a "incidir" en el nombramiento del Alto Representante de la PESC y de los representantes especiales, articulando vía Reglamento interno una especie de "procedimiento de audiencia" previo, cuya efectividad práctica no creemos que tenga muchas probabilidades de éxito. Vid. Reglamento interno del Parlamento Europeo (1999), *doc. cit.*, artículos 99 y 100.

⁴⁷⁸ Sernejante pretensión se recoge también respecto a los Representantes especiales; vid. Reglamento interno del Parlamento Europeo (1999), *doc. cit.*, artículo 101.

Parlamento Europeo involucra no sólo a la Presidencia, sino también al Consejo, la Comisión y el Alto Representante de la PESC⁴⁷⁹.

En todo caso, podemos seguir hablando de un efectivo déficit democrático en materia de PESC que, por otra parte, no se aleja sustancialmente del papel que juegan los parlamentos nacionales en el diseño y control de las políticas exteriores de los Estados. De hecho, y si tomamos como referencia la Constitución española, sólo en materia de Tratados internacionales, y ni siquiera para el conjunto de éstos, se prevé una participación efectiva de las Cortes Generales como requisito previo a la prestación del consentimiento del Estado, quedando en manos del poder ejecutivo el resto de decisiones en materia de política exterior⁴⁸⁰. Quepa, no obstante, añadir la existencia de mecanismos constitucionales de control que permiten en nuestro caso al Parlamento español sancionar de manera definitiva una opción de política exterior no compartida por la Cámara⁴⁸¹. Mecanismos con los que no cuenta el Parlamento Europeo en relación a las instancias que diseñan y definen la PESC: Consejo Europeo y Consejo.

B. La función de control político indirecto de la PESC a través del procedimiento presupuestario.

Para finalizar, debemos hacer una referencia al papel asumido por el Parlamento Europeo en relación con la financiación de la PESC. Como hemos indicado anteriormente, los gastos administrativos y operacionales corren a cargo del presupuesto comunitario, bajo la categoría de gastos no obligatorios, con la excepción de los relativos a las operaciones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, que deben ser asumidos por los Estados

⁴⁷⁹ Vid. Reglamento interno del Parlamento Europeo (1999), *doc. cit.*, artículo 103.2.

⁴⁸⁰ Vid. artículos 93, 94 y 97 de la Constitución española. Creemos que hubiera sido conveniente introducir en el TUE el requisito de dictamen consultivo del Parlamento para la celebración de Tratados internacionales en el ámbito material de la PESC. Se trata de un requisito que figuró en los proyectos elaborados por la Presidencia durante la CIG-96, y que sin embargo no fue finalmente retenido por el Tratado de Amsterdam. Vid. CONF 2500/96, *doc. cit.*, p. 88.

⁴⁸¹ Véase, entre otros, el procedimiento de moción de censura. Por otro lado, sí debemos señalar cómo el artículo 63.3 de la Constitución española exige la autorización de las Cortes Generales para la declaración de guerra. Dicho esto, no deberíamos olvidar tampoco un extremo importante. Incluso si la UE evolucionara hacia una defensa común, en la acepción clásica del término, quizás tampoco sería necesario un aumento en la participación del Parlamento Europeo, pues esa evolución seguiría estando, salvo imprevistos, en un marco de cooperación intergubernamental cuyo control democrático sigue perteneciendo, por tanto, a los Parlamentos nacionales.

miembros⁴⁸². Esto fue utilizado por el Parlamento Europeo como un mecanismo indirecto de control sobre dicha política, atendiendo a los poderes que le atribuye el TCE en materia presupuestaria. Aunque durante la CIG-96 se barajó la posibilidad de alterar la calificación de dichos gastos (asignándoles la de gastos obligatorios), la solución finalmente adoptada se recoge en el Acuerdo interinstitucional de 16 de julio de 1997⁴⁸³. En él se aborda el procedimiento a seguir tanto en el momento de adopción del presupuesto como durante su ejecución⁴⁸⁴.

En esencia, el Acuerdo prevé que cada año se llegue a un acuerdo sobre el montante global de los gastos operativos de la PESC y sobre su reparto entre los distintos artículos del capítulo PESC del Presupuesto. Si tal acuerdo no se alcanza, se inscribirá la misma cantidad que el año anterior, a menos que la Comisión proponga una reducción; en tal caso se abre una fase de concertación ad hoc, previa a la adopción por el Consejo del proyecto de presupuesto. Ningún crédito podrá inscribirse en reserva. Por otro lado, si durante la ejecución del presupuesto se advierte una insuficiencia de los créditos inscritos, la Comisión podrá autorizar cambios de partida entre los artículos del Capítulo PESC. No obstante, en caso de que fuera necesario aumentar el importe presupuestado, Consejo y Parlamento deberán ponerse de acuerdo para alcanzar una solución de urgencia. Por último, el Acuerdo también recoge diversos mecanismos que deben permitir una información regular y efectiva al Parlamento sobre los aspectos financieros de la PESC.

Entrado en vigor el Tratado de Amsterdam, sólo la práctica podrá corroborar la eficacia de este Acuerdo para canalizar las reivindicaciones del Parlamento respecto a la dirección de la PESC⁴⁸⁵.

⁴⁸² Tal y como dispone el artículo 28.3 del TUE. Recordemos que, según MARINÑO, el Consejo podría decidir, por unanimidad, imputar también estos gastos al presupuesto comunitario, supuesto en el cual entraría en juego el papel del Parlamento Europeo en materia de financiación de la PESC.

⁴⁸³ Vid. *DOCE* C 286, de 22 de septiembre de 1997, p. 80.

⁴⁸⁴ En opinión de DEHOUSSE, a través de este Acuerdo el Parlamento y el Consejo han intentado compatibilizar dos objetivos: el mantenimiento de la eficiencia y garantizar un efectivo control; vid. DEHOUSSE, F. (1998), *op. cit.*, p. 535. En general, el autor considera que el control que ejerce el Parlamento sobre la PESC es reducido pero aceptable.

⁴⁸⁵ En este sentido, vid. DES NERVIENS, P., *op. cit.*, p. 810.