



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

II. MEDIOS JURÍDICOS.

Analizadas las características de la estructura institucional prevista en el TUE para abordar las cuestiones relativas a la PESC, desde la perspectiva específica de la cooperación en materia de defensa, procede ahora estudiar los medios jurídicos de que dispone la UE para la consecución de sus objetivos en este ámbito. Utilizando para ello el criterio de clasificación indicado al inicio de este Capítulo, el objeto específico de este apartado es el estudio de los medios a disposición del Consejo Europeo y del Consejo así como de la cooperación sistemática entre los Estados miembros de la UE. Finalizaremos este apartado indicando el sistema de utilización de tales medios cuando se abordan cuestiones con repercusiones en el ámbito de la defensa.

1. Los medios a disposición del Consejo Europeo.

A diferencia de lo que ocurría en el Tratado de Maastricht, el artículo 12 del TUE alude a dos medios para la consecución de la PESC cuya aprobación y definición corresponden, en exclusiva, al Consejo Europeo: la definición de los principios y de las orientaciones generales de la PESC, y la aprobación de estrategias comunes. Sus características permiten afirmar que, a través de ellos, el Consejo Europeo determina los elementos básicos de esa política, incluidos los asuntos con repercusiones en el ámbito de la defensa, y enmarca cualquier actuación posterior del Consejo⁴⁸⁶.

A. La definición de principios y orientaciones generales.

El artículo 13.1 del TUE asigna al Consejo Europeo la definición de 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.

⁴⁸⁶ Para FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, uno de los aspectos más relevantes del Tratado de Amsterdam ha sido el reforzamiento del papel del Consejo Europeo, configurándolo como el máximo órgano no sólo deliberante sino también decisorio a la hora de establecer los principios y orientaciones generales de la PESC y las estrategias comunes, atribuyéndole, además, expresa competencia para dar orientaciones a la UEO en los casos en que la Unión recurra a ella. Vid. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., *op. cit.*, p. 87.

Este amplio alcance convierte a tales principios y orientaciones en el marco conceptual básico de la PESC, únicamente limitados por la necesaria conformidad de los mismos con los objetivos señalados en el artículo 11.1 del TUE. Por otro lado, y aunque nada se dice al respecto, parece evidente que su definición se producirá a través de las conclusiones y textos adoptados en las reuniones del Consejo Europeo, sin que, no obstante, pese sobre éste limitación alguna de naturaleza formal⁴⁸⁷.

En realidad, la definición de principios y orientaciones generales, aunque se califique en el Tratado como un medio para la consecución de los objetivos de esta política intergubernamental, no son, en sentido estricto, un acto jurídico formal. La redacción del artículo 13.1 permite, por el contrario, afirmar que se conciben como una competencia del Consejo Europeo, cuyo ejercicio constituye en sí mismo un medio para la definición y realización de la PESC.

Los efectos que se derivan de la definición de esos principios y orientaciones se despliegan tanto sobre el Consejo de la UE como sobre la UEO. Según el artículo 13.3 del TUE, las orientaciones generales establecidas por el Consejo Europeo son la base necesaria sobre la cual adoptará el Consejo las decisiones necesarias para definir y ejecutar la PESC. Además, y como novedad introducida por el Tratado de Amsterdam, se reconoce la competencia del Consejo Europeo para establecer orientaciones también respecto a la UEO en aquéllos asuntos en los que la Unión recurra a ésta. Esto significa que la elaboración y puesta en práctica por la UEO de las decisiones y acciones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa es, ahora expresamente, una actuación enmarcada cuando menos por las líneas genéricas establecidas por el Consejo Europeo.

B. La aprobación de estrategias comunes.

El segundo de los medios a disposición del Consejo Europeo es la aprobación de estrategias comunes⁴⁸⁸. Éstas constituyen una de las principales novedades introducidas por

⁴⁸⁷ De hecho, la mayoría de las acciones y posiciones comunes aprobadas por el Consejo se remiten, en su exposición de motivos, a los principios y orientaciones generales definidos por el Consejo Europeo en las Conclusiones que resultan de sus reuniones.

⁴⁸⁸ Su aprobación por el Consejo Europeo puede producirse a instancias de una recomendación formulada a tal efecto por el Consejo (artículo 13.3). Ello no atribuye, sin embargo, al Consejo ningún monopolio de iniciativa.

el Tratado de Amsterdam en el elenco de instrumentos para la definición y realización de la PESC⁴⁸⁹. Aunque algunos autores no dudan en considerarlas un nuevo instrumento jurídico formal de la PESC⁴⁹⁰, la redacción que se contiene en el artículo 13.2 del TUE parecería estar haciendo referencia a una noción de naturaleza no sólo formal sino también sustantiva ("El Consejo Europeo determinará las estrategias comunes que la Unión deba aplicar..."). No obstante, se advierte una evolución favorable a su formalización jurídica, tal y como se desprende del nuevo Reglamento interno del Consejo⁴⁹¹.

En cualquier caso, es clara la mayor concreción de las estrategias comunes, por comparación a los principios y orientaciones generales de la PESC⁴⁹². En primer lugar, tales estrategias están previstas para aquéllos ámbitos donde los Estados miembros tengan importantes intereses en común. Además, el Tratado indica cuál ha de ser su contenido esencial: las estrategias comunes definirán sus objetivos y duración, así como los medios que deberán facilitar la Unión y sus Estados miembros.

Aunque las estrategias comunes no constituyen un pre-requisito necesario para la actuación del Consejo, su existencia sí despliega efectos sobre éste. En primer lugar, y según se desprende del artículo 13.3, corresponde al Consejo la aplicación de las mismas, en particular adoptando acciones y posiciones comunes. En segundo lugar, y quizás como consecuencia de la mayor concreción de dichas estrategias comunes, el Consejo podrá adoptar por mayoría cualificada las decisiones basadas en una estrategia común (23.2 TUE)⁴⁹³. Esta segunda posibilidad no opera cuando se trata de decisiones con repercusiones en el ámbito de la defensa.

⁴⁸⁹ Señalada, entre otros, por PETITE, M., *op. cit.*, p. 38, y FAVRET, J.M., *op. cit.*, p. 579.

⁴⁹⁰ Vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1030.

⁴⁹¹ En efecto, el Anexo II del Reglamento interno del Consejo aborda, entre otras, la forma de las estrategias comunes, disponiendo que éstas se encabecen del siguiente modo: "Estrategia común del Consejo Europeo, un número de orden (año/nº/PESC), la fecha de su adopción y la indicación de su objeto". Además, y según se establece en el artículo 15 del Reglamento, su publicación en el DOCE se decide, caso por caso y por unanimidad, por el Consejo o por el COREPER, quienes también podrán decidir publicar en el DOCE las acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión adoptadas sobre la base de una estrategia común. Vid. Reglamento interno del Consejo (1999), *doc. cit.*, artículo 15, apartados 3 y 4, y Anexo II.

⁴⁹² Aunque no podamos hablar de jerarquía alguna, parece evidente la necesaria conformidad de las estrategias comunes con los principios y orientaciones generales definidos por el Consejo Europeo. Conformidad exigida más por imperativos de coherencia que estrictamente jurídicos.

⁴⁹³ En palabras del Consejo Europeo, "al introducir la toma de decisiones por mayoría, la estrategia común ... refuerza la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión Europea, de la Comisión y de los Estados miembros"; vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, pto. 79.

El conjunto de características señaladas se han puesto claramente de manifiesto con motivo de la primera estrategia común adoptada por el Consejo Europeo: la Estrategia común sobre Rusia, de 4 de junio de 1999⁴⁹⁴. Así, su estructura recoge fielmente los diversos aspectos de contenido exigidos por el Tratado. Dividida en cuatro partes, la primera de ellas aborda la visión de la UE sobre su asociación con Rusia, especificando los objetivos principales de su estrategia⁴⁹⁵ y los instrumentos y medios para su consecución⁴⁹⁶. La segunda parte identifica los ámbitos de actuación en los que se centrará la Unión al desarrollar esta estrategia común; ámbitos que se estructuran a partir de los objetivos previamente marcados. Concretamente, y en el marco de la cooperación orientada a reforzar la estabilidad y seguridad en Europa y fuera de Europa, la Unión expresa su deseo de profundizar y ampliar tal cooperación, y establecer respuestas comunes a los retos que se plantean mediante: a) el refuerzo del diálogo político; b) el reconocimiento del lugar de Rusia en la arquitectura de seguridad europea (entre otras vías "considerando la posibilidad de facilitar la participación de Rusia cuando la UE se sirva de la UEO para misiones incluidas en el ámbito de los trabajos de Petersberg); y c) una diplomacia preventiva. En la parte tercera, el Consejo Europeo individualiza un conjunto de iniciativas específicas que no obstaculizan, sin embargo, la formulación de otras nuevas. Entre dichas iniciativas, la Estrategia común prevé que "el Consejo analizará las posibilidades de crear un mecanismo permanente de diálogo político y de seguridad entre la UE y Rusia", uno de cuyos objetivos sería "desarrollar iniciativas políticas conjuntas de política exterior en lo relativo a determinados terceros países y regiones específicas, a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis, especialmente en las zonas

⁴⁹⁴ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo II. El acuerdo sobre el proyecto de tal estrategia común se alcanzó en el Consejo de Asuntos generales celebrado el 17 de mayo de 1999. En palabras de éste, se persigue reafirmar "the importance of the strategic partnership between the Union and Russia which this first Common Strategy under the Treaty of Amsterdam seeks to enhance". Vid. 2177rd Council meeting -General Affairs-, Brussels, 17 Mai 1999 - Nr. 8016/99 (Presse 146). No obstante, y como refleja en la misma introducción la Estrategia Común sobre Rusia, ésta tiene no sólo como antecedente inmediato, sino también como uno de sus instrumentos principales, el Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre las Comunidades Europeas, sus Estados miembros y la Federación Rusa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 1997 (*DOCE L 327*, 28.11.97, p. 3 y ss.). La Estrategia común sobre Rusia ha sido objeto de publicación en el Diario Oficial; vid. *DOCE L 157*; 24.6.99, p. 1-10.

⁴⁹⁵ Tales objetivos son: la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y las instituciones públicas de Rusia; la integración de Rusia dentro de un espacio común económico y social europeo; la cooperación para reforzar la estabilidad y la seguridad en Europa y fuera de Europa, y los desafíos comunes en el continente europeo.

⁴⁹⁶ Esos instrumentos y medios son todos aquéllos a disposición de la Unión, de la Comunidad y de los Estados miembros. La estrategia indica, además, los criterios que deben inspirar su utilización, la coordinación entre esos instrumentos y medios, etc.

colindantes con Rusia, así como en los Balcanes y en Oriente Medio". Por último, se fija en cuatro años el período inicial de duración de esta estrategia común, a partir de la fecha de su publicación en el DOCE. No obstante, el Consejo Europeo se reserva la facultad de ampliar, revisar y, si fuera necesario, adaptar su estrategia común, por recomendación del Consejo⁴⁹⁷.

Para el futuro próximo, y por el momento, el Consejo Europeo ha expresado su deseo de adoptar una Estrategia Común sobre los Balcanes Occidentales, así como sobre Ucrania y sobre la región mediterránea, y también ha indicado la conveniencia de abordar, mediante este mismo instrumento, cuestiones temáticas como los derechos humanos y la democracia⁴⁹⁸. Esta última posibilidad abre a nuestro juicio una vía adecuada a través de la cual el Consejo Europeo podría definir y clarificar los parámetros básicos que inspirarán su actuación exterior y, dentro de ésta, la política de defensa de la UE, encaminada prioritariamente como sabemos a la prevención y gestión de crisis.

2. Los medios a disposición del Consejo.

Atendiendo a la regulación que se contiene en el Título V del TUE podemos advertir la existencia de dos medios específicos a disposición del Consejo para la definición y realización de la PESC: las posiciones comunes y las acciones comunes. Ambos constituyen los actos jurídicos formales por excelencia susceptibles de ser adoptados en este marco. Junto a éstos, el Tratado de Amsterdam ha introducido la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales en el ámbito de cuestiones relativas a la PESC, instituyendo para ello un procedimiento, no exento de controversias, que tiene como foro de referencia a esa misma institución.

Más allá de las especificidades que indicamos al analizar el procedimiento de toma de decisiones en el seno del Consejo, el Tratado permite la utilización de todos esos medios en cualquiera de los ámbitos materiales que cubre la PESC, y por tanto también cuando se

⁴⁹⁷ La Estrategia común se acompaña de una Declaración anexa del Consejo Europeo en la que se afirma que "al adoptar acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otro tipo de decisiones en el ámbito del Título V del TUE (PESC) con arreglo a la Estrategia Común, el Consejo decidirá por mayoría cualificada", mientras que los actos que se adopten fuera del ámbito de dicho Título "seguirán adoptándose de acuerdo con los procedimientos decisorios adecuados que estipulan las disposiciones pertinentes de los Tratados, incluidos el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea y el Título VI del TUE".

⁴⁹⁸ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, ptos. 69 y 80.

abordan cuestiones relativas a la defensa. De hecho, algunos de los medios a disposición del Consejo son los que permiten la puesta en funcionamiento de la conexión UE/UEO.

A. Las posiciones comunes y las acciones comunes.

El estudio de las posiciones comunes y las acciones comunes lo abordaremos de forma conjunta, pues ello nos permitirá advertir las diferencias y similitudes que presentan y el alcance de su diferenciación. Con tales propósitos analizaremos la noción de posición común y de acción común, la naturaleza jurídica de ambos instrumentos y sus características formales, así como los efectos jurídicos que despliega su adopción.

a) Noción: características principales y diferencias esenciales.

Posiciones comunes y acciones comunes son, desde el Tratado de Maastricht, los actos jurídicos por excelencia de la PESC⁴⁹⁹. El Tratado no abordaba, sin embargo, la definición de ambas nociones, y sólo por deducción podían extraerse de su regulación algunas notas características de ambos⁵⁰⁰.

A pesar de los esfuerzos realizados durante la vigencia del Tratado para delimitar las nociones de posición común y acción común⁵⁰¹, lo cierto es que tanto la Comisión como el

⁴⁹⁹ Como pone de manifiesto EATON, la expresión "acción común" no es nueva sino que se remonta a la Declaración de Copenhague y se incluía ya en el AUE. La novedad es que mientras en el marco de la CPE la acción común se concibe como un aspecto de la cooperación, en el TUE aparece como un concepto diferente; vid. EATON, M.R., "Common Foreign and Security Policy", en O'KEEFFE y otros, *op. cit.*, p. 217.

⁵⁰⁰ Atendiendo a las disposiciones contenidas en los artículos J.1.3 y J.2.2 del TUE, las posición común, contemplada como un resultado posible de la cooperación entre los Estados miembros, era un acto del Consejo sobre una cuestión de interés general, respecto a la cual se juzgaba insuficiente la mera información y consulta entre los Estados. Respecto a las acciones comunes, el Tratado se limitaba a circunscribir su adopción en los ámbitos donde los Estados miembros tuviesen importantes intereses en común, regulando en su artículo J.3 el procedimiento a seguir para tal adopción.

⁵⁰¹ La determinación del alcance y función de las posiciones y acciones comunes, fue abordada por el Consejo de forma sucesiva en el tiempo, suministrando algunos elementos útiles para su delimitación conceptual. Así, y según un Informe de los Ministros de Asuntos Exteriores, aprobado por el Consejo Europeo en junio de 1992, las acciones comunes debían considerarse un medio para la definición y aplicación, por parte de la Unión, de una política en el marco de la PESC en lo que se refiere a temas concretos; vid. Conclusiones de Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992, Anexo I, *doc. cit.*, pto. I.31. Entre los comentarios a esta definición, vid. MAURY, J.P., "Vers une identité...", *op. cit.*, p. 171; MAURY, J.P. (1996), *op. cit.*, p. 247, y DUKE, S., "The Second Death (or the Second Coming?) of the WEU", *J.C.M.S.*, Vol. 34, n° 2, June 1996, p. 174. Posteriormente, en su reunión del 6 de marzo de 1995, el Consejo tomó nota de un "mode d'emploi" de las posiciones comunes adoptadas con base al art. J.2 del TUE. Según este texto, "las posiciones comunes ofrecen a los diferentes componentes de la Unión Europea el marco necesario para actuar de manera convergente. Tras un profundo examen de los intereses comunes de la Unión respecto a un tercer Estado o cuestión multilateral, las posiciones comunes pueden definir las estrategias a medio plazo, las cuales constituyen orientaciones válidas

Consejo reconocían, a mediados de 1995, las divergencias existentes sobre el alcance y función de esos dos instrumentos, y la necesidad de proceder a una clarificación de sus funciones respectivas⁵⁰².

En la actualidad, y desde la reforma operada por el Tratado de Amsterdam, el TUE incorpora las definiciones respectivas de posición común y acción común, aportando una efectiva clarificación de sus características esenciales que, sin embargo, no da plena respuesta a las dudas que plantea su diferenciación⁵⁰³. Según se establece en el artículo 14.1 del TUE, "las acciones comunes se referirán a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión. Las acciones comunes fijarán los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración". Así mismo, el nuevo artículo 15 dispone que "las posiciones comunes definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático"⁵⁰⁴.

para un período de tiempo relativamente largo. Las mencionadas posiciones comunes pueden así mismo dar orientaciones a más corto plazo y prever disposiciones inmediatamente operacionales. Para distinguir la posición común de la acción común es conveniente recordar que las posiciones comunes definen principios comunes para el conjunto de la Unión, pero su ejecución, en caso necesario, se lleva a cabo por medidas que competen a los Estados miembros y a la Comunidad. Los medios de acción de los Estados miembros y de la Comunidad no son gestionados en común". Vid. definición reproducida en WILLAERT, P. & MARQUÈS-RUIZ, C., *op. cit.*, p. 58 (Traducción propia). Dicho texto, aunque no fue formalmente adoptado ni publicado, constituyó un punto de referencia obligado en la delimitación conceptual del instrumento posición común. En este sentido, vid. TIMMERMANS, C.W.A., "The uneasy relationship between the Communities and the second Union pillar: back to the plan Fouchet?", *Legal Issues of European Integration*, Vol. 23, nº 1, 1996, p. 63, quien hace referencia a ese texto señalando la no adopción ni publicación del mismo.

⁵⁰² Vid. Informe del Consejo sobre el funcionamiento del TUE (1995), *doc. cit.*, p. 354-355, párrafo 61, e Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del TUE (1995), *doc. cit.*, p. 662, párrafo 152. Según la Comisión, la confusión existía desde el momento en que las posiciones comunes podían contener tanto orientaciones fundamentales como acciones concretas, y las acciones limitarse a medidas diplomáticas o administrativas ad hoc. La necesidad de proceder a una clarificación respecto al alcance de ambos instrumentos aparecía recogida, como un deseo generalizado entre las delegaciones presentes en la CIG-96, en el Informe sobre el estado de los trabajos de la conferencia intergubernamental, presentado por la Presidencia al Consejo Europeo de Florencia (21-22 junio 1996); vid. *doc. cit.*, p. 645.

⁵⁰³ Durante la CIG-96 fue la delegación italiana quién presentó una de las propuestas más acabadas para la definición en el Tratado de las nociones posición común y acción común. Respecto a la posición común, se proponía la siguiente definición: "la posición común define el enfoque político global de la UE respecto a un tema concreto de naturaleza geográfica o temática". Respecto a la acción común, se proponía lo siguiente: "la acción común define los objetivos de la Unión y los medios que han de ponerse a su disposición en caso de que dicha acción se considere necesaria en los sectores donde los Estados miembros poseen importantes intereses en común". Vid. Italia-Propuestas de enmiendas sobre PESC (noviembre de 1996), *doc. cit.*, p. 5.

⁵⁰⁴ Con algunos cambios, las nociones retenidas se corresponden esencialmente con el texto presentado por la Presidencia irlandesa al Consejo Europeo de Dublín en diciembre de 1996. Según este texto, las posiciones comunes "definirán el planteamiento de la Unión Europea frente a una cuestión concreta de índole geográfica o temática"; en tanto que "las acciones comunes definirán los objetivos de la Unión y los medios que deberán ponerse a su disposición para abordar situaciones concretas en que se considere necesaria una actuación

Atendiendo a las definiciones reproducidas, la noción acción común aparece relacionada con actividades de naturaleza operacional llevadas a cabo por la propia UE, mientras que la posición común parecería reservarse como el instrumento adecuado a través del cual la Unión expresa su punto de vista respecto a un hecho, situación o tema concreto⁵⁰⁵. Esta diferenciación no agota plenamente, sin embargo, la casuística efectivamente seguida por la Unión⁵⁰⁶.

Respecto a las posiciones comunes, el Consejo ha hecho uso de tal instrumento para la aplicación de sanciones acordadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, cuya puesta en práctica requería la adopción de medidas por parte de la Comunidad Europea y de sus Estados miembros, y en general cuando los Estados de la UE han decidido imponer un embargo comercial, económico o de armamentos contra un tercer Estado⁵⁰⁷.

operativa en los ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses comunes". Vid. CONF 2500/96, *doc. cit.*, p. 73 y 74.

⁵⁰⁵ La práctica seguida hasta la fecha permite advertir la existencia de posiciones comunes y acciones comunes cuyo contenido se corresponde plenamente con las nociones referidas. Así, encontramos acciones comunes cuyo contenido operacional radica bien en la determinación de una contribución financiera, bien en la creación de una estructura operacional ad hoc. Entre otras, vid. Acción común 98/301/PESC de 30 de abril de 1998 en apoyo al Gobierno de Montenegro (*DOCE L 138*, 09.05.98, p. 1); Acción Común 97/875/PESC de 19 de diciembre de 1997, para respaldar el proceso de transición democrática en la República Democrática del Congo (*DOCE L 357*, 31.12.97, p. 1-3); 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, *doc. cit.*, y Acción común 98/375/PESC, de 8 de junio de 1998, relativa al nombramiento de un representante especial de la Unión Europea para la República Federativa de Yugoslavia, *doc. cit.*. Entre las posiciones comunes que expresan la opinión de la UE sobre una situación o hecho determinado, vid. Posición común 98/448/PESC, de 9 de julio de 1998, sobre Belarús (*DOCE L 195*, 11.07.98, p. 1); Posición común 98/633/PESC, de 9 de noviembre de 1998, relativa al proceso de estabilidad y buena vecindad en Europa Sudoriental (*DOCE L 302*, 12.11.98, p. 1), y Posición común 99/346/PESC, de 17 de mayo de 1999, sobre los progresos realizados en la consecución de un Protocolo jurídicamente vinculante destinado a reforzar la observancia de la Convención sobre armas biológicas y tóxicas (CABT) y orientado al éxito de la conclusión de los trabajos sustanciales del Grupo ad hoc para finales de 1999 (*DOCE L 133*, 28.5.99, p. 3-4).

⁵⁰⁶ Una muestra la tenemos al comparar la Acción común sobre la Conferencia de Lanzamiento del Pacto de Estabilidad para Europa Central y del Este, con la Posición común sobre un pacto de estabilidad para Europa Sudoriental: contenidos semejantes y elección, en cada caso, de un instrumento jurídico diferente. Vid., respectivamente, Decisión del Consejo 93/728/PESC de 20 de diciembre de 1993, *doc. cit.*, y Posición común 99/345/PESC de 17 de mayo de 1999, *doc. cit.*

⁵⁰⁷ Vid. Posición común 94/165/PESC, de 15 de marzo de 1994, relativa a la imposición de un embargo de armas, municiones y equipo militar contra Sudán (*DOCE L 075*, 17.03.94, p. 1); Posición común 96/746/PESC de 17 de diciembre de 1996 relativa a la imposición de un embargo de armas, municiones y equipo militar contra Afganistán (*DOCE L 342*, 31.12.96, p. 1); Posición común 98/240/PESC de 19 de marzo de 1998 relativa a medidas restrictivas con respecto a la República Federativa de Yugoslavia (*DOCE L 095*, 27.03.98, p. 1); Posición común 98/426/PESC de 29 de junio de 1998 relativa a la prohibición de los vuelos de las compañías aéreas yugoslavas entre la República Federativa de Yugoslavia y la Comunidad Europea (*DOCE L 190*, 04.07.98, p. 3); Posición común 99/206/PESC de 15 de marzo de 1999 en relación con Etiopía y Eritrea (*DOCE L 72*, 18.3.99, p. 1); Posición común 99/273/PESC, de 23 de abril de 1999, por la que se prohíbe el suministro y la venta de petróleo y productos del petróleo a la República Federativa de Yugoslavia

Mayores problemas plantea el caso en que los Estados han acordado llevar a cabo algún tipo de medidas. Para estos supuestos se han adoptado tanto acciones comunes como posiciones comunes, sin que pueda advertirse con claridad el criterio seguido para la elección de uno u otro instrumento, pues en ambos casos corresponde a los Estados miembros la ejecución, puesta en práctica y/o adopción de las medidas oportunas⁵⁰⁸.

Tomando en consideración la diversidad de supuestos aludidos, y aunque pueda afirmarse la vocación esencialmente operacional de las acciones comunes⁵⁰⁹, quizás debamos limitar la diferencia entre posición común y acción común al criterio retenido por NEUWAHL, para quien, mientras la realización de una posición común puede exigir tanto una acción positiva como negativa, las acciones comunes sólo pueden ser realizadas mediante actuaciones positivas de la UE y/o sus Estados miembros⁵¹⁰.

(DOCE L 108, 27.4.99, p. 1), y Posición común 99/318/PESC, de 10 de mayo de 1999, relativa a medidas restrictivas con respecto a la República Federativa de Yugoslavia (DOCE L 123, 13.5.99, p. 1-2). También mediante una posición común ha procedido el Consejo al levantamiento parcial de las sanciones contra Libia; vid. Posición común 99/261/PESC, de 16 de abril de 1999, referente a Libia (DOCE L 103, 20.4.99, p. 1-2).

Atendiendo a esta práctica, la definición de posición común retenida en el artículo 15 del TUE es, a juicio de DASHWOOD, "unduly constraining". No obstante, el autor no cree (y nosotros tampoco) que se hayan querido evitar las posiciones comunes en materia de sanciones acordadas por Naciones Unidas. Vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1032-3.

⁵⁰⁸ Vid. Decisión del Consejo 94/942/PESC, de 19 de diciembre de 1994, relativa a la acción común adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del TUE referente al control de las exportaciones de productos de doble uso (DOCE L 367, de 31.12.94, p. 8); Acción común 96/668/PESC, de 22 de noviembre de 1996, relativa a las medidas de protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella (DOCE L 309, 29.11.96, p. 7); Posición común 97/193/PESC de 17 de marzo de 1997 sobre las medidas restrictivas contra personas que han perpetrado actos de violencia durante los incidentes en Mostar el 10 de febrero de 1997 (DOCE L 081, 21.03.97, p. 1), y Posición común 98/725/PESC, de 14 de diciembre de 1998, sobre las medidas restrictivas que deberán tomarse contra las personas de la República Federativa de Yugoslavia que actúen contra los medios de comunicación independientes (DOCE L 345, 19.12.98, p. 1).

Estas acciones y posiciones comunes pondrían en cuestión el criterio que según DEZCALLAR DE MAZARREDO distingue a ambos instrumentos, esto es, el modo de ejecución de los mismos: descentralizado, en el caso de las posiciones comunes, y centralizado, en el supuesto de acciones comunes. Vid. DEZCALLAR DE MAZARREDO, J., "La política exterior y de seguridad común (PESC) ante la Conferencia intergubernamental de 1996", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz - 1995*, Ed. Tecnos, Madrid, 1996, p. 38.

⁵⁰⁹ Según CLOOS, la idea clave que subyace en el concepto acción común es la puesta en común de medios humanos y de "savoir-faire" para la administración conjunta de una acción concreta. Vid. CLOOS y otros, *op. cit.*, p. 478. En esta misma línea se expresan WILLAERT, P. & MARQUÉS-RUIZ, C., *op. cit.*, p. 62.

⁵¹⁰ Vid. NEUWAHL, N., "Foreign and Security Policy and the Implementation of the Requirement of 'Consistency' under the Treaty on European Union", en O'KEEFFE y otros, *op. cit.*, p. 229.

b) *Naturaleza jurídica.*

La incompleta clarificación respecto al alcance y función de posiciones y acciones comunes dificulta la labor de determinación de su naturaleza jurídica, y explica la diversidad de posturas doctrinales al respecto, expresadas, en la mayoría de los casos, con anterioridad a la reforma operada por el Tratado de Amsterdam.

En relación a las posiciones comunes, algunos autores situaban su naturaleza en el marco de la cooperación sistemática de la que eran resultado al amparo del Tratado de Maastricht, centrándose en las diferencias formales que respecto a ésta presentaban. Así, y junto a aquéllos que se limitaban a considerar las posiciones comunes como la forma más solemne de cooperación sistemática⁵¹¹, otros autores veían en ellas la expresión de una voluntad política común⁵¹², o, todo lo más, el acuerdo ad hoc en un área de soberanía estatal únicamente sujeta a información mutua y concertación⁵¹³.

Por el contrario, otros autores preferían hacer depender la naturaleza jurídica de las posiciones comunes del contenido concreto de cada una de ellas. Así, y a juicio de ZOLLER, la expresión "posición común" era el término retenido por la Comunidad y sus Estados miembros para designar un acto jurídico unilateral que les es imputable. No obstante, sus efectos jurídicos en calidad de acto unilateral sólo se producirían si los Estados hubieran expresado una voluntad clara e inequívoca de tomar posición sobre una cuestión internacional controvertida⁵¹⁴.

Respecto a la naturaleza jurídica de las acciones comunes existía, no obstante, un mayor consenso doctrinal. En efecto, predominaba una visión de las mismas que las identificaba con instrumentos de naturaleza operacional, según la cual, las acciones comunes posibilitaban la realización de una acción concreta o, aún más, de una política común en sentido estricto⁵¹⁵.

⁵¹¹ Vid. RYBA, B.C., "La Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC). Mode d'emploi et bilan d'une année d'application (fin 1993/1994), *R.M.C.*, n° 384, janvier 1995, p. 17. Algunos las consideraban un mero producto de la cooperación sistemática, vid. VIGNES, D. (1991), *op. cit.*, p. 790.

⁵¹² Vid. FINK-HOOIJER, F., *op. cit.*, p. 179.

⁵¹³ Vid. NEUWHAL, M.R., en O'KEEFFE y otros, *op. cit.*, p. 229.

⁵¹⁴ Vid. ZOLLER, E., en CONSTANTINESCO..., *op. cit.*, p. 788.

⁵¹⁵ Vid. CLOOS y otros, *op. cit.*, p. 477 ("Introduit par simple référence dans l'Acte Unique, le concept d'action commune reçoit dans l'article J.3 un caractère opérationnel"). También, FINK-HOOIJER, F., *op. cit.*, p. 180-181, para quien, a diferencia de lo que sucedía en la CPE, la acción común se convierte en el TUE en un instrumento operacional y bien definido, que puede entenderse como una política común o como una acción

Más allá de su carácter operacional, VIGNES se planteaba la cuestión de la naturaleza supranacional, internacional o mero "haz" de acciones nacionales, predicable de la acción común⁵¹⁶. Descartando *ab initio* la primera posibilidad, el autor afirmaba, antes de la entrada en vigor del TUE, que la tercera de las opciones sería, en un principio, lo más frecuente. Para tal afirmación el autor se apoyaba en las disposiciones del Tratado relativas a las condiciones para la aplicación de las acciones comunes por parte de los Estados miembros, y ello con independencia de que la acción se realizara siempre en nombre de la Unión Europea. No obstante, y a juicio de VIGNES, cabía pensar en la posibilidad de una acción de naturaleza internacional, siquiera cuando la financiación de la misma corriese a cargo del presupuesto comunitario.

Si tomamos en consideración las acciones comunes adoptadas hasta la fecha, cosa que no podía hacer el autor en el momento de redactar su artículo, encontramos que la mayoría de ellas presentan una naturaleza internacional, en el sentido indicado por VIGNES⁵¹⁷. La existencia de estas acciones plantea sin embargo otra clase de problemas: la imputabilidad de las mismas, dada la no subjetividad internacional de la UE.

De hecho, el problema de la naturaleza jurídica de las posiciones y acciones comunes encontraría un marco de referencia claro si la UE gozara de personalidad jurídica internacional. La utilidad radica en la posibilidad que ello nos daría de trasladar a nuestro análisis los criterios empleados por VIRALLY para, en base a los métodos de coordinación utilizados, distinguir entre Organizaciones internacionales "standard-setting" y Organizaciones operacionales⁵¹⁸. En el primero de los tipos mencionados, la cooperación resultante abarca la armonización de políticas y actitudes de los Estados miembros, la cooperación positiva entre ellos y la realización de operaciones conjuntas. En este último caso, y aunque se produzca una coordinación mediante decisiones de la propia Organización, la operación se lleva a cabo individualmente por los Estados. Por el contrario, y en el marco de las

específica. En un sentido similar, vid. WILLAERT, P & MARQUÉS-RUIZ, C., *op. cit.*, p. 62 : "elle [la acción común] doit assurer la poursuite d'une politique commune, tout en permettant une action ponctuelle". En una línea más prudente, NEUWHAL considera que la acción común constituye un plan de acción que sólo puede ser realizado mediante actuaciones positivas; en O'KEEFFE..., *op. cit.*, p. 229.

⁵¹⁶ "Quelle sera la nature de l'action commune? Sera-t-elle supranationale, internationale, ou sera-t-elle un faisceau d'actions nationales?"; vid. VIGNES, D. (1991), *op. cit.*, p. 790.

⁵¹⁷ Las excepciones estarían constituidas por las acciones comunes señaladas en la nota nº 508.

⁵¹⁸ Vid. VIRALLY, M., "Definition and classification of IO: a legal approach", en ABI-SAAB, G. (ed.), *The concept of international organization*, UNESCO, París, 1981, p. 63-64.

Organizaciones operacionales, es la propia organización la que realiza la acción, usando para ello bien sus propios recursos, bien los que pongan a su disposición los Estados miembros; recursos cuya utilización es decidida, en todo caso, por la Organización.

Como hemos podido comprobar en el anterior apartado, ambas posibilidades se dan en el marco de la PESC, aunque cada una de ellas no siempre se corresponda, respectivamente, con los instrumentos posición común y acción común⁵¹⁹. En concreto, cabe afirmar que la actuación de la UE a través de las posiciones comunes se corresponde con la actuación característica de las organizaciones "standard-setting". Por el contrario, y a través de las acciones comunes, la UE procede en determinadas casos como lo haría una típica organización operacional, mientras que en otros, sus acciones comunes permanecen en la esfera de las organizaciones "standard-setting".

c) *Características formales.*

El Título V del TUE no contiene especificación alguna sobre las características formales que deben reunir las posiciones y acciones comunes. La cuestión ha sido abordada, no obstante, por el Consejo en el marco de su Reglamento interno. En efecto, el artículo 17 del Reglamento adoptado en 1993 recogía el acuerdo de encabezar las posiciones comunes y acciones comunes bajo el título, respectivamente, de "posición común definida por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del TUE" y "acción común adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del TUE"⁵²⁰. Esta caracterización formal se ha visto mejorada con el nuevo Reglamento interno del Consejo, adoptado en mayo de 1999. Su Anexo II

⁵¹⁹ En el caso de las acciones comunes "operacionales" se acentúa el problema derivado de la no subjetividad internacional de la UE: la imputabilidad de las mismas. Esto ha dado lugar a que ciertas acciones comunes de la Unión se hayan visto instrumentalizadas en acuerdos internacionales de naturaleza atípica. Este es el caso del Memorandum de entendimiento para la administración de la ciudad de Mostar, firmado, en nombre de la UE, por los Ministros de Asuntos Exteriores integrantes de la "troika" y un miembro de la Comisión europea. El memorandum de entendimiento constituye un instrumento internacional atípico no sólo por la parte de la UE, sino por otros firmantes del acuerdo, representantes de entidades también sin subjetividad internacional. Así, y junto a los ya citados, firman el Memorandum, el 6 de julio de 1994, el Presidente del Consejo de la UEO, las autoridades de la República y la Federación de Bosnia-Herzegovina, y los Alcaldes de Mostar-Este y Mostar-Oeste; vid. *doc. cit.*, y referencia al mismo en *Bol. UE* 7/8-1994, pto. 1.3.2. Sobre la naturaleza jurídica de éste y otros memorándums similares, vid. LOPANDIC, D., "Les mémorandums d'entente: des instruments juridiques spécifiques de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne", *R.M.C. et de l'U.E.*, n° 392, 1995, p. 557-562.

⁵²⁰ Vid. Reglamento interno de 1993, artículo 17 (Decisión del Consejo 93/662/CE, de 6 de diciembre de 1993, por la que se adopta su reglamento interno, en *DOCE* L 304, 10.12.93, p. 1 y ss. La última modificación del Reglamento interno de 1993 se recoge en *DOCE* L 001, 01.01.95, p. 220).

contiene las disposiciones relativas a la forma de los actos e indica que las acciones y posiciones comunes se encabezarán con los títulos "Acción común del Consejo" y "Posición común del Consejo", junto con, en ambos casos, un número de orden (año/número/PESC), la fecha de su adopción y la indicación de su objeto⁵²¹.

A pesar de la clarificación formal acordada como hemos visto en 1993, lo cierto es que la práctica seguida por el Consejo no se adecuó a ella hasta principios de 1996. Con anterioridad a esta fecha, el Consejo optaba por encabezar sus actos bajo la denominación de "decisiones", reteniendo así para un ámbito intergubernamental una de las categorías jurídicas características del derecho comunitario⁵²². Probablemente sea esta conexión la que llevó a algunos autores a considerar que las "decisiones del Consejo" adoptando posiciones y acciones comunes en base a los artículos J.2 y J.3 del TUE constituían decisiones sui géneris (Beschluss)⁵²³.

En la actualidad, y una vez que el Consejo ha optado claramente por utilizar la denominación formal de acción común y posición común cuando actúa sobre la base de los artículos 14 y 15 del TUE (ex-artículos J.3 y J.2, respectivamente), el término decisión se reserva, en el marco de la PESC, para los actos adoptados por el Consejo aplicando, desarrollando, completando, prorrogando y/o derogando una previa acción común o posición común, así como para los actos adoptados sobre la base del artículo 17 del TUE (ex-artículo

⁵²¹ Vid. Reglamento interno del Consejo (1999), Anexo II, *doc. cit.*

⁵²² Vid., por ejemplo, Decisión del Consejo 95/517, de 4 de diciembre de 1995 referente a la acción común, adoptada por el Consejo basándose en el artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la continuación del apoyo a la administración de la ciudad de Mostar por parte de la Unión Europea (DOCE L 298, 11.12.95, p. 4). Según WILLAERT & MARQUÉS-RUIZ, este tipo de denominación se abandona tras el "mode d'emploi" adoptado en marzo de 1995, y al que ya hemos hecho referencia; vid. WILLAERT, P. & MARQUÉS-RUIZ, C., *op. cit.*, p. 59. No obstante, y como resulta evidente en el Repertorio de Legislación vigente, no fue un abandono inmediato sino progresivo, que se prolonga, de hecho, hasta principios de 1996.

⁵²³ Vid. MACLEOD y otros, *op. cit.*, p. 417 y 418. A nuestro juicio, no era clarificador ni oportuno utilizar en el marco de la PESC un concepto acuñado en ámbito comunitario, donde la calificación de sui géneris señala las diferencias que este tipo de actos presentan respecto a las decisiones contempladas en el artículo 249 del TCE (ex-artículo 189).

J.4.2)⁵²⁴. Todas esas decisiones tienen también como base jurídica los artículos 14, 15 y 17 del TUE, respectivamente, o, anteriormente, sus correlativos en el Tratado de Maastricht.

Más allá de esta clarificación en la denominación formal, algunos autores sostienen que dicha denominación no constituye un requisito imprescindible para que podamos hablar de posiciones y acciones comunes. Esos autores, partidarios de una concepción material de las posiciones y acciones comunes, admiten la posibilidad de que éstas se hagan públicas bajo formas diferentes. En opinión de FINK-HOOIJER, las posiciones comunes, entendidas como voluntad política común, pueden hacerse públicas en forma de comunicados, declaraciones, decisiones, etc.⁵²⁵. De forma semejante, y para NEUWAHL, en la medida que el Tratado no prevé la forma que deben adoptar las posiciones y acciones comunes, cabe pensar que el Consejo "would normally use a Declaration or other statement, and possibly a sui generis decision"⁵²⁶.

Desde nuestro punto de vista, y aunque el Consejo haya optado por una formalización jurídica determinada para las posiciones y acciones comunes, quizás sea bueno mantener un

⁵²⁴ Entre las Decisiones referidas a una Acción común, vid. Decisión del Consejo 97/689/PESC, de 20 de octubre de 1997 que completa la Acción común 96/406/PESC relativa a la acción de la Unión en apoyo del proceso electoral en Bosnia y Herzegovina (*DOCE* L 293, 27.10.97, p. 2); Decisión del Consejo 98/627/PESC de 9 de noviembre de 1998 adoptada sobre la base del artículo J.3 del TUE sobre una acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas (*DOCE* L 300, 11.11.98, p.1); Decisión del Consejo 98/741/PESC, de 28 de diciembre de 1998, por la que se proroga la Acción común 98/375/PESC relativa al nombramiento de un Representante especial de la Unión Europea para la República Federativa de Yugoslavia (*DOCE* L 358, 31.12.98, p. 1); Decisión del Consejo 99/191/PESC de 9 de marzo de 1999 por la que se completa la Acción común 95/545/PESC relativa a la participación de la UE en las estructuras de aplicación del acuerdo de paz para Bosnia y Herzegovina (*DOCE* L 63, 12.3.99, p. 5); y Decisión del Consejo 99/320/PESC, de 10 de mayo de 1999, adoptada sobre la base del artículo 14 del TUE, relativa a la contribución de la UE a la recogida y destrucción de armas en Albania [aplica la acción común 1999/34/PESC de 17 de diciembre de 1998] (*DOCE* L 123, 13.5.99, p. 12-13).

Entre las Decisiones referidas a una Posición común, vid. Decisión 97/690/PESC, de 20 de octubre de 1997, relativa al desarrollo de la Posición común 97/356/PESC sobre prevención y resolución de conflictos en Africa (*DOCE* L 293, 27.10.97, p. 3); Decisión 97/820/PESC, de 28 de noviembre de 1997, relativa a la aplicación de la Posición común 95/544/PESC relativa a Nigeria (*DOCE* L 338, 09.12.97, p. 7); Decisión 99/319/PESC, de 10 de mayo de 1999, sobre la aplicación de la Posición Común 1999/318/PESC relativa a medidas restrictivas con respecto a la República Federativa de Yugoslavia (*DOCE* L 123, 13.5.99, p. 3-11); Decisión 99/347/PESC, de 17 de mayo de 1999 por la que se deroga la Posición común 98/614/PESC relativa a Nigeria (*DOCE* L 133, 28.5.99, p. 5); y Decisión 99/361/PESC, de 31 de mayo de 1999, relativa a la aplicación de la Posición común 98/633/PESC, definida por el Consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, relativa al proceso de estabilidad y buena vecindad en Europa sudoriental (*DOCE* L 141, 4.6.99, p. 1).

⁵²⁵ Vid. FINK-HOOIJER, F., *op. cit.*, p. 179 y ss. En esa misma línea podríamos situar a ZOLLER, E., en CONSTANTINESCO...*op. cit.*, p. 788-790.

⁵²⁶ Vid. NEUWAHL, N., en O'KEEFFE...*op. cit.*, p. 229.

cierto grado de flexibilidad sobre los aspectos formales de los actos que puedan adoptarse en el ámbito de la PESC⁵²⁷.

En efecto, y con relación a las posiciones comunes, su consideración como expresión de una voluntad política común, permitiría que una declaración del Consejo, en la medida que contuviera un posicionamiento claro respecto a un extremo determinado, pudiera constituir, de facto, una posición común en el sentido del artículo 15 del TUE⁵²⁸.

Por el contrario, la noción acción común impone, desde nuestro punto de vista, un mayor grado de formalización jurídica, al menos cuando con ellas se proceda a la creación de estructuras organizativas ad hoc para la gestión en común de medios puestos a disposición de la Unión. Por otro lado, los efectos jurídicos que el Tratado reconoce a las acciones comunes hacen difícil pensar que los Estados miembros aceptaran una vinculación de esa naturaleza respecto a decisiones o actos del Consejo que no recibieran la denominación formal de acción común.

En todo caso, y con carácter general, se observa una tendencia favorable a la formalización de los actos previstos en el marco del Título V del TUE. Su mejor prueba, no cabe duda, es el nuevo Reglamento interno del Consejo, donde uno de sus anexos se dedica, como hemos visto, a regular las características formales de los actos que puede adoptar tanto en ámbito comunitario como en ámbito intergubernamental.

d) *Efectos jurídicos.*

Independientemente de los efectos jurídicos que puedan derivarse por razón de su contenido material concreto, el Tratado identifica un conjunto de efectos específicos atribuibles a los instrumentos posición común y acción común. Tales efectos se despliegan

⁵²⁷ Flexibilidad que facilita el encaje de, por ejemplo, un acto publicado en el DOCE como Resolución del Consejo, de 25 de septiembre de 1995, sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas; *DOCE* C 262, 07.10.95, p. 1.

⁵²⁸ Un claro ejemplo lo constituye una Declaración de la Presidencia de la UE relativa a los embargos contra Yugoslavia. En ella se recoge la expresa aceptación de los Estados miembros de la Unión para que los barcos con bandera de esos Estados sospechosos de transportar, con destino a Yugoslavia, mercancías prohibidas por las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y/o por posiciones comunes de la UE o reglamentos de la CE, puedan ser detenidos e investigados por navíos de cualquiera de los Estados miembros de la UE o incluso, si así lo deciden, de otros Estados participantes en las operaciones de la OTAN. Vid. Council of the European Union - General Secretariat - Press Office - Brussels, 7 May 1999, *Declaration by the Presidency of the European Union on embargoes against the FRY*; Press Release: Brussels(07-05-1999) - Nr.(Presse).

de manera directa sobre los Estados miembros de la UE⁵²⁹; no obstante, también deberemos estudiar las consecuencias que de ellos pudieran desprenderse para las instituciones comunitarias.

a') Efectos jurídicos para los Estados miembros.

Respecto a los efectos derivados para los Estados de la UE, su análisis debe enmarcarse en la doble obligación que el artículo 11.2 del TUE impone sobre éstos: apoyo activo y sin reservas a la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, y abstención de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza cohesionada en las relaciones internacionales⁵³⁰. El TUE refuerza sustancialmente la mera obligación de comportamiento antes recogida en el artículo 30.2.d) del AUE, y en virtud de la cual los Estados sólo asumían el compromiso de procurar evitar acciones que redujeran la eficacia de la CPE.

Por otro lado, y respecto al alcance de las obligaciones contenidas en el mencionado artículo 11.2, podemos reconocer con DURAND la semejanza de su redacción con la del artículo 10 del TCE (ex-artículo 5). No obstante, y como ella misma sostiene, cabe dudar que su fuerza jurídica sea similar a la de la disposición comunitaria. En efecto, el control de su cumplimiento no se atribuye a una institución como la Comisión o el Tribunal de Justicia, sino al Consejo, por lo que nos encontramos ante un control político efectuado por los Estados entre sí⁵³¹. En opinión de algunos autores, esta disposición introduce un derecho de

⁵²⁹ Por supuesto, nada impide la posibilidad de que terceros Estados decidan adherirse a una decisión adoptada por el Consejo en el ámbito de la PESC. Este es el caso de la Declaración adoptada el 15 de marzo de 1999 por los países asociados y los países del Espacio Económico Europeo (Bulgaria, Chipre, Estonia, Hungría, Islandia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Noruega, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y la República Checa), en la que expresan compartir los objetivos de la Acción común de 17 de diciembre de 1998 sobre la contribución de la UE para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, y declaran que dicha acción común "compromete a sus Estados en sus tomas de posición y en sus acciones". El texto de esta Declaración aparece reproducido en *Europe* n° 4360, 18 de marzo de 1999, p. 5.

⁵³⁰ Obligaciones que la actual redacción del mencionado artículo completa con el compromiso asumido por los Estados miembros de trabajar conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua.

⁵³¹ Como señala el artículo 11.2 in fine, "el Consejo velará por que se respeten estos principios". Un control también de carácter político podrá realizarse por el Parlamento Europeo, atendiendo a su facultad para la realización de debates sobre PESC. No obstante, las consecuencias que del mismo se deriven dependerán del grado de repercusión que se produzca entre la opinión pública y de la incidencia que ello tenga sobre el comportamiento de los Estados. En este sentido, vid. DURAND, C. F., *op. cit.*, p. 380.

evocación a nivel político en caso de divergencias de interpretación entre los miembros del Consejo o de comportamientos estatales contrarios a esos principios⁵³².

En este marco, procederemos a analizar a continuación los efectos jurídicos que se derivan para los Estados miembros de las posiciones comunes y de las acciones comunes, finalizando con algunos aspectos comunes a ambas.

* Efectos jurídicos de las posiciones comunes para los Estados miembros de la UE.

La disposición contenida en el artículo 15 del TUE constituye el punto de referencia básico para analizar los efectos jurídicos que se derivan para los Estados a partir de una posición común. En virtud de esa disposición "los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes"⁵³³. La redacción elegida presenta, a primera vista, un cambio claro respecto a la contenida en el AUE, donde las posiciones comunes constituían "un punto de referencia para las políticas de las Altas Partes Contratantes" (artículo 30.2.c in fine del AUE). No obstante, esta diferencia sin duda significativa debe medirse en sus justos términos. Como señalaba de RUYT en su comentario al AUE, ya en el marco de la cooperación política europea era posible afirmar que las posiciones comunes adoptadas con una fuerza y duración suficientes constituían, de facto, un verdadero componente de las políticas exteriores de los Estados⁵³⁴.

Manifestación concreta de la obligación de los Estados miembros de velar por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes adoptadas, es la disposición contenida en el artículo 19.1 (ex-J.2) del TUE. Según ésta, los Estados de la Unión defenderán esas posiciones comunes en las Organizaciones y Conferencias

⁵³² Vid. CLOOS y otros, *op. cit.*, p. 477.

⁵³³ Se trata de una obligación anteriormente contenida en el artículo J.2.2 del TUE. En opinión de RYBA, las posiciones comunes establecen una línea de conducta obligatoria para los Estados a respetar en el marco de sus políticas nacionales sobre asuntos exteriores, lo que constituye una limitación de su soberanía. Vid. RYBA, B.C., *op. cit.*, p. 24. Así mismo, y para TIMMERMANS, los argumentos en pro de la naturaleza obligatoria de las posiciones comunes se encontraban no sólo en el artículo J.2.2 (actual artículo 15) sino también en el J.2.3 (actual artículo 19.1) y en las reglas sobre presentación y publicación de las mismas contenidas en el Reglamento interno del Consejo. Vid. TIMMERMANS, C.W.A., *op. cit.*, p. 66-67.

⁵³⁴ Vid. RUYT, J. de, *L'Acte Unique Européen*, Ed. de l'Université de Bruxelles, Collection "Etudes Européennes", Bruxelles, 1989, p. 232.

Internacionales en que participen, debiendo además con dicho objetivo coordinar su acción⁵³⁵. Diversas consideraciones merece esta disposición.

Por un lado, y aun valorando su importancia, cabe sostener el relativo interés o valor añadido de la misma pues, si los Estados deben velar por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes adoptadas, también la actuación de éstos en foros internacionales constituyen manifestaciones concretas de cualquier política nacional⁵³⁶.

No obstante, y por otro lado, el artículo 19 del TUE nos lleva a advertir una consecuencia concreta de los efectos jurídicos que provocan las posiciones comunes, especialmente importante para nuestro objeto de estudio. En efecto, y con relación a la UEO, se produce la circunstancia de que todos sus Estados miembros lo son también de la UE, sin que, por el momento, pueda afirmarse la situación inversa. Este hecho nos permite afirmar que, más allá de la vinculación UE/UEO recogida en el artículo 17 del TUE, los miembros de la UEO están obligados, en el seno de la misma, a defender las posiciones comunes adoptadas por el Consejo de la UE, lo que en la práctica debe conducir a la ejecución material de éstas o, en todo caso, a la pre-determinación de las posibilidades de decisión del Consejo de Ministros de la UEO. Siendo esto así, es también evidente que, por mor de la asimetría de miembros entre la UE y la UEO, Estados no pertenecientes a ésta última pueden condicionar sus decisiones por la vía de los efectos derivados de una posición común para los Estados miembros de la UE.

* Efectos jurídicos de las acciones comunes para los Estados miembros de la UE.

Los efectos jurídicos que sobre los Estados de la Unión producen las posiciones comunes adoptadas por el Consejo se refuerzan notablemente cuando se trata de acciones comunes. Tal y como establece el artículo 14.3 del TUE (ex-J.3.4) "las acciones comunes serán vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción".

⁵³⁵ La obligación de defender las posiciones comunes se impone ya participen en esos foros internacionales todos o sólo algunos de los Estados de la Unión. En este último caso, pesa sobre tales Estados la obligación de mantener informados a los demás Estados miembros sobre cualquier cuestión de interés común, tal y como se establece en el artículo 19.2, primer párrafo.

⁵³⁶ Quizás por ello el texto presentado por la Presidencia irlandesa al Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996 no incluía tal disposición. Vid. CONF 2500/96, *doc. cit.*, p. 73.

La utilización del término "vincular" parece poner de manifiesto el mayor grado de disciplina que, por su propia naturaleza, impone sobre los Estados la adopción de una acción común⁵³⁷. De hecho, la doctrina es prácticamente unánime en la consideración de obligación jurídica vinculante que para los Estados miembros se deriva de este instrumento⁵³⁸. En apoyo de esta afirmación encontramos los apartados 6 y 7 del artículo 14 del TUE, en virtud de los cuales los Estados de la Unión deben, en principio, esperar a una decisión del Consejo si se enfrentan a dificultades importantes en la aplicación de una acción común. Sólo en casos de imperiosa necesidad, y a falta de decisión del Consejo, podrán dichos Estados adoptar con carácter de urgencia las medidas necesarias, teniendo en cuenta para ello los objetivos generales de la acción y procediendo inmediatamente a informar de tales medidas al Consejo.

* Aspectos comunes.

Para finalizar, el artículo 20 del Tratado recoge un efecto jurídico común a posiciones comunes y acciones comunes, imponiendo a las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y a las delegaciones de la Comisión en terceros países y en las conferencias internacionales, así como a sus representaciones ante las organizaciones internacionales, la obligación de cooperar para garantizar el respeto y ejecución de las posiciones comunes y acciones comunes adoptadas por el Consejo.

La vigilancia y control del cumplimiento de las obligaciones derivadas para los Estados de las disposiciones del Título V del TUE y de los actos adoptados en su desarrollo corresponde en todo caso al Consejo, tal y como se recoge en el artículo 11.2, in fine, y se desprende específicamente de las facultades atribuidas al mismo respecto a las acciones

⁵³⁷ Vid. WILLAERT, P. & MARQUÉS-RUIZ, C., *op. cit.*, p. 62-63. No obstante, el hecho de que la versión en francés del Tratado utilice el verbo "engager" en lugar de "lier", ha llevado a algunos autores a afirmar que se trata de un mero compromiso político; vid. CLOOS y otros, *op. cit.*, p. 480.

⁵³⁸ Vid., entre otros, LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (1992), *op. cit.*, p. 808; y FINK-HOOIJER, F., *op. cit.*, p. 178 ("compulsory for Member States"). Atendiendo a la regulación que se contenía en el Tratado de Maastricht, éste último autor consideraba que la implicación de los Jefes de Estado y de Gobierno en su adopción, estableciendo las orientaciones generales sobre las que se basará la acción común, no sólo daba a ésta un mayor peso político sino que, además, comprometía a dichas autoridades en la persecución de la misma. También WILLAERT y MARQUÉS-RUIZ deducían de los términos del Tratado del Maastricht "la volonté des cocontractantes de se lier", tanto respecto a las acciones como a las posiciones comunes, y ello aunque la obligación se expresara en este último caso en términos más suaves. Vid. WILLAERT, P. & MARQUÉS-RUIZ, C., *op. cit.*, p. 63.

comunes, anteriormente señaladas. El Tratado excluye toda competencia, a este respecto, del Tribunal de Justicia⁵³⁹.

Mención específica requiere el artículo 19.2, segundo párrafo, donde se recoge el supuesto específico de los dos Estados de la Unión que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en una suerte de modulación de los efectos que sobre ellos se derivan del artículo 20 mencionado. En efecto, invitándoles a defender las posiciones e intereses de la UE también en el seno del Consejo de Seguridad, ello se hace "sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas". La oportunidad de esta disposición radica en que la misma confirma la excepción recogida en el artículo 103 de la Carta e impide que pese sobre esos dos Estados (Francia y Reino Unido) una especie de "mandato cerrado" cuando se aborden en el seno del Consejo de Seguridad cuestiones en las que existan acciones y posiciones de la UE previamente adoptadas⁵⁴⁰.

b') Efectos jurídicos para las instituciones comunitarias.

Un último extremo a analizar son los efectos jurídicos que sobre las Comunidades Europeas pueden desplegar las posiciones y acciones comunes adoptadas en el marco de la PESC. Para ello debemos partir de las disposiciones contenidas en los artículos 3 y 47 del TUE. La primera de ellas, predica la coherencia en la acción exterior de la Unión, esto es, entre la dimensión exterior de las políticas comunitarias y la PESC, depositando la responsabilidad primordial a esos efectos en dos de las instituciones del marco institucional único, el Consejo y la Comisión. Por otro lado, y según el artículo 47, más allá de las disposiciones del TUE por las que se modifican los Tratados comunitarios, "ninguna disposición del presente Tratado afectará a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea ni a los Tratados y actos subsiguientes que los hayan modificado o completado".

⁵³⁹ Opción duramente criticada por la doctrina (Vid. LIÑÁN NOGUERAS, D.J., "La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en la perspectiva de la reforma de 1996", en *Reflexiones sobre la Conferencia Intergubernamental 1996*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Madrid, 1995, p. 97-98), y que se mantiene inalterada tras la reforma operada por el Tratado de Amsterdam.

⁵⁴⁰ Tampoco debemos despreciar la naturaleza pragmática de la disposición mencionada, pues es difícil pensar que Francia y Reino Unido estén dispuestas a asumir ese papel de "mandatarios".

A nuestro juicio, y sin despreciar las dificultades jurídicas que puedan presentarse, la compatibilización de ambas disposiciones sólo puede hacerse desde un enfoque pragmático y necesariamente basado en la colaboración inter-institucional⁵⁴¹. Y ello porque compartimos con TIMMERMANS la imposibilidad de reconocer efectos jurídicos vinculantes para las Comunidades Europeas derivados de las "decisiones PESC"⁵⁴², más allá de las interconexiones expresamente establecidas en el TUE (financiación con cargo al presupuesto comunitario -art. 28 TUE- y aplicación de sanciones económicas -art. 301 TCE-)⁵⁴³.

La evidente ausencia, a nuestro juicio, de efectos jurídicos no debe llevarnos a minimizar los importantes y significativos efectos políticos que para las instituciones comunitarias se derivan de las decisiones adoptadas en el marco de la PESC. Son estos efectos los que pueden provocar, por ejemplo, que una vez acordada una operación de gestión de crisis, la Comisión ponga también en marcha sus competencias en materia de asistencia humanitaria, si estas resultan idóneas atendiendo a la naturaleza de la crisis⁵⁴⁴. En sentido contrario, tales competencias siempre pueden ejercerse aunque no exista decisión PESC en materia de gestión de crisis.

⁵⁴¹ Línea en la que parece apuntar la única modificación introducida por el Tratado de Amsterdam al actual artículo 3 del TUE: "...El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y cooperarán a tal fin".

⁵⁴² Vid. TIMMERMANS, C.W.A., *op. cit.*, p. 66-68. Para este autor, que comparte la consideración de instrumento jurídico vinculante de las posiciones comunes, las mismas no pueden, sin menoscabar las competencias comunitarias, vincular a las Comunidades europeas. Por ello, y aún a expensas de que en cada caso se debe analizar el texto del acto para deducir sus efectos jurídicos, afirma que tales efectos sólo se desplegarán sobre los Estados y las Instituciones de la Unión en el marco del segundo pilar del TUE.

⁵⁴³ Como apuntaba la Comisión en 1995, la coherencia en la acción exterior de la Unión se vería facilitada mediante la aceptación de un Tratado con estructura unitaria que diera competencias al Tribunal de Justicia para fiscalizar la adecuación de las decisiones PESC con la regulación prevista en el Tratado. Vid. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del TUE, *doc. cit.*, pág. 662-664, párrafos 155-159.

⁵⁴⁴ En un orden de actuación semejante podemos enmarcar la reunión celebrada por los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE, la Comisión Europea y la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO) con los Ministros de Asuntos Exteriores de diversos Estados de Europa Sudoriental, Turquía, y otras Instituciones internacionales, para abordar la situación de los desplazados kosovares. Dicha reunión tuvo lugar tras el encuentro de la "Troika UE" en Petersberg el 1 de abril de 1999. Vid. Statement by the EU Presidency following the meeting between the EU Foreign Ministers, the EU Commission, ECHO and the Foreign Ministers of Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Hungary, Romania, Slovenia and Turkey and the UNHCR, the OSCE CiO, NATO, the Council of Europe, the WEU, the IMF, the IBRD, the EBRD and the EIB; en <http://www.europa.eu.int/news/kosovo2-en.html>; 19/04/99. La mencionada ausencia de efectos jurídicos es la razón por la cual el Consejo, cuando actúa en el marco de la PESC, se limite a "invitar a la Comisión" a presentar documentos, elaborar informes, actuar, etc., tal y como se recoge en 2192ème session du Conseil-Affaires Generales (1999), *doc. cit.* Las conclusiones adoptadas respecto a Kosovo en esta reunión del Consejo, donde se contienen diversas "invitaciones" a la Comisión, aparecen reproducidas también en *Europe* n° 4422, 25 junio 1999, p. 4.

B. Los acuerdos internacionales.

El artículo 24 del TUE recoge, como novedad introducida por el Tratado de Amsterdam, la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales en el marco de cuestiones relativas a la PESC. Tal posibilidad se ve condicionada por un único requisito sustantivo: que dicho acuerdo sea necesario para llevar a la práctica el Título V del Tratado. Constatada tal necesidad, se entiende, por los Estados miembros, la disposición establece un procedimiento concreto a seguir, el cual pivota sobre la figura del Consejo. En primer lugar, el Consejo, por unanimidad, debe autorizar a la Presidencia, en su caso asistida por la Comisión, a entablar negociaciones a tal efecto. Culminadas éstas, será el Consejo quien, también por unanimidad, celebre el acuerdo, basándose en una recomendación de la propia Presidencia. A partir de ese momento, el acuerdo es vinculante para los Estados miembros, a menos que uno de ellos declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional; en todo caso, los restantes miembros del Consejo podrán acordar que el acuerdo se les aplique provisionalmente.

Múltiples cuestiones suscita la disposición descrita⁵⁴⁵. En primer lugar, y más allá de que el procedimiento se articule en torno al Consejo, la redacción elegida parecería indicar que estamos ante un mero procedimiento simplificado para la conclusión de acuerdos internacionales entre los Estados miembros de la Unión y terceros Estados u organizaciones internacionales. Ello es así por dos razones: primero, porque son los Estados los que quedan vinculados por el acuerdo, y no la propia Unión; segundo, porque se contempla expresamente el caso de que un Estado miembro necesite, para quedar vinculado, ajustarse a exigencias propias de su procedimiento constitucional (trámite parlamentario, referéndum, etc.). A pesar de todo esto, y en segundo lugar, resulta curioso observar cómo es el Consejo quién actúa, y no los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en su seno, circunstancia que parecería sugerir que la capacidad estaría siendo ejercida en nombre de la Unión⁵⁴⁶. Sólo la práctica vendrá a dilucidar si estamos ante acuerdos internacionales celebrados por los Estados miembros con terceros, o se convierte en el procedimiento previsto para la celebración de acuerdos por la propia UE en materias relativas a la PESC.

⁵⁴⁵ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, sin embargo, sólo critica del artículo 24 del TUE que se ignore al Parlamento Europeo. Vid. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., *op. cit.*, p. 92-93.

⁵⁴⁶ En este sentido, vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1040-1.

En cualquier caso, esta nueva disposición abre la vía a un instrumento concreto para la realización de la PESC, en la medida que esos acuerdos internacionales están previstos para la puesta en práctica de las disposiciones contenidas en el Título V del TUE. Además, y en tanto que no se excluye ningún ámbito concreto, creemos posible afirmar su virtualidad como mecanismo también utilizable en el marco de cuestiones con repercusiones en materia de defensa. Lo que permitiría pensar en un amplísimo abanico de posibilidades: acuerdos internacionales con la UEO, la OTAN, la OSCE o la ONU; acuerdos internacionales con Estados europeos, etc. De hecho, bien podría ser éste el instrumento jurídico que permita solucionar los problemas relacionados con el estatuto jurídico de los Estados asociados a la UEO, no miembros de la UE, cuando se proceda, en su caso, a la integración de ésta organización en el marco de la Unión⁵⁴⁷.

3. La cooperación sistemática entre los Estados miembros.

El artículo 12 del TUE individualiza como uno de los medios para la persecución de los objetivos de la PESC "el fortalecimiento de la cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política". El desarrollo concreto de esta disposición se encuentra en el artículo 16 del Tratado, donde se afirma que "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".

Por comparación con el Tratado de Maastricht, la actual regulación presenta algunas diferencias. En primer lugar, la cooperación inter-estatal persiste como medio para la realización de la PESC pero se distingue y separa de las posiciones comunes⁵⁴⁸. En segundo

⁵⁴⁷ En este caso, englobamos bajo la calificación de Estados asociados tanto a los que ostentan el estatuto de Miembro Asociado de la UEO (Estados europeos de la OTAN que no pertenecen a la UE) como a los que disfrutaban del estatuto de Asociados de la UEO (Estados de Europa Central y del Este que han firmado con la UE un Acuerdo europeo de asociación). La perspectiva de integración de la UEO en la UE ha sido apuntada por el Consejo Europeo de Colonia para finales del año 2000. Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III: Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa, pto. 5.

⁵⁴⁸ La lectura combinada de los anteriores artículos J.1.3 y J.2 ponía de manifiesto un doble contenido de la cooperación: información mutua y concertación entre los Estados miembros, y eventual definición de posiciones comunes. En el marco de la CIG-96, el proyecto de Tratado presentado por la presidencia irlandesa

lugar, la actual redacción del artículo 16 coloca directamente dicha cooperación al servicio de la UE⁵⁴⁹.

Con esas diferencias, es interesante advertir, no obstante, como nos encontramos ante un medio heredero de la CPE, pero que ahora se configura como un medio auxiliar para la definición y realización de la PESC. En efecto, información y consulta mutuas son técnicas ya presentes en la estructura de CPE consagrada en el AUE. Ahora bien, así como el Tratado de Maastricht trasladó la obligación de los Estados desde la mera acción de informar (obligación de comportamiento) hasta el resultado de la concertación⁵⁵⁰, la reforma operada por el Tratado de Amsterdam parece exigir, además, que dicho resultado esté primordialmente al servicio del papel de la Unión a escala internacional. Por otro lado, y por comparación con el AUE, el TUE ha ampliado el alcance de esa cooperación, añadiendo a las cuestiones de política exterior de interés general, las cuestiones de política de seguridad que también sean de interés general. Evidentemente, se trata de una extensión coherente con el actual ámbito de aplicación de la PESC.

Fruto específico de la cooperación sistemática son las declaraciones, comunicados y conclusiones del Consejo, en virtud de las cuales los Estados expresan una posición coordinada respecto a un hecho o situación internacional concreta⁵⁵¹. Su existencia, criticada por algún sector de la doctrina al constituir manifestaciones de la PESC no previstas formalmente en el TUE, no deben ser motivo, como afirma LIÑÁN, de especial

al Consejo Europeo de Dublín en diciembre de 1996, ya recogía una concepción tridimensional de los medios a disposición de la Unión para la realización de la PESC: cooperación sistemática, posiciones comunes, y acciones comunes. Vid. CONF 2500/96, *doc. cit.*, p. 73 y 74.

⁵⁴⁹ Atendiendo a la redacción del anterior artículo J.2 del TUE, la cooperación sistemática entre los Estados miembros estaba dirigida a "garantizar que su influencia combinada se ejercerá del modo más eficaz mediante una acción concertada y convergente".

⁵⁵⁰ Que se convertía así en obligación jurídica derivada del Tratado. Vid., en este sentido, CLOOS y otros, *op. cit.*, p. 476-7. También EATON consideraba que la cooperación prevista en el artículo J.2, si bien era del estilo de la CPE, "it is cast in a mandatory form (...shall...)"; vid. EATON, M.R., en O'KEEFFE... *op. cit.*, p. 217. En todo caso, no podemos olvidar que la obligación se circunscribe, ahora también, a las cuestiones de política exterior y de seguridad que revistan un interés general, criterio laxo que introduce cierto relativismo en la obligación mencionada.

⁵⁵¹ A ello deberíamos añadir también las ocasiones en que los Estados miembros han observado un comportamiento o actitud semejante respecto a una situación o hecho internacional, sin que existiera declaración pública previa en tal sentido. Por otro lado, y como ya hemos señalado, no siempre resulta fácil distinguir estas declaraciones y comunicados de los actos que reciben formalmente la denominación "posición común".

preocupación, si bien debería evitarse un empleo excesivo de las mismas, pues esto podría encubrir la incapacidad o falta de voluntad para adoptar posiciones y acciones comunes⁵⁵².

Además de éstas, el Tratado recoge en su artículo 19 una manifestación concreta de la cooperación sistemática entre los Estados miembros: la coordinación de la acción de los Estados miembros en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales; coordinación que el Tratado distingue de las obligaciones que pesan sobre la actuación de los Estados miembros en esos foros cuando existen acciones comunes o posiciones comunes ya adoptadas.

4. Las acciones y decisiones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa: el recurso a la UEO.

Durante la vigencia del Tratado de Maastricht la doctrina se mostró dividida sobre la posibilidad de que todos los medios a disposición de la Unión pudieran ser también utilizados para abordar las cuestiones con repercusiones en el ámbito de la defensa. Las divergencias se centraban en la figura de las acciones comunes, y ello por razón de la disposición entonces contenida en el artículo J.4.3 del TUE. En ella se afirmaba que "las cuestiones que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa y que se rijan por el presente artículo no estarán sometidas a los procedimientos que se definen en el artículo J.3". Para muchos autores esta disposición suponía la exclusión, en materia de defensa, del instrumento acción común⁵⁵³.

⁵⁵² Vid. LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (1995), *op. cit.*, p. 99-100. Tras la reforma operada por el Tratado de Amsterdam, DASHWOOD reitera cómo siguen siendo posibles, en el marco de la PESC, las declaraciones políticas que no se corresponden con acciones comunes o posiciones comunes. Como afirma el autor, esas declaraciones eran posibles, anteriormente, atendiendo a la redacción del artículo J.2.2 del TUE. Ahora, esa posibilidad se desprende del último guión del artículo 12 del Tratado, donde la cooperación sistemática entre los Estados miembros aparece como un medio separado para la persecución de los objetivos de la PESC. Vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1033.

⁵⁵³ Vid. CLOOS y otros, *op. cit.*, p. 482; DEZCALLAR DE MAZARREDO, J., *op. cit.*, p. 38; EATON, M.R., en O'KEEFFE..., *op. cit.*, p. 218; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. (1993), *op. cit.*, pág. 794, LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (1993), *op. cit.*, p. 366-367; MAURY, J.P. (1996), *op. cit.*, p. 238, y ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 109-110. Más recientemente, también AZNAR GÓMEZ afirma que, en el Tratado de Maastricht, la defensa quedaba parcialmente separada de las acciones comunes del artículo J.3. Según este autor, el Tratado distinguía entre las cuestiones de interés general con repercusiones en el ámbito de la defensa, en las cuales el procedimiento a seguir sería el previsto en el artículo J.2 (posiciones comunes) y las decisiones y acciones serían elaboradas y puestas en práctica por la UEO; y las cuestiones de interés común con repercusiones en el ámbito de la defensa, en las que no cabría una acción común del artículo J.3 y las decisiones y acciones serían elaboradas y puestas en práctica directamente por la UEO. Vid. AZNAR GÓMEZ, M.J., *op. cit.*, p. 623-4.

Aunque el Tratado de Amsterdam ha aclarado definitivamente la cuestión, creemos de interés advertir cómo la regulación establecida por el Tratado de Maastricht no impedía la adopción de acciones comunes con repercusiones en el ámbito de la defensa, limitándose a excluir, en tales casos, la posibilidad de adoptar por mayoría cualificada las decisiones de aplicación y desarrollo de tales acciones comunes. Ello era así en la medida que el artículo J.4.3 sólo hacía referencia a los procedimientos contenidos en el artículo J.3 y no a la prohibición de adoptar acciones comunes respecto a las cuestiones con repercusiones en el ámbito de la defensa⁵⁵⁴. Pero además, el anterior artículo J.4.2 hablaba precisamente de "decisiones y acciones de la Unión" con repercusiones en ese ámbito, cuya elaboración y puesta en práctica se encomendaba, no obstante, a la UEO. El artículo J.4 se limitaba por tanto a establecer el procedimiento y mecanismos concretos a seguir cuando uno de los medios necesarios para llevar a cabo una decisión de la Unión fueran medios de naturaleza militar, supuesto en el cual la decisión de recurrir a la UEO se adoptaría siempre por unanimidad en el Consejo⁵⁵⁵. Aún más, para ZOLLER las palabras del artículo J.4.3, "que se rigen por el presente artículo", invitaban a distinguir entre operaciones militares emprendidas a título acción común (artículo J.3) y operaciones militares relativas a la seguridad de la Unión (artículo J.4)⁵⁵⁶.

⁵⁵⁴ Merece la pena insistir en que los procedimientos previstos en el artículo J.3 contemplaban la posibilidad de adoptar por mayoría cualificada las decisiones de aplicación o desarrollo de una Acción común. Pues bien, esto es precisamente lo que impedía el artículo J.4.3, cuando tales decisiones de aplicación o desarrollo tenían repercusiones en el ámbito de la defensa.

⁵⁵⁵ Entre los autores que defendían esta interpretación, vid. FINK-HOOIJER, F., *op. cit.*, p. 182 y 194 - quién afirma que las acciones de la UE con repercusiones en materia de defensa no se someten al procedimiento previsto en el art. J.3 y deben ser adoptadas por unanimidad -; ZOLLER, E., en CONSTANTINESCO y otros, *op. cit.*, p. 809 - "le régime juridique de la défense commune est unanime" -, y VIGNES, D. (1991), *op. cit.*, p. 790-791. También VAN EEKELEN afirma que en el Tratado de Maastricht las cuestiones con implicaciones en defensa fueron excluidas del procedimiento establecido en el artículo J.3: en Maastricht "we thought that this referred to the possibility of qualified majority voting, but in practice it was given an extensive interpretation: the CFSP Council would refrain from considering any Joint Action which contained a military element". Creemos que el autor utiliza el término militar en sentido muy restrictivo. Vid. VAN EEKELEN, W. (1998), *op. cit.*, p. 255.

⁵⁵⁶ Vid. ZOLLER, E., en CONSTANTINESCO y otros, *op. cit.*, p. 795. No obstante, y como indicaba la autora, la Unión carece de medios militares y además no puede utilizar las fuerzas de la UEO según los procedimientos previstos para las acciones comunes. En estas condiciones consideraba que la creación del Euroejército, decidida en la cumbre franco alemana de La Rochelle (mayo 1992), constituía un elemento indispensable si se deseaba poder dar un carácter militar-operacional autónomo a las acciones comunes de la PESC. Para un análisis sobre los aspectos jurídicos que rodean la creación y estructura del Euroejército, vid. VOELCKEL, M., "La construction juridique du Corps européen: quelques remarques", *A.F.D.I.*, Vol. XLI, 1995, p. 137-149.

Como ya hemos apuntado, las dudas que suscitaba el Tratado de Maastricht han sido solucionadas por el Tratado de Amsterdam. El nuevo artículo 23.2, in fine, del TUE excluye, expresa y únicamente, el procedimiento de mayoría cualificada en el Consejo cuando se trate de decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. Ello significa admitir, a sensu contrario, la plena idoneidad del conjunto de medios a disposición de la PESC también para las cuestiones con repercusiones en ese ámbito. Otra cosa será que las decisiones se adopten por unanimidad y que la elaboración y ejecución de las mismas se remita, en todo caso, a la UEO.

La práctica seguida desde la entrada en vigor del TUE (adoptado en Maastricht) ilustra claramente la interpretación mantenida. Esa práctica permite advertir la adopción de acciones comunes cuya ejecución, por requerir del recurso a medios militares o análogos, se remite a la UEO, en virtud de decisión específica adoptada por el Consejo a tal efecto. Tres casos constituyen los ejemplos más claros al respecto⁵⁵⁷.

El primero de ellos es la Acción común de 22 de noviembre de 1996, relativa a la región de los Grandes Lagos⁵⁵⁸. En ella, la Unión Europea expresa su apoyo a las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, "que deberán hacer posible el envío de ayuda humanitaria a la zona oriental del Zaire y facilitar el regreso libre y consentido de los refugiados a sus países de origen y el regreso de las personas desplazadas". Para ello, y según se afirma, "la Comunidad y los Estados miembros contribuirán a la aplicación de dichas resoluciones en la forma que consideren apropiada y que coordinarán según las modalidades que se señalan en la presente Acción común". Sobre esta base, el Consejo adoptó en la misma fecha una Decisión para la elaboración y ejecución

⁵⁵⁷ A ellos podemos añadir las responsabilidades asumidas por la Unión para la administración de la ciudad de Mostar, concretadas en el Memorandum de Acuerdo firmado el 6 de julio de 1994. Siendo uno de los objetivos del Acuerdo "ayudar a asegurar el mantenimiento del orden público", el Memorandum preveía la creación de una única fuerza de policía, cuya constitución contaría con una participación internacional facilitada por la UEO. Si bien es cierto que este contingente policial no tenía carácter militar, resulta interesante observar que se trata de una supuesto de actuación de la UE en la que, requiriendo la participación de la UEO, la misma se produce sin utilizar para ello los canales formales de relación previstos a tal efecto en el TUE, esto es, sin que se produjera la apelación formal a dicha Organización, prevista en el art. J.4 del TUE, para que elaborara y pusiera en práctica una decisión de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa. Vid. *Memorandum de Acuerdo sobre la administración de Mostar...doc. cit.*

⁵⁵⁸ Vid. Acción común 96/669/PESC, de 22 de noviembre de 1996, relativa a la región de los Grandes Lagos (*DOCE* L 312, 2.12.96, p. 1-2).

de tal Acción común, recurriendo a tal efecto a la UEO⁵⁵⁹. Como se afirma en la exposición de motivos de esta Decisión, el Consejo considera que la ejecución de la Acción común mencionada "tiene implicaciones en materia de defensa y que podrá precisar, en particular, la utilización de medios militares", razón por la cual estima conveniente recurrir a la UEO. Concretamente, la Unión solicita a la UEO "que estudie urgentemente de qué manera podría contribuir, por la parte que le corresponde, a la utilización óptima de los medios operativos disponibles"⁵⁶⁰.

El segundo supuesto es la Acción común de 28 de noviembre de 1997 relativa a las minas terrestres antipersonas⁵⁶¹. En ella, y entre otros aspectos, se contempla con carácter general la posibilidad de recurrir a la UEO para la elaboración y puesta en práctica de acciones específicas de la UE en el campo de la asistencia para la retirada de minas. En este marco, y posteriormente, el Consejo adoptó, sobre la base del artículo J.3 del TUE, una Decisión relativa a una acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas, en concreto, acordando su participación en una operación de retirada de minas en Croacia⁵⁶². Simultáneamente, el Consejo adoptó también otra Decisión, esta vez sobre la base del artículo J.4.2 del TUE, solicitando a la UEO la aplicación de la acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas en Croacia⁵⁶³. La puesta en práctica de esta operación ha requerido la celebración de un "Memorandum de entendimiento" para la desactivación de minas antipersonales, firmado el 22 de abril de 1999 por el Ministro de Asuntos Exteriores de Croacia, el Secretario General de la UEO y el representante permanente de la presidencia alemana del Consejo de la UEO⁵⁶⁴.

⁵⁵⁹ Vid. Decisión 96/670/PESC, de 22 de noviembre de 1996, adoptada con arreglo al apartado 2 del artículo J.4 del TUE, relativa a la elaboración y ejecución de la Acción común de la Unión en la región de los Grandes Lagos (*DOCE* L 312, 2.12.96, p. 3).

⁵⁶⁰ Como sabemos, la UEO no llegó a adoptar ningún acuerdo poniendo en marcha una operación concreta.

⁵⁶¹ Vid. Acción común 97/817/PESC, de 28 de noviembre de 1997, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del TUE, relativa a las minas terrestres antipersonas (*DOCE* L 338, 9.12.97, p. 1-4). Esta Acción común sustituye a otra anterior, de 1 de octubre de 1996, con el mismo título (en *DOCE* L 260, 12.10.96, p.1).

⁵⁶² Vid. Decisión del Consejo 98/627/PESC de 9 de noviembre de 1998, *doc. cit.*

⁵⁶³ Vid. Decisión 98/628/PESC, de 9 de noviembre de 1998, adoptada sobre la base del artículo J.4.2 del TUE, relativa a la aplicación de una Decisión del Consejo sobre una acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas (*DOCE* L 300, 11.11.98, p. 2).

⁵⁶⁴ Vid. *Europe* n° 4379, 22 abril 1999, p. 3. La misión de asistencia se inició el 10 de mayo de 1999; vid. Communiqué de Presse Conjoint UEO-UE, 10 mai 1999 (<http://www.weu.int/fra/press/p990510a.htm>; 15/06/99)

El tercer y último caso es la Acción común de 9 de marzo de 1999, relativa a la contribución de la Unión a la reconstitución de una fuerza policial viable en Albania⁵⁶⁵. En ella, la Unión se compromete a prestar formación y asesoramiento a la policía albanesa, con inclusión de asistencia directa por medio de equipos con funciones consultivas, así como asesoramiento al Ministerio de Orden público y demás ministerios del Gobierno de Albania, según convenga. Objetivos al servicio de los cuales prevé una financiación de 2,1 millones de euros. Las repercusiones de esta acción común en el ámbito de la defensa aparecen confirmadas por la Decisión adoptada en la misma fecha por el Consejo de la UE, sobre la base del artículo J.4.2 del TUE⁵⁶⁶. En efecto, y según consta en su exposición de motivos, el Consejo considera que esa Acción común exige la presencia de personal con conocimientos específicos en operaciones policiales, razón por la cual la Unión tiene que recurrir a la UEO. La petición concreta que se formula en este caso a la UEO es que lleve a cabo la Acción común mencionada por medio de la "opción 2 aumentada" del estudio de viabilidad de la UEO sobre posibles opciones de operaciones internacionales de policía en Albania, según el objetivo definido en el apartado 1 del Artículo 1 de la Acción común.

Aunque, como hemos puesto de manifiesto, existen Acciones comunes con repercusiones en el ámbito de la defensa, para cuya puesta en práctica la UE adopta decisiones recurriendo a la UEO, con ello no se agotan las posibilidades de que dispone la UE. En efecto, encontramos Decisiones adoptadas por el Consejo sobre la base del anterior artículo J.4.2 del TUE en las que, directamente y sin que ellas supongan desarrollo alguno de un acto previo, se acuerda recurrir a la UEO para que ésta elabore y ponga en práctica el contenido mismo de la decisión adoptada. Tal es el caso de la Decisión de 27 de junio de 1996 relativa a las operaciones de evacuación de nacionales de los Estados miembros cuando esté en peligro su seguridad en un tercer país⁵⁶⁷, y de la Decisión de 22 de septiembre de 1998, relativa al estudio de la viabilidad de operaciones internacionales de policía para ayudar

⁵⁶⁵ Vid. Acción común 99/189/PESC, de 9 de marzo de 1999, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea relativa a la contribución de la Unión a la reconstitución de una fuerza policial viable en Albania (*DOCE* L 63, 12.3.99, p. 1-2).

⁵⁶⁶ Vid. Decisión 99/190/PESC, de 9 de marzo de 1999, adoptada sobre la base del apartado 2 del artículo J.4 del Tratado de la Unión Europea, sobre la aplicación de la Acción común relativa a la contribución de la Unión Europea a la reconstitución de una fuerza policial viable en Albania (*DOCE* L 63, 12.3.99, p. 3).

⁵⁶⁷ Vid. Decisión del Consejo de 27 de junio de 1996 relativa a las operaciones de evacuación de nacionales de los Estados miembros cuando esté en peligro su seguridad en un tercer país, adoptada sobre la base del apartado 2 del artículo J.4 del TUE (8386/96) -mimografiada-. No ha sido publicada en el *DOCE*.

a las autoridades albanesas⁵⁶⁸. A ellas cabe añadir la Decisión de 13 de noviembre de 1998, sobre la supervisión de la situación en Kosovo, donde se solicita a la UEO que proporcione a la Unión la información pertinente de que disponga a través del Centro de Satélites de la UEO en relación a la aplicación de ciertos acuerdos, a la situación de los refugiados, etc.⁵⁶⁹. Esta Decisión, no obstante, cuenta como punto de referencia con una Declaración del Consejo, de 26 de octubre del mismo año, que definía un enfoque global en relación con Kosovo y recogía la disposición de la Unión Europea a contribuir en la ayuda a los refugiados y personas desplazadas.

La casuística descrita pone claramente de manifiesto el sistema previsto por el Tratado cuando se trata de cuestiones relacionadas con la defensa. Tal sistema permite a la UE, sin que exista limitación jurídica alguna, utilizar todos y cada uno de los medios previstos para la realización del Título V del TUE, también cuando se trata de abordar ese tipo de cuestiones. No obstante, y aunque se adopte en una acción común o posición común el acuerdo sobre la necesidad de proceder a una determinada actuación, cuando ésta requiera de la utilización de medios militares o análogos, se hará necesaria la correspondiente adopción de una Decisión recurriendo, a tal efecto, a la UEO. No existe por tanto impedimento alguno para que frente a una situación de conflicto la UE adopte una posición común donde se exprese la posición de la Unión, se acuerden embargos, y se prevea un principio de acuerdo sobre la necesidad de establecer las medidas oportunas para garantizar la eficacia del mismo. En este mismo acto, o en un momento posterior, puede adoptarse la decisión de recurrir a la UEO para que desarrolle y ponga en práctica tales medidas, i.e., acuerde una operación de vigilancia naval y/o terrestre del embargo. Por otro lado, y como hemos visto, también una acción común, por ejemplo de apoyo a un proceso de pacificación, puede acordar no sólo el montante económico del apoyo, sino también el envío de observadores o incluso la puesta en marcha de una operación de mantenimiento de la paz, para cuya realización se recurrirá, bien en esa misma acción común o en una decisión posterior, a la UEO.

⁵⁶⁸ Vid. Decisión 98/547/PESC, de 22 de septiembre de 1998, adoptada sobre la base del apartado 2 del artículo J.4 del TUE, relativa al estudio de la viabilidad de operaciones internacionales de policía para ayudar a las autoridades albanesas (*DOCE* L 263, 26.9.98, p. 1). Aunque la Decisión no haga referencia a ella, el Consejo había adoptado el 2 de junio de 1997 una posición común sobre Albania; vid. Posición común 97/357/PESC, en *DOCE* L 153, 11.06.97, p. 4.

⁵⁶⁹ Vid. Decisión 98/646/PESC, 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. 1).

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

PLANTEAMIENTO GENERAL

El TUE introduce, para el ámbito de la defensa, un esquema de relación entre la UE y la UEO que se corresponde, conceptualmente, con el modelo de seguridad cooperativa que analizamos en el Capítulo primero⁵⁷⁰. Esa relación se fundamenta en la consideración expresada en el Tratado de que la UEO es parte integrante del desarrollo de la UE. Desde esa perspectiva los Estados miembros de la UEO, en la declaración anexa al Tratado de Maastricht, asumieron el compromiso de desarrollar a esta organización como el componente de defensa de la UE.

Dicha relación está ciertamente condicionada por la relación paralela que mantiene la UEO con la OTAN. Relación que se mantiene desde la creación de la Alianza Atlántica y que ahora parece concretarse en la consideración de que la UEO es un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza y un elemento fundamental para desarrollar en su seno la identidad europea de seguridad y defensa.

Aunque esa tensión relacional incide necesariamente en la forma y el contenido de la relación UE/UEO, son dos las razones fundamentales que nos conducen a abordar su estudio por separado.

En primer lugar, el estudio aislado de la relación UE/UEO debe permitirnos identificar no sólo sus características sino, muy especialmente, las deficiencias de la misma atendiendo a las finalidades que con ella se persiguen.

En segundo lugar, nuestro interés en la relación UEO/OTAN se circunscribe a los límites que de esa relación puedan derivarse para el desarrollo de la UEO como componente de defensa de la UE y, por tanto, para la dimensión de defensa de la UE. Esos límites sólo

⁵⁷⁰ Vid. Consejo UEO - Declaración de Petersberg (junio 1992), *doc. cit.*, pto. 3, donde los Ministros declaran que la UEO está dispuesta, en conexión con la UE, a participar plenamente en la construcción de una arquitectura europea de seguridad.

podrán advertirse claramente una vez identificada la naturaleza de la relación UE/UEO, sus finalidades y los mecanismos sobre los que se sustenta.

La segunda parte de nuestra investigación se dedicará por tanto a analizar las características jurídicas del esquema de relación UE/UEO. A tal efecto abordaremos, en primer lugar, los antecedentes de la misma, su marco normativo y las finalidades que tal relación persigue. En segundo lugar estudiaremos su funcionamiento, analizando las medidas adoptadas para facilitar el desarrollo de dicha relación y que, como veremos, combinan dos modalidades de cooperación intersubjetiva: entre Estados europeos no miembros de la UEO y esta organización, y entre la UE y la UEO.

CAPÍTULO 4º

LA RELACIÓN UE/UEO:

ANTECEDENTES, MARCO NORMATIVO Y FINALIDADES

En el contexto de la relación que formaliza el TUE entre la UE y la UEO, el presente Capítulo abordará tres aspectos concretos que nos ayudarán a delimitar su alcance efectivo.

En primer lugar, analizaremos los antecedentes que rodean y posibilitan esta relación, desde la doble perspectiva de cada una de las estructuras implicadas. Esto nos exigirá estudiar el denominado proceso de reactivación de la UEO, sus causas y las finalidades que con él se persiguen. Así mismo, analizaremos también las distintas opciones que respecto a la relación UE/UEO fueron defendidas por las delegaciones participantes en la Conferencia Intergubernamental para la Unión Política y en la Conferencia Intergubernamental para la reforma del TUE.

En segundo lugar, nos centraremos en la delimitación del marco normativo que rige la actual relación UE/UEO. A tal efecto analizaremos, en primer término, las características jurídico-formales de los textos en virtud de los cuales se establece esta relación. Hecho esto, estudiaremos el contenido de los mismos al objeto de identificar los principios básicos que rigen esa relación intersubjetiva⁵⁷¹. También en este apartado analizaremos las disposiciones del TUE que permitirían una completa alteración del actual esquema de relación UE/UEO, y que posibilitan la integración de la UEO en la UE.

Por último, y en tercer lugar, procederemos al estudio de las finalidades que persigue la relación UE/UEO. A tal fin, y atendiendo a la redacción del Tratado, distinguiremos entre la función de definición de una política europea de defensa común y la función operacional de elaboración y puesta en práctica de las acciones y decisiones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa. Como veremos, el Tratado de Amsterdam involucra a la UEO en la realización de ambas funciones, a diferencia de lo que ocurría en el Tratado de Maastricht donde el papel de la UEO se circunscribía a una función de naturaleza

⁵⁷¹ Aunque utilicemos esa calificación, somos plenamente conscientes de la peculiar naturaleza jurídica de la UE.

operacional. En el marco de estas finalidades, también abordaremos las cuestiones relativas a la cooperación en materia de armamento, por tratarse de un ámbito material en el que, a pesar de las escasas referencias que constan en el TUE, se desarrolla un cierto trabajo conjunto UE/UEO, generalmente a través de estructuras concretas donde participan sus Estados miembros.

I. LOS ANTECEDENTES DE LA RELACIÓN UE/UEO.

La UEO es una organización que ha estado al margen del proceso de construcción europea hasta mediados de los años ochenta. Por ello, la relación actualmente existente entre la UEO y la UE encuentra sus orígenes en el proceso de reactivación de la UEO iniciado por esta organización en 1984. Si bien este proceso de reactivación responde a la necesidad primordial de abordar la cooperación entre Estados europeos sobre los asuntos relativos a la seguridad y la defensa, los cambios políticos operados sobre el continente desde finales de los ochenta provocaron, entre otras cosas, la necesidad de conectar ese ámbito de cooperación con las estructuras tradicionalmente identificadas con el proceso de construcción europea, esto es, con las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea⁵⁷².

De hecho, y como afirma ROBLES, una de las principales aportaciones del TUE es, precisamente, la incardinación de la UEO en el proceso de construcción de la UE, reconociéndola como parte integrante de ese proceso y atribuyéndole, en consecuencia, ciertas funciones⁵⁷³. Incardinación que, no obstante, era posible a través de fórmulas jurídicas diversas, tal y como se puso de manifiesto durante la Conferencia Intergubernamental para la Unión Política y, de forma mucho más sistematizada, durante la Conferencia Intergubernamental para la reforma del TUE.

El presente apartado tiene por objeto analizar los antecedentes que rodean el establecimiento de una relación UE/UEO, estudio que deberemos abordar desde la perspectiva de cada una de las estructuras implicadas. A tal efecto, y en primer lugar, analizaremos los antecedentes de esa relación en el marco del proceso de reactivación de la UEO. Esto nos permitirá advertir que la relación mencionada es fruto de un decantamiento progresivo, no previsto expresamente desde un principio. En segundo lugar, analizaremos las

⁵⁷² Prueba de ello es el Comunicado emitido por el Consejo de Ministros de la UEO en abril de 1990, donde por primera vez se establece una conexión directa entre la estabilidad europea y la necesidad de reforzar la identidad y promover el proceso de integración europea dotado de una dimensión de defensa, a través de una cooperación estrecha y nueva entre los Estados miembros. Vid. Communiqué du Conseil des Ministres du 23 avril 1990, à Bruxelles, pto. 6, en *Europe Documents* n° 1613, 25 avril 1990.

⁵⁷³ Dicha conexión era, a juicio de ROBLES, una operación lógica y necesaria básicamente por tres razones: los objetivos del Tratado de Bruselas (UEO) y el objetivo de conseguir una UE que se atribuye al proceso iniciado con las Comunidades Europeas; la naturaleza de la UEO como única alianza defensiva exclusivamente europea, su valor como instrumento de cooperación en esas materias y la necesidad de establecer una dimensión de seguridad en el marco de la Unión Europea; y la coincidencia relativa pero mayoritaria entre sus respectivos Estados miembros que, además, se trata de impulsar en la propia Conferencia intergubernamental sobre Unión Política. Vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 113-114.

características generales de las opciones barajadas durante la Conferencia intergubernamental para la Unión Política (CIG-UP) y en el marco de la posterior Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE (CIG-96). Analizar las características generales de esas propuestas así como sus principales diferencias nos permitirá apreciar, con mayor claridad, la especialidad del esquema de relación finalmente retenido y hoy por hoy vigente.

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

La calificación de la UEO como parte integrante del desarrollo de la UE, y la relación que en base a la misma establece el TUE entre ambas estructuras, encuentra su origen en el proceso de reactivación de la UEO iniciado en la primera mitad de los ochenta. Esto no significa sin embargo que la reactivación mencionada haya tenido desde sus inicios la vocación de establecer un esquema de relación con la UE. A continuación analizaremos las causas que ponen en marcha la reactivación de la UEO y los motivos que impulsan a su conexión con la Unión Europea.

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

Los Estados miembros de la UEO iniciaron a mediados de los años ochenta un proceso de reactivación de esa organización que tenía por objeto la cooperación específicamente europea en materia de seguridad y defensa. La decisión estaba motivada por dos causas fundamentales, una de naturaleza política y otra de orden competencial.

La primera de ellas hace referencia a las discrepancias que en materia de seguridad surgen a principios de los ochenta entre los aliados europeos y norteamericanos. Esas discrepancias originan una cierta pérdida de credibilidad del compromiso norteamericano para con la seguridad europea y generan la convicción sobre la necesidad de reforzar la capacidad de Europa occidental para defender sus intereses específicos de seguridad⁵⁷⁴.

⁵⁷⁴ Esa pérdida de credibilidad estaba motivada, entre otras razones, por las decisiones unilaterales que en materia de control de armamentos adoptaron los Estados Unidos a principios de los ochenta. Vid. BARBÉ, E., *La seguridad en...op. cit.*, pág. 115 y 116. Como relata ROBLES, discrepancias anteriores no habían generado una respuesta similar; vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 38 y ss. Quizás el contexto de guerra fría actuó, en esos casos, como razón determinante.

La segunda causa que motiva la reactivación de la UEO, y por tanto su elección como foro para la cooperación europea en seguridad y defensa, radica en la imposibilidad de insertar esa cooperación en el seno de las Comunidades Europeas/CPE⁵⁷⁵, a pesar de la asunción hecha desde mitad de los setenta de que el proceso de construcción europea seguiría estando incompleto mientras no incluyera una dimensión de esta naturaleza⁵⁷⁶. En efecto, las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, y la posterior Cooperación Política Europea formalizada en el Acta Única Europea, habían posibilitado una cierta cooperación sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad. Por el contrario, los aspectos de defensa, indisociables de toda política de seguridad, se mostraban imposibles de incluir en éste ámbito, dadas las discrepancias entre los Estados comunitarios⁵⁷⁷.

A las dos razones mencionadas debemos unir también la desaparición de las reticencias mostradas por algunos Estados europeos frente a la propia UEO. En concreto, y por razones distintas, se produce una aproximación instrumental de las posiciones de Francia y Reino Unido basada en la preocupación compartida ante la falta de cohesión en el seno de

La necesidad de una utilización reforzada de la UEO había sido detectada por la Asamblea de la UEO unos años antes de lo que lo hiciera el Consejo. En una Recomendación adoptada a principios de 1981, la Asamblea solicitaba al Consejo que procediera a una utilización del marco UEO para la concertación entre sus miembros sobre las cuestiones relativas a desarme y control de armamentos. Resulta significativo observar la respuesta que dio el Consejo a dicha Recomendación, afirmando que esa concertación se producía en el marco de la cooperación política entre los "Diez" y en el seno de la Alianza Atlántica. Vid. Recommendation n° 372 sur l'Union européenne et l'UEO y Réponse du Conseil (1981), en *Annuaire Européen*, Vol. XXIX, 1981, p. 170-172. La Recomendación tiene como base el Informe de Poi, cuyas propuestas presentan perfiles sorprendentemente similares a la regulación recogida, diez años después, en el TUE. Vid. Asamblea de la UEO-Comisión política, Documento 894, *doc. cit.*, y el comentario de la misma hecho por DE SMET, A., *Aspects institutionnels et juridiques de la défense de l'Europe occidentale*, Ed. UGA, Bruxelles, 1984, p. 132-7.

⁵⁷⁵ Vid. CAHEN, A., "L'Union de l'Europe occidentale et la sécurité européenne", en TELÓ, M. (dir.), *op. cit.*, p. 259; y Nota del Secretario General de la UEO (A. Cahen) al Consejo permanente de la UEO, en *Annuaire Européen*, Vol. XXXIII, 1985, p. 40 UEO. En esa línea, y del mismo autor, vid. "La relance de l'UEO", *Studia Diplomatica*, Vol. XXXVIII, n° 5, 1985, p. 607-613, y "La défense européenne: Perspectives nouvelles ouvertes par la reactivation de l'Union de l'Europe Occidentale", *Annuaire Européenne*, Vol. XXXIII, 1985, p. 15-36 (ARTICLES).

⁵⁷⁶ Vid. Informe de Leo Tindemans al Consejo Europeo: "L'Union européen", *Bull. CE*, Supl. 1/76, p. 17-18. De hecho, es el propio autor de este Informe quien el 23 de diciembre de 1983, en su calidad de Ministro de Asuntos Exteriores belga, publicó un artículo en el que, constatando las insuficiencias de la cooperación política europea y la ausencia de una reflexión organizada de los europeos sobre su seguridad, proponía utilizar la UEO como foro a tal efecto. Vid. CAHEN, A., "L'Union de l'Europe Occidentale et la mise en oeuvre de la future défense commune de l'Union européenne", *R.M.C. et de l'U.E.*, n° 394, janvier 1996, pág. 23.

⁵⁷⁷ Especialmente clarificador a este respecto es el análisis de NEVILLE-JONES sobre el Plan Gensher-Colombo y los argumentos que en su contra se esgrimieron respecto a una eventual cooperación en los asuntos de defensa en marco comunitario; vid. NEVILLE - JONES, P., "The Genscher/Colombo proposals on European Union", *C.M.L.R.*, Vol. 20, n° 4, 1983, p. 678.

la Alianza, el creciente unilateralismo estadounidense y la percepción de una disminución de la voluntad de defensa de la RFA⁵⁷⁸.

El conjunto de causas señaladas motivaron la adopción del texto que pone en marcha el proceso de revitalización de la UEO: la Declaración adoptada en Roma, el 27 de octubre de 1984, por los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los Estados miembros de la UEO⁵⁷⁹. En ella, y tras confirmar su adhesión a los objetivos marcados por el Tratado de Bruselas⁵⁸⁰, los Ministros aseguran ser "conscientes de la necesidad constante de reforzar la seguridad occidental y de las dimensiones geográfica, política, psicológica y militar que caracterizan a Europa occidental", razón por la cual se declaran resueltos a "utilizar mejor el marco de la UEO para profundizar la cooperación entre los Estados miembros en el campo de la política de seguridad, y de favorecer el consenso"⁵⁸¹. Desde la perspectiva de sus relaciones con otras organizaciones internacionales, la Declaración evita cualquier referencia

⁵⁷⁸ Además, la UEO era el único foro a través del cual se podía incorporar plenamente a Francia en el debate sobre seguridad, separada de la estructura militar de la OTAN desde 1966. Vid. POOS, J.F., "Perspectivas de la UEO", *Revista de la OTAN*, 1987, nº 4, pág. 16.

El conjunto de argumentos señalados generan la convicción sobre la propia necesidad de cooperar y constituyen, a juicio de ROBLES, los motivos de la reactivación de la UEO. Vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 53 y ss. Respecto a las causas para la reactivación de la UEO, vid. también DUKE, S., *op. cit.*, p. 169-170, y DUMOULIN, A. & REMACLE, E., *op. cit.*, p. 95-103.

⁵⁷⁹ Vid. Declaración de Roma, de 27 de octubre de 1984, en *BOE* núm. 110, 8 de mayo de 1990 (*RCL* 1990, p. 2368-2371).

⁵⁸⁰ Objetivos que la Declaración resume en tres: reforzar la paz y la seguridad; promover la unidad y alentar la integración progresiva de Europa, y desarrollar una cooperación más estrecha entre los Estados miembros y con otras organizaciones europeas. Vid. Declaración de Roma (octubre 1984), *doc. cit.*, primera parte, pto. 2. El segundo de esos objetivos había sido introducido por el Protocolo que modifica y completa el Tratado de Bruselas, firmado en París el 23 de octubre de 1954.

Dos años después de la Declaración de Roma de 1984, el Consejo de la UEO volverá a insistir, específicamente, en la importancia de una buena coordinación entre las organizaciones e instituciones capaces de contribuir a una dimensión europea occidental de seguridad común; vid. *Communiqué de Venise*; Venise, 30 abril 1986, pto. 11. Aunque la insistencia podría interpretarse como un antecedente conceptual del posterior esquema de relación entre la UEO, la UE y la OTAN, quizás no debemos olvidar que la afirmación se produce en un contexto fuertemente marcado por las diferencias entre aliados europeos y estadounidenses en materia de seguridad.

⁵⁸¹ Vid. Consejo UEO-Declaración de Roma (octubre 1984), *doc. cit.*, primera parte, pto. 3. A tal efecto, se comprometen a celebrar debates en profundidad y a tratar de armonizar sus puntos de vista sobre las condiciones específicas de la seguridad en Europa y en particular sobre las cuestiones de defensa, la limitación controlada de armamentos y el desarme, la incidencia sobre la seguridad europea de la evolución en las relaciones Este-Oeste, la contribución de Europa al reforzamiento de la Alianza Atlántica y el desarrollo de la contribución europea en materia de armamentos. Así mismo, declaran la posibilidad de examinar las repercusiones que tienen para Europa las situaciones de crisis en otras regiones del mundo. Vid. *ibid.*, primera parte, pto. 8.

a la cooperación política europea, y se centra en la relación de la UEO "reactivada" con la Alianza Atlántica, reafirmando la preeminencia de la cooperación trasatlántica⁵⁸².

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

La conexión del proceso de reactivación de la UEO con la construcción de una UE no constituye un objetivo inicial de la reactivación, sino el resultado de un decantamiento progresivo incitado por los cambios políticos que operan sobre el continente europeo desde finales de los ochenta⁵⁸³. Dos son las fases que podemos distinguir a tal efecto: una primera, iniciada en 1986, y una segunda que comienza en diciembre de 1990.

Desde 1986 y hasta 1990 la reactivación de la UEO contempla la conexión entre ese nuevo nivel de cooperación europea y el objetivo general de construcción de una UE, al que también contribuyen las Comunidades Europeas y la CPE. En esta perspectiva, la CPE y la UEO se conciben como vertientes complementarias en la consecución de dicho objetivo, sin que no obstante se plantee ningún tipo de conexión formal entre ambas. Diversas Declaraciones del Consejo de Ministros de la UEO evidencian este enfoque complementario de la UEO respecto a la cooperación política europea.

Así, en la Declaración adoptada por el Consejo de la UEO en abril de 1986 los Ministros afirman, por vez primera, la importancia de la UEO dentro del proceso de construcción europea, por ser la instancia en la que los Estados tratan sobre los problemas específicamente europeos en materia de seguridad (aunque, eso sí, en el marco general que

⁵⁸² En opinión de VIGLIAR, la resolución expresada por los Ministros a utilizar mejor la UEO, en combinación con los objetivos de promover la unidad e integración de Europa y desarrollar la cooperación con otras organizaciones internacionales, permite deducir la intención de conectar funcionalmente el proceso de integración europea, identificado con las Comunidades, y la organización defensiva de la UEO. Vid. VIGLIAR, E., "Unione europea occidentale (UEO) e Unione europea tra stati membri della CEE", *Rivista di Diritto Europeo*, 1990, nº 4, p. 908.

⁵⁸³ De hecho, y quizás porque ese nuevo nivel de cooperación se inicie más como fruto de la reacción que como resultado de una concepción global previa, la reactivación de la UEO va a estar marcada desde sus inicios por serias incertidumbres en cuanto a la finalidad última perseguida: "alianza dentro de otra alianza?, comunidad política en devenir?,...". Vid. FISCHBACH, M., " L'UEO pendant la Présidence Luxembourgeoise", en TSAKALOYANNIS, P., *Western European Security in a Changing World: From the Reactivation of the WEU to the Single European Act*, (Working Document-1988), European Institute of Public Administration, Third Reprint July 1990, Maastricht-The Netherlands, p. 50.

impone su pertenencia a la Alianza Atlántica)⁵⁸⁴. En esa misma línea se inscribe la Declaración adoptada en abril del siguiente año. En ella los Ministros subrayan el importante papel que puede jugar la UEO en el desarrollo de una Unión Europea, proceso del que consideran una etapa importante la firma del AUE⁵⁸⁵. La referencia al desarrollo de una Unión Europea se hace desde la perspectiva de un objetivo general al cual contribuyen tanto el proceso comunitario, y su vertiente de CPE, como la propia UEO⁵⁸⁶.

La relación de la UEO con el proceso de construcción comunitaria fue objeto de una incipiente delimitación en la Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad, adoptada en La Haya en octubre de 1987⁵⁸⁷. En ella los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los Estados miembros de la UEO reafirman su compromiso de construir una Unión Europea, de conformidad con el AUE, y reiteran el convencimiento de que una Europa integrada seguirá estando incompleta mientras no se haga extensiva a los campos de la seguridad y de la defensa. A tal efecto, además, consideran que el Tratado de Bruselas es un importante instrumento para lograr dicho objetivo⁵⁸⁸. La consideración mencionada parece indicar que se está pensando en la UEO como instrumento alternativo y complementario del marco comunitario donde ubicar el desarrollo de la dimensión relativa a seguridad y defensa. De hecho, los Ministros expresan su propósito de desarrollar una identidad europea en materia defensiva que sea más coherente y dote de mayor eficacia práctica a los compromisos de solidaridad suscritos en el Tratado de Bruselas y en el Tratado del Atlántico Norte. Para eso, y entre los compromisos que asumen en el campo de la defensa occidental, afirman estar decididos a proseguir una integración europea que se haga extensiva a los campos de la

⁵⁸⁴ Vid. Consejo UEO-Declaración de Venecia (abril 1986), *doc. cit.*, pto. 1. El reconocimiento en cuestión no supone vincular la UEO con las entonces Comunidades Europeas, sino más bien atribuir a aquélla un papel complementario a éstas en el proceso global de construcción europea. La diferencia radica en que dicha complementariedad material se irá revistiendo, progresivamente, de aspectos formales.

⁵⁸⁵ Vid. *Communiqué de Luxembourg*; Luxembourg, 28 avril 1987, punto 2 (en *Annuaire Européen*, Vol. XXXV, 1987, p. 11 UEO). Paralelamente, enfatizan la importancia de reforzar el componente europeo de la Alianza, iniciándose así la tensión relacional a que se ve sometida la UEO.

⁵⁸⁶ El Grupo de expertos que redactó la Declaración de Luxemburgo del Consejo de Ministros de la UEO, de 28 abril 1987, discutió la cuestión de si la UEO contribuye al objetivo de integración y construcción europea, a la puesta en práctica del AUE o al desarrollo de una UE. Vid. VAN EEKELEN, W., "The management of the WEU: political/organizational aspects", en TSAKALOYANNIS, P., *op. cit.*, p. 39.

⁵⁸⁷ En palabras de MANGAS, "la UEO, a través de la Plataforma, se vincula a la construcción de la Unión Europea, conforme al Acta Única Europea", lo que en sentido inverso se manifiesta en la referencia expresa a la UEO que se recoge en el Acta Única. Vid. MANGAS MARTÍN, A., "Implicaciones de la adhesión de España a la UEO", *Tiempo de Paz*, n° 11-12, invierno 1988-89, p. 32.

⁵⁸⁸ Vid. Consejo UEO-Plataforma de La Haya (octubre 1987), *doc. cit.*, puntos 2 y 3 de la Introducción.

seguridad y de la defensa y, con tal objeto, asumen una serie de compromisos concretos, entre los que figura la concertación de sus políticas respecto a las crisis que se produzcan fuera de Europa y puedan afectar a sus intereses de seguridad⁵⁸⁹.

Desde finales de 1990 el proceso de reactivación de la UEO incorpora una nueva dimensión: la necesidad de establecer mecanismos formales de conexión con las estructuras que coadyuvan en el mantenimiento de la estabilidad y seguridad europeas. A partir de ese momento, la reactivación de la UEO se inscribe en el proceso general de reformas que ponen en marcha las organizaciones europeas, y muy especialmente, las Comunidades Europeas y la OTAN.

Prueba de ello es la Declaración adoptada por el Consejo de la UEO días antes del inicio de la Conferencia Intergubernamental para la Unión Política⁵⁹⁰, donde por vez primera se comienzan a abordar expresamente los aspectos relacionales de la reactivación de la UEO, esto es, su lugar en la arquitectura de seguridad europea⁵⁹¹. Según se afirma en la Declaración, la UEO es una organización en el cruce de tres desarrollos: la construcción de Europa, la renovación de la Alianza Atlántica, y la progresiva mayor significación para la seguridad europea de los acontecimientos que tienen lugar fuera del continente. Respecto al primero de estos desarrollos, y tras reiterar que la construcción de Europa deberá tener una dimensión de defensa, los Ministros consideran que la UEO deberá jugar en esto un importante papel, en conexión con la emergencia de una Unión política⁵⁹².

Sobre la base de estos elementos, el Consejo de Ministros encargó la elaboración de un informe sobre el papel y el lugar de la UEO en la nueva arquitectura de seguridad europea⁵⁹³. Dicho Informe, que sería sometido a su consideración en febrero de 1991, no fue formalmente adoptado por el Consejo de Ministros, al considerar que había aspectos que debían discutirse más a fondo tanto en el marco de la UEO como en otros foros (en concreto,

⁵⁸⁹ Vid. Consejo UEO-Plataforma de La Haya (oct. 1987), *doc. cit.*, apdo. III a. 4.

⁵⁹⁰ Vid. *Communiqué de Paris*; Paris, 10 décembre 1990 (*Annuaire Européen*, Vol. XXXVIII, p. 29-31 UEO).

⁵⁹¹ La expresión guarda relación con dos conceptos abordados en el primer capítulo de esta investigación: los conceptos de seguridad global y de seguridad cooperativa. La necesidad de encajar la UEO en la estructura institucional europea de seguridad encuentra una doble causa. En primer lugar, un motivo de orden sustantivo, al ser cada vez más evidente los múltiples aspectos que inciden en el mantenimiento de la seguridad europea. En segundo lugar, un motivo de orden instrumental, pues para abordar esos diferentes aspectos se hace imperiosa la necesidad de interrelacionar las estructuras existentes y emergentes.

⁵⁹² Vid. Consejo UEO-Declaración de París (dic. 1990), *doc. cit.*, pto. 3.

⁵⁹³ Vid. Consejo UEO-Declaración de París (dic. 1990), *doc. cit.*, pto. 3.

la CIG-UP y la Alianza Atlántica). No obstante, los Ministros confirmaron que su contenido reflejaba con carácter general sus puntos de vista⁵⁹⁴.

Desde la perspectiva que ahora nos ocupa, el Informe recoge ciertos extremos de interés, al introducir algunas de las características que definen la actual relación entre la UE y la UEO. El Informe toma como punto de partida la identificación de tres niveles, que juzga complementarios, en torno a los que debe organizarse la seguridad europea: un nivel europeo, basado en la UEO y los "Doce" de la Comunidad Europea; un nivel Atlántico, basado en la Alianza Atlántica, y un nivel pan-europeo, basado en la CSCE⁵⁹⁵.

Sobre la base de este tríptico, el Informe hace especial hincapié en el doble papel relacional que está llamada a desempeñar la UEO: organización puente entre el proceso de integración europea y la Alianza Atlántica. Según se expresa en el Documento, tanto las Comunidades Europeas como la OTAN están inmersas en un proceso de reformas que tiene entre sus objetivos determinar cómo puede desarrollarse la identidad de Europa en los ámbitos de la seguridad y la defensa⁵⁹⁶.

En particular, dos consideraciones sirven de premisa en este documento a la relación entre la construcción europea y la UEO⁵⁹⁷. Por un lado, el Informe sostiene que para que Europa adquiera un mayor grado de responsabilidad sobre su propia defensa es preciso un componente europeo identificable de la Alianza, cosa que sólo es posible si este componente está ligado al proceso de Unión europea⁵⁹⁸. Por otro, advirtiendo las diferencias que se constatan en materia de defensa en el seno de la CIG-UP y la necesidad de superar la distinción entre política de defensa y cuestiones de seguridad, los redactores del Documento consideran que la UEO puede jugar un importante papel en el proceso gradual de desarrollo

⁵⁹⁴ Vid. Extraordinary meeting of the Council of Ministers, Paris, 22 february 1991, *WEU's role and place in the new European security architecture*, Presidency's conclusions (en *Annuaire Européen*, Vol. XXXIX, 1991, p. 10 WEU).

⁵⁹⁵ Vid. Consejo extraordinario UEO (febrero 1991), *doc. cit.*, Documento anexo "The future of European security and defence cooperation", parágrafo 1.

⁵⁹⁶ Vid. Consejo extraordinario UEO (febrero 1991), *doc. cit.*, Documento anexo "The future of European security and defence cooperation", parágrafo 4.

⁵⁹⁷ De hecho, y como pone de manifiesto ROBLES CARRILLO, el sutil equilibrio pretendido por el documento quiebra en realidad en favor de la UE. Vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 96.

⁵⁹⁸ Vid. Consejo extraordinario UEO (febrero 1991), *doc. cit.*, Documento anexo "The future of European security and defence cooperation", parágrafo 7.

de una identidad europea de defensa, atendiendo a los propios objetivos del Tratado de Bruselas desarrollados en la Plataforma de la Haya y a las estructuras creadas a su amparo⁵⁹⁹.

Este conjunto de consideraciones le llevan a situar el objetivo respecto a la Unión Política en demostrar más visiblemente que "la UEO es parte integrante del proceso de integración europea"⁶⁰⁰. Para ello, proponen un conjunto de medidas tendentes a incrementar la cooperación y coordinación entre la PESC y la UEO, con el doble objetivo de desarrollar una relación orgánica entre la UEO y la Unión Política, y hacer más visible el compromiso a largo plazo de una UE que incluya una dimensión de defensa⁶⁰¹.

Durante los meses en que se desarrolló la CIG-UP se celebraron dos reuniones del Consejo de Ministros de la UEO en cuyos sendos comunicados finales se califica la función que corresponde a la UEO en su relación con la UE: ser el componente de defensa del proceso de unificación europea⁶⁰². La calificación no lleva aparejada, sin embargo, alteración alguna en la tipología de relación UEO/UE prevista en el Informe anexo a la Declaración de París de febrero de 1991, antes analizado: relación orgánica que permita la cooperación y coordinación entre la PESC y la UEO.

De hecho, el Consejo de la UEO no ha formulado hasta el momento propuesta alguna que implique alterar la naturaleza y características esenciales de esa relación⁶⁰³. Prueba de

⁵⁹⁹ Vid. Consejo extraordinario UEO (febrero 1991), *doc. cit.*, Documento anexo "The future of European security and defence cooperation", pto. 9.

⁶⁰⁰ Vid. Consejo extraordinario UEO (febrero 1991), *doc. cit.*, Documento anexo "The future of European security and defence cooperation", pto. 11.

⁶⁰¹ Las medidas señaladas en el Documento son las que posteriormente se incluyen en la Declaración anexa al Tratado de Maastricht, con la excepción de una de ellas: la posibilidad de que las orientaciones generales establecidas por el Consejo Europeo sirvan también de directriz para la cooperación al amparo del Tratado de Bruselas. La propuesta se ha incorporado, ahora sí, en el Tratado de Amsterdam. Vid. Consejo extraordinario UEO (febrero 1991), *doc. cit.*, Documento anexo "The future of European security and defence cooperation", pto. 13.

⁶⁰² Vid. *Communiqué de Vianden*; Vianden (Luxembourg), 27 juin 1991, apartado 1, párrafos primero y segundo (en *Annuaire Européen*, Vol. XXXIX, 1991, p. 16 UEO). También, Comunicado de Bonn (nov. 1991), *doc. cit.*, punto 2. Esta calificación de la UEO estará en todo momento acompañada de la simultánea referencia a la UEO como un medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica.

⁶⁰³ A diferencia de la Asamblea parlamentaria de la UEO. Así, y en el contexto de la CIG-96, la Asamblea adoptó una Recomendación proponiendo modificaciones concretas a introducir en el TUE. En ella se optaba por un reforzamiento de la relación de cooperación UE/UEO que permitiera la integración progresiva de esta última en la UE. No obstante, la Recomendación sometía dicha integración a un conjunto de condiciones, de entre las que destaca el mantenimiento del artículo V del Tratado de Bruselas y de los derechos de participación en la UEO atribuidos a los Miembros Asociados y a los Estados Asociados. Vid. Recomendación nº 614, en Document 1594 (dic. 1997), *doc. cit.*. Más recientemente, la Asamblea ha dado un paso más, adoptando un Plan de Acción para la integración de la UEO en la UE; vid. Comisión permanente de la Asamblea de la UEO, Document 1638, "L'heure de la défense", Plan d'Action proposé par l'Assemblée de l'UEO, 16 March 1999.

ello es la Contribución a la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE, adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO en noviembre de 1995. Documento que se limita a analizar las diferentes opciones susceptibles de adoptar respecto a la relación UE/UEO⁶⁰⁴. El hecho se explica, en nuestra opinión, por la divergencias existentes entre los propios Estados miembros de la UEO sobre la intensidad y la naturaleza que debía alcanzar la relación UE/UEO. Esas divergencias se advierten con claridad al analizar las propuestas que en esta materia presentaron los Estados participantes en la Conferencia Intergubernamental para la Unión Política, y muy especialmente, durante la posterior Conferencia Intergubernamental para la reforma del TUE.

2. Las opciones planteadas desde la Unión Europea.

Del mismo modo que los cambios políticos que se suceden a finales de los ochenta en el continente inciden en el reforzamiento de la reactivación de la UEO, también condicionan la propia marcha del proceso de construcción europea, incitando la inclusión en el mismo de los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa⁶⁰⁵.

La cuestión del establecimiento de una relación entre la UE y la UEO fue objeto de estudio, por vez primera, en el marco de la Conferencia Intergubernamental para la Unión Política (CIG-UP). Aunque durante la misma se apuntaron las distintas opciones en presencia, las mismas han sido objeto de una mayor detalle durante la Conferencia Intergubernamental para la reforma del TUE (CIG-96).

⁶⁰⁴ Vid. Consejo UEO-Contribución de la UEO a la CIG-96 (nov. 1995), *doc. cit.*, párrafos 43 y ss. No obstante, en el análisis de esas opciones se refleja la oposición que algunos Estados muestran frente a algunas de ellas.

⁶⁰⁵ Vid. Carta conjunta del Canciller H. Kohl y del Presidente F. Mitterrand al presidente en ejercicio del Consejo Europeo (abril 1990), *doc. cit.*, p. 3; y Consejo Europeo de Roma, 14-15 de diciembre de 1990, Conclusiones de la Presidencia, en *Bol. CE* 12-1990, pto. I.2 y ss. El Consejo Europeo solicitó a la Conferencia intergubernamental para la Unión política que estudiara la posibilidad de que la Unión desempeñase en el futuro alguna función en las cuestiones de defensa. También expresó la conveniencia de examinar la idea de un compromiso de asistencia mutua entre los Estados miembros y las propuestas presentadas por algunos de ellos sobre el futuro de la UEO (*ibid*, pto. I.6).

En opinión de CLOOS, la UEO presentaba un conjunto de ventajas que facilitaron su incorporación al proceso de construcción europea, en respuesta a los cambios operados en el continente desde finales de los ochenta. Vid. CLOOS y otros, *op. cit.*, p. 472.

A. La Conferencia Intergubernamental para la Unión Política.

Desde la perspectiva del establecimiento de una relación formal entre la UE y la UEO, la CIG-UP contó con propuestas al respecto presentadas tanto por aquéllas delegaciones plenamente favorables a la inclusión de los asuntos de defensa en el ámbito de competencias de la Unión, como por parte de aquéllas contrarias a esa eventualidad⁶⁰⁶. La razón es relativamente simple. Los primeros advierten la relación UE/UEO como la única vía posible, en el estadio actual de integración, para avanzar en el proceso de construcción europea. Los segundos convierten la relación UE/UEO en el instrumento que hace posible mantener alejados del pilar comunitario los asuntos de defensa, minimizando así los efectos del avance en el proceso de integración y consagrando la vinculación de la UEO con la OTAN.

Las dos opciones mencionadas encuentran sus principales defensores en Francia y la RFA, por un lado, y el Reino Unido, por otro.

La opción franco-alemana se encuentra esbozada en la carta conjunta de 6 de diciembre de 1990 enviada por el Canciller H. Kohl y el Presidente F. Mitterrand al Presidente en ejercicio del Consejo Europeo, G. Andreotti. En ella, los signatarios sostienen que la Unión Política debería incluir una verdadera política de seguridad común que llevaría a una defensa común. Por eso proponen que la CIG-UP estudie cómo la UEO y la Unión Política podrían establecer una relación orgánica clara, y cómo en consecuencia, la UEO, más operativa, podría formar parte finalmente de dicha Unión Política, elaborando por cuenta de ésta la política de seguridad común⁶⁰⁷.

⁶⁰⁶ También las propuestas presentadas por la Comisión preveían que la construcción de una política de defensa común se hiciera, en una primera fase, sobre la base de la UEO, que a su juicio debía gradualmente integrarse en la Comunidad. Vid. Contribuciones de la Comisión a la CIG-UP, *doc. cit.*, y WESTER, R., "The European Commission and the European Political Union" en LAURSEN, F. & VANHOONACKER, S. (ed.), *op. cit.*, p. 211.

La opción del Parlamento Europeo era mucho más maximalista, pues abogaba por la integración de la UEO en el sistema comunitario. Vid., entre otras, Resolución de 11 de julio de 1990 sobre la Conferencia intergubernamental en el contexto de la estrategia del Parlamento Europeo para la Unión Europea (DOCE C 231, 17.09.90, p. 97-105); Resolución de 22 de noviembre de 1990-Dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de las Conferencias intergubernamentales sobre la Unión Económica y Monetaria y sobre la Unión Política (DOCE C 324, 24.12.90, p. 219 y ss.), y Resolución de 10 de octubre de 1991 sobre la Conferencia intergubernamental sobre Unión Política (DOCE C 280, 28.10.91, p. 148-149).

⁶⁰⁷ Vid. Carta conjunta Kohl-Mitterrand (dic. 1990), *doc. cit.*, pág. 4.

El desarrollo concreto de la propuesta se recogió en un documento conjunto posterior, presentado a la CIG-UP por los Ministros de Asuntos Exteriores de Francia y de la RFA el 4 de febrero de 1991⁶⁰⁸. El documento reconoce el carácter indispensable de la Alianza Atlántica para la seguridad y estabilidad europeas, y sostiene que la UEO debe convertirse en el canal de cooperación entre la Unión Política y la OTAN. Por esa razón contemplan la necesidad de adaptar el nexo formal establecido entre el Tratado de Bruselas (UEO) y la Alianza, a medida que evolucione la política de seguridad común⁶⁰⁹.

Para los firmantes del documento la UEO debe convertirse en parte integrante del proceso de unificación europea, calificación que acompañan de una serie de consecuencias. En primer lugar, la necesidad de cambios en la organización del trabajo de la UEO, de manera que permita establecer una relación orgánica entre ésta y la Unión Política. Ello haría posible que la UEO elaborara progresivamente, por cuenta de la Unión, una política europea de seguridad común⁶¹⁰. En segundo lugar, reforzar el desarrollo operacional de la cooperación en el seno de la UEO, tanto en el ámbito político-militar como en el ámbito estrictamente militar. En tercer lugar, y al menos en un primer momento, los firmantes consideran necesario que se mantenga en sus mismos términos el compromiso de asistencia mutua contenido en el Tratado de Bruselas, así como las diferentes formas de cooperación existentes en el seno de la UEO⁶¹¹.

A pesar de las reticencias mostradas por algunos Estados⁶¹², lo cierto es que a partir de la reunión informal de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada el 27 y 28 de abril de

⁶⁰⁸ Vid. Propuesta conjunta franco-alemana (feb. 1991), en *Europe Documents* n° 1690 (primera versión del texto), y n° 1690bis (segunda versión del texto), *doc. cit.*.

⁶⁰⁹ Vid. Documento conjunto Francia-RFA (feb. 1991), segunda versión, *doc. cit.*, apartados I c) 4. y 5.

⁶¹⁰ En la primera versión del documento se afirmaba, además, que la UEO elaboraría la política de seguridad común por cuenta de la Unión política. Esto parecía indicar una total delegación en favor de la UEO de la función de elaboración de dicha política. El texto finalmente retenido en la segunda versión del documento parece atribuir a la UEO una función más operacional, de puesta en práctica de la política definida en el marco de la Unión Política. Vid. apartado II.c)1. de las dos versiones del Documento conjunto.

⁶¹¹ Vid. Documento conjunto Francia-Alemania (feb. 1991), *doc. cit.*, apartado II c). El enfoque de la propuesta franco-alemana era también apoyado por Bélgica y España; vid. VANHOONACKER, S. "The Intergovernmental Conference on Political Union: National Positions. Belgium", en LAURSEN, F. & VANHOONACKER, S. (ed.), *op. cit.*, p. 44, y GIL IBAÑEZ, A., "The Intergovernmental Conference on Political Union: National Positions. Spain", en *ibid.*, p 105-6. Otros Estados tradicionalmente "europeístas" mantuvieron en esta ocasión una posición mucho menos relevante (ie. Luxemburgo, debido a que ejerció la presidencia durante uno de los semestres en que se desarrolló la CIG-UP).

⁶¹² Especialmente significativas son las consideraciones hechas por el Secretario del Foreign Office, Sir Douglas Hurd, en la conferencia de prensa convocada al finalizar la sesión de la CIG-UP que tuvo lugar en Bruselas el 4 de febrero de 1991. Vid. *Europe* n° 2601, 6 de febrero de 1991, p. 6.

1991, comenzó a cuajar la idea de un papel creciente a jugar por la UEO, aunque no existiera acuerdo sobre su contenido concreto: brazo armado de la UE o pilar europeo de la OTAN⁶¹³.

Prueba de ello fue la propuesta conjunta de Reino Unido e Italia, hecha pública el 4 de octubre de 1991, basada en el principio de complementariedad entre la identidad europea de seguridad y la Alianza atlántica. El documento toma como premisa inicial que el desarrollo de esa identidad europea debe hacerse de tal manera que contribuya a reforzar la propia Alianza Atlántica. Sobre esta base, propone atribuir a la UEO la misión de desarrollar la dimensión europea de la defensa en dos direcciones complementarias: como componente de defensa de la Unión y como medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza⁶¹⁴.

Justo en la insistencia sobre ese doble papel reside la diferencia con la iniciativa franco-alemana. Ambas propuestas coinciden en la necesidad de utilizar la UEO para arbitrar la cooperación europea en seguridad y defensa. Las diferencias radican en cual es el marco general de referencia donde se inscribe dicha cooperación y la función que a ella se asigna⁶¹⁵. Para alemanes y franceses, la UEO debía ser uno de los instrumentos de la Unión política y, por tanto, formar parte integrante de ella. La opción por éstos defendida preveía, en un primer momento, un nexo de subordinación entre la Unión y la UEO en virtud del cual ésta debía actuar conforme a las orientaciones fijadas por la primera.

⁶¹³ Vid. CLOOS y otros, *op. cit.*, p. 470. De hecho, en las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en junio de 1991 se afirma, por vez primera, que la UEO "forma parte integrante del proceso de integración europea", si bien se remite a la fase final de los trabajos de la Conferencia intergubernamental la definición de la función que incumbe a la UEO. Vid. Consejo Europeo de Luxemburgo, 28-29 de junio de 1991, Conclusiones de la Presidencia, en *Bol. UE* 6-1991, pto. I.6.

⁶¹⁴ Vid. Propuesta anglo-italiana (oct. 1991), *doc. cit.*, puntos 7 y 8. Por parte italiana, su propuesta conjunta con Reino Unido significaba una notable reducción de los planteamientos de ese país a comienzos de la CIG-UP. En efecto, algunas propuestas presentadas por Italia incluso antes de iniciarse la Conferencia intergubernamental abogaban por una fusión de la UEO en la UE, en un proceso gradual que debía culminar en 1998. Mientras tanto, la UEO debía no obstante situarse bajo el patrocinio y la autoridad del Consejo Europeo. Vid. Italian proposal (sept. 1990), *doc. cit.*, párrafos quinto y siguientes; e Italian proposal on common foreign and security policy, 5 february 1991, parágrafo 17, en LAURSEN & VANHOONACKER, *op. cit.*, p. 324 (sus elementos esenciales se reproducen, también, en *Europe* n° 2602, 7 febrero 1991, p. 4). Según MARTIAL, Italia tuvo durante la CIG dos sentimientos contradictorios. Vid. MARTIAL, E., "The Intergovernmental Conference on Political Union: National Positions. Italy", en LAURSEN, F. & VANHOONACKER, S. (ed.), *op. cit.*, p. 150.

⁶¹⁵ Vid. CLOOS y otros, *op. cit.*, p. 473. Como señala ROBLES CARRILLO, el Tratado de Bruselas contiene la fundamentación jurídica necesaria para avalar las dos concepciones enfrentadas. Por un lado, la combinación de sus artículos IV y VIII permite a Reino Unido sostener que la UEO sólo puede ejercer una función propia, distinta de la que corresponde a la OTAN, fuera de la zona-OTAN. Por otro lado, los artículos VIII y V de ese mismo Tratado constituyen la base sobre la que Francia y Alemania fundamentan una función propia de la UEO, independiente de la OTAN, y sin limitación geográfica alguna. Vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 99-100.

Por el contrario, y en la concepción británica, la UEO debía desarrollar la dimensión europea en el ámbito de la defensa en dos direcciones complementarias: como componente de defensa de la UE y como medio para reforzar el pilar europeo de la OTAN. No debía existir por tanto subordinación alguna de la UEO a la UE, sino que, por el contrario, la UEO debía tener en cuenta tanto las decisiones del Consejo Europeo como las de la Alianza⁶¹⁶.

B. La Conferencia Intergubernamental para la reforma del TUE.

La divergencia esencial que separaba a las dos principales propuestas presentes durante la CIG-UP ha vuelto a ponerse de manifiesto durante la Conferencia Intergubernamental para la reforma del TUE (CIG-96). En este caso, superada la discusión sobre la necesidad de una relación entre la UE y la UEO, los debates se han focalizado sobre el objetivo de una fusión de la UEO en la UE, bajo el que, no obstante, sigue subyaciendo el problema de la función a asignar a la UEO en su relación con la UE⁶¹⁷. El objetivo de una UEO fusionada en la UE era una opción defendida, con diferente intensidad, por nueve Estados: Francia, Alemania, Austria, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, España, Grecia e Italia. Por el contrario, esa eventualidad era expresamente rechazada por Portugal y Reino Unido⁶¹⁸, mientras que las propuestas presentadas por Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia no contenían alusión alguna a la misma⁶¹⁹.

⁶¹⁶ Respecto a la posición de los Estados durante la CIG-UP, vid, también, DUMOULIN, A. & REMACLE, E., *op. cit.*, p. 182 y ss.

⁶¹⁷ Vid. Consejo UEO-Contribución de la UEO a la CIG-96 (nov. 1995), *doc. cit.*, párrafos 99 y ss., donde se recogen las diferentes opciones para arbitrar la relación UE/UEO. Entre otros comentarios sobre la Contribución de la UEO, vid. VAN EEKELEN, W. (1998), *op. cit.*, p. 257-261. Otros documentos donde también se planteaba el elenco de opciones posibles son el Informe Final del Grupo de Reflexión para la CIG-96, *doc. cit.*, párrafos 175-177, y un informe de la Asamblea de la UEO, Document 1458, 16th May 1995, *The future of European security and the preparation of Maastricht II - Reply to the Fortieth annual report of the Council*, Report submitted on behalf of the Political Committee by Mrs. Aguiar, rapporteur, apartado III.

El desencuentro esencial se centraba en el mantenimiento de la autonomía de la UEO, frente a las opciones favorables a una integración progresiva de aquella en la UE y, por tanto, la atribución a la UE de competencias directas en materia de defensa. A este respecto, vid. GNESOTTO, N., "La défense européenne au carrefour de la Bosnie et de la CIG", *Politique étrangère* 1/1996, p. 114. GUTIÉRREZ ESPADA también aborda las distintas opciones que se barajaron en la CIG-96 respecto a la relación UE/UEO y, concretamente, la posición española; en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (1998), *op. cit.*, p. 123-130.

⁶¹⁸ Los argumentos de Reino Unido para oponerse a la inclusión de la UEO en la UE se sistematizan con claridad en GOULDEN, J., "La UEO en el nuevo entorno estratégico", *Revista de la OTAN*, 1996, nº3, p.24.

⁶¹⁹ Sobre la posición de los Estados participantes en la CIG-96 respecto a las relaciones de la UE con la UEO, vid. *Positions des Etats Membres sur les thèmes à l'ordre du jour de la Conférence Intergouvernementale 1996*. Fiches multilingües réalisées par la TASK FORCE CIG, Commission européenne, Avril 1996; apartado "La composante défense de l'Union-Les relations avec l'UEO", en <http://www.ue.agenda/igc-home/general/fiches> (07/15/96).

La defensa del objetivo de fusión no llevaba aparejada la idea de su realización inmediata en el marco de la reforma del TUE. Por el contrario, sus defensores admitían que se trataba de una opción no realizable en el momento actual del proceso de integración, sobre la que no obstante era preciso empezar a trabajar. Las diferencias surgían a la hora de definir el tipo de enmiendas a introducir en el propio Tratado.

Las opciones más maximalistas abogaban por el establecimiento de un calendario de fusión⁶²⁰, junto a la inclusión en el Tratado de las misiones tipo Petersberg⁶²¹ y la atribución al Consejo Europeo de la capacidad para dar instrucciones a la UEO, o cuando menos, de establecer las orientaciones generales a seguir por ésta⁶²². Otros se limitaban a sugerir la conveniencia de reformas institucionales que facilitaran una futura absorción⁶²³ o el establecimiento de un acuerdo jurídicamente vinculante entre la UE y la UEO⁶²⁴.

Por su parte, las delegaciones contrarias a una futura fusión de la UEO en la UE contemplaban no obstante el reforzamiento de los nexos establecidos entre ambas con ocasión del TUE, pero manteniendo como condición necesaria la autonomía de la UEO⁶²⁵.

En un principio, la Comisión Europea no optó claramente por la fusión de la UEO dentro de la UE, limitándose a insistir en la necesidad de una mayor cooperación entre ambas. No obstante, en su dictamen de 27 de febrero de 1996 aludía a la necesidad de reexaminar el papel de la UEO con vistas a su integración en la UE según un calendario fijado. Vid. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del TUE, de 10 mayo 1995, *doc. cit.*, p. 625 y ss.; y Dictamen de la Comisión sobre la CIG-96, de 28 de febrero de 1996, *doc. cit.*

Respecto a la posición inicial del Parlamento Europeo, vid. Resolución de 18 de mayo de 1995 sobre el funcionamiento del TUE en la perspectiva de la Conferencia intergubernamental, *doc. cit.*

⁶²⁰ El documento más completo en este sentido fue el presentado, a finales de la CIG-96, por seis Estados: Francia, RFA, Italia, Bélgica, Luxemburgo y España (CONF 3855/97. Nota de la delegación alemana, francesa, española, belga, italiana, luxemburguesa sobre el artículo J.4 del TUE, de 24.3.1997). El Documento suscitó una fuerte oposición de los Estados de la UE que ostentan la condición de observadores en la UEO (los neutrales y Dinamarca), pero también de los Estados Unidos. A este respecto, vid. VAN EEKELEN, W. (1998), *op. cit.*, p. 265. Entre otros autores que también comentan esa propuesta de fusión, vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 367.

⁶²¹ Que, como ya hemos indicado, son operaciones de gestión de crisis, de tipología diversa, que la UEO se muestra dispuesta a llevar a cabo desde 1992.

⁶²² Respecto a la inclusión de las misiones Petersberg y a las facultades del Consejo Europeo, vid., entre otras, las propuestas del Memorándum del Benelux (8 marzo 1996), *doc. cit.*, apartado 2.5; las propuestas de enmiendas sobre PESC, presentadas por Italia (nov. 1996), *doc. cit.*, p. 5, y la Carta común Chirac-Kohl (9 diciembre 1996), *doc. cit.*, apartado II, párrafo 5.

⁶²³ Esta fue la posición inicialmente adoptada por la delegación española, según se desprende del documento "Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996, marzo 1996. Vid. Documento elaborado por la TASK FORCE CIG-Comisión Europea, *Positions des Etats Membres ... doc. cit.*

⁶²⁴ Vid. Greece's contribution to the 1996 IGC, 22 march 1996, en Documento elaborado por la TASK FORCE CIG-Comisión Europea, *Positions des Etats memebres...doc. cit.*

⁶²⁵ Tal era la opción defendida por Reino Unido y Portugal. Vid. Documento de la TASK FORCE CIG-Comisión Europea, *Positions des Etats Membres...doc. cit.* Respecto a la posición británica, vid. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996, en *Rivista di Diritto Europeo*, 1997, n°

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

La actual relación entre la UE y la UEO se desarrolla en un marco normativo que presenta características específicas tanto desde una perspectiva formal como sustantiva. Por esa razón su análisis exige estudiar, por un lado, las características jurídico-formales de los textos que establecen esa relación, y por otro, los aspectos más relevantes de su contenido, al objeto de identificar los principios básicos que rigen la relación UE/UEO.

Paralelamente, el Tratado de Amsterdam ha introducido la eventualidad de una completa alteración de este marco normativo, contemplando la posible integración de la UEO en la UE. El estudio de los condicionantes con que el TUE rodea tal posibilidad será abordado en el último epígrafe de este apartado.

1. Características formales.

La relación UE/UEO se fundamenta, por el momento, en la existencia de un conjunto de acuerdos informales que son el resultado de la voluntad paralela manifestada bien por sus respectivos Estados miembros o bien por los órganos de cada una de ellas, siguiendo una técnica que recuerda el mecanismo de las resoluciones paralelas⁶²⁶. El sistema encuentra su mejor ubicación en la noción de acuerdo convencional desarrollada por VIRALLY⁶²⁷. Como señala el autor, la convención o "rencontre des volontés qui se manifeste au plan de l'action" puede producirse sobre tres niveles: jurídico, moral o político. La relación UE/UEO pertenece a la categoría de convenciones políticas: coincidencia de voluntades destinada a la producción de un resultado concreto, pero a la cual no se ha querido atribuir efectos jurídicos en el sentido de derechos y obligaciones recíprocas entre la UE y la UEO.

1, p. 136-163.

Suecia, Finlandia y Dinamarca, sin abordar la cuestión de la fusión UEO/UE, admitían un papel político predominante por parte de la UE, en la línea de una cierta distinción entre las funciones a desempeñar por ambas estructuras: preparación por parte de la UE y ejecución por la UEO, todo ello en el ámbito de la gestión de crisis. Vid. Documento de la TASK FORCE CIG-Comisión Europea, *Positions des Etats Membres...doc. cit.*

⁶²⁶ Vid. DUPUY, R.J. (1960), *op. cit.*, p. 523 y ss.

⁶²⁷ Vid. VIRALLY, M., "Notion d'accord", 1980, en VIRALLY, M., *Le Droit international en devenir*, Ed. PUF, Paris, 1990, p. 135 y ss.

La formalización misma de la relación UE/UEO es el producto de dos voluntades paralelas.

Por un lado, la de los Estados participantes en la CIG-UP y, posteriormente, en la CIG-96. Esa voluntad, favorable al establecimiento de una relación con la UEO, se formaliza jurídicamente en un tratado internacional, y más concretamente, en la disposición contenida, primero, en el artículo J.4 del TUE, y, actualmente, en el artículo 17 de ese mismo Tratado, una vez reformado por el Tratado de Amsterdam.

Por otro lado, la voluntad de los Estados miembros de la UEO aceptando el establecimiento de dicha relación, que se expresa políticamente en la Declaración relativa a la UEO, anexa al Tratado de Maastricht⁶²⁸. Dicha voluntad colectiva se reitera, con ocasión de la Conferencia Intergubernamental para la reforma del TUE, en una Declaración del Consejo de Ministros de la UEO, de 22 de julio de 1997, que figura anexa al Tratado de Amsterdam⁶²⁹. De este modo, mientras que con ocasión del Tratado de Maastricht son los Estados miembros de la UEO los que deciden, en términos estrictamente políticos, que la organización a la cual pertenecen entable una relación con la UE, ahora es la propia organización afectada la que manifiesta dicha voluntad. El cambio supone la existencia de un compromiso que, aunque siga revistiendo una naturaleza política, es ahora imputable a la propia UEO⁶³⁰.

⁶²⁸ Vid. Declaración... sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica (diciembre de 1991), *doc. cit.*, anexa al Tratado de Maastricht. Respecto al transcurso de las reuniones celebradas para su negociación y elaboración, vid. VAN EEKELLEN, W. (1998), *op. cit.*, p. 114-8.

A juicio de CONSTANTINESCO, dicha Declaración no tiene más que un valor declaratorio y carece, en principio, de carácter normativo. No obstante, considera incuestionable su importancia política, práctica e interpretativa. Vid. CONSTANTINESCO, V. (1993), *op. cit.*, p. 261. De idéntica opinión es STOFFEL, quién no obstante distingue, respecto a las Declaraciones contenidas en el Acta Final de la Conferencia intergubernamental de 1996, entre las que comienzan con "La Conferencia toma nota..." y las que se inician con "La Conferencia conviene o acuerda..."; vid. STOFFEL VALLOTON, N., "La estructura del Tratado", en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 132-3.

⁶²⁹ Vid. Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio de 1997), *doc. cit.*. Dicha Declaración fue adoptada en el seno de un Consejo de Ministros de la UEO donde participaban no sólo sus diez Estados miembros, sino también los cinco Estados con estatuto de Observador (Estados miembros de la UE que no pertenecen a la OTAN y Dinamarca) y los tres Estados con estatuto de Miembro Asociado (Estados europeos miembros de la OTAN que no pertenecen a la UE).

⁶³⁰ El Consejo de Ministros de la UEO, en respuesta a una Recomendación de la Asamblea, ha afirmado que "dans sa Declaration de Bruxelles [de 22 de julio de 1997] l'UEO a donné son aval aux résultats de la CIG qui la concernent". Vid. Réponse du Conseil à la Recommendation n° 614, parágrafo 1, in fine, en Asamblea UEO-Document 1594 (dic. 1997), *doc. cit.* En palabras de MARIÑO, en la Declaración del Consejo de la UEO de julio de 1997 "la UEO asume como compromisos propios la realización de cada una de las conductas que el articulado del Tratado de Amsterdam le impone"; vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 372.

El resultado de esa doble voluntad, esto es, la puesta en marcha de una relación entre la UE y la UEO, exige, y así estaba previsto, la posterior adopción de medidas de desarrollo. A ellas se refería el anterior artículo J.4.2 del TUE al afirmar que "el Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las modalidades prácticas necesarias". En esa misma línea, el Protocolo sobre el artículo J.7 del Tratado de Amsterdam prevé que la UE elaborará, junto con la UEO, acuerdos de cooperación más intensa entre sí, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Tratado⁶³¹. La determinación de la naturaleza formal de esas "modalidades prácticas" y de los "acuerdos de cooperación más intensa" exige de algunas puntualizaciones.

Por cuanto hace referencia a las modalidades prácticas, las mismas fueron objeto también de decisiones paralelas de ambas organizaciones, en este caso, de los órganos de la UE y la UEO con capacidad para ello: el Consejo de Ministros de la UEO y el Consejo de la UE. Siguiendo esta técnica se produjo la aprobación del Documento titulado "De la Cooperación Política a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)", donde se desarrollan diversos mecanismos para la relación entre ambas estructuras. El Documento en cuestión fue adoptado por el Consejo Europeo el 29 de octubre de 1993 y por el Consejo de Ministros de la UEO el 22 de noviembre del mismo año⁶³². También a esta técnica se remitía

Según un Informe de la Asamblea de la UEO, la base jurídica del Tratado de Bruselas que permite el establecimiento de una relación entre la UEO y la UE son sus artículos I y II. Vid. Comisión Política-Documento 1509 (enero 1996), *doc. cit.*, párrafo 84. La Asamblea de la UEO había expresado años antes su convicción respecto a la posibilidad de utilizar el citado artículo VIII como base jurídica para la aplicación por la UEO de ciertas decisiones adoptadas en el seno de la Cooperación Política Europea. Vid. Recommendation n° 435, 5 juin 1986, sur la sécurité et le terrorisme - Les incidences pour l'Europe des situations de crise dans d'autres régions du monde, párrafo 3.b, en *Annuaire Européen*, Vol. XXXIV, 1986, p. 31 UEO.

⁶³¹ Para VAN EEKELLEN tal plazo parecía largo, teniendo en cuenta que las medidas prácticas ya habían sido acordadas en 1993 con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, pero, según el autor, nunca fueron puestas en práctica. Vid. VAN EEKELLEN, W. (1998), *op. cit.*, p. 271.

⁶³² Vid. Documento "De la Coopération Politique à la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC)" (mimografiado), adoptado por el Consejo Europeo el 29 de octubre de 1993; y Consejo UEO-Declaración de Luxemburgo (nov. 1993), *doc. cit.*, pto. 2. Como indica el propio Consejo de la UEO, el Documento citado figura como Anexo IV del Capítulo IV de las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de la UE de 26 de octubre de 1993.

A juicio de la Comisión Política de la Asamblea de la UEO, el Documento mencionado tenía como base jurídica el art. J.4.2 in fine del TUE. Vid. Document 1417, 10 mai 1994, *L'UEO dans le processus de l'Union européenne - Réponse au Trente-neuvième rapport annuel du Conseil*, Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Ferrari, rapporteur, párrafo 38. No obstante, en su contestación a la Cuestión escrita n° 324 presentada el 8 de noviembre de 1993 por el presidente de la Comisión Política de la Asamblea de la UEO, el Consejo de la UEO calificaba el Documento en cuestión como un "documento de trabajo común a la UE y a la UEO". La cuestión formulada y la respuesta ofrecida por el Consejo de la UEO aparecen reproducidas en Documento 1417, *doc. cit.*, párrafos 35 y 36.

la posibilidad de adoptar un modelo operativo para la puesta en práctica del artículo J.4.2/17.3 del TUE, tal y como se afirma expresamente en un Informe elaborado conjuntamente por las Presidencias de la UE y de la UEO a principios de 1997⁶³³.

La técnica formal descrita reviste evidentemente una cierta precariedad, compensada no obstante por el hecho de que diez Estados están simultáneamente involucrados en las dos voluntades paralelas que fundamentan la relación. Además, y respecto a las decisiones paralelas de los órganos de la UE y de la UEO desarrollando las medidas concretas para esa relación, compartimos con DUPUY la consideración siguiente: siendo posible que dichos órganos, en el ejercicio válido de sus competencias, modifiquen unilateralmente una decisión anterior, el principio de buena fe opera en contra de estos comportamientos y aboga por que sus resoluciones sólo sean modificadas con el consentimiento del otro órgano implicado⁶³⁴.

Por lo que respecta a los "acuerdos de cooperación más intensa", contemplados en el Protocolo sobre el artículo J.7 anexo al Tratado de Amsterdam, la correcta determinación de su naturaleza formal exige tener en cuenta la versión inglesa y francesa del texto. En ambos casos el término empleado es "arrangements", término que suele emplearse para denominar acuerdos de naturaleza no jurídica. Es por eso que, sin prejuzgar otras alternativas posibles⁶³⁵, creemos poder afirmar que el desarrollo del mencionado Protocolo no altera la naturaleza de acuerdo convencional a nivel político que caracteriza, desde el punto de vista formal, la relación UE/UEO⁶³⁶. Esta interpretación se ha visto confirmada con la adopción

⁶³³ Vid. Travaux des réunions ad hoc convoquées à l'initiative de la France et des Pays-Bas concernant des sujets d'intérêt commun à l'UEO et l'UE (CM/97/24), parágrafo 2, en Assemblée de l'UEO, Quarante-troisième session, *Communications du Conseil à l'Assemblée*, Paris, le 27 juin 1997 (A/UEO/DG[97]14).

⁶³⁴ Vid. DUPUY, R.J. (1960), *op. cit.*, pág. 524.

⁶³⁵ Nos referimos a la posibilidad de celebrar un acuerdo de cooperación jurídicamente vinculante entre la UE y la UEO, utilizando para ello, por parte de la UE, la disposición que se contiene en el nuevo artículo 24 del TUE.

⁶³⁶ Atendiendo a la clasificación de técnicas relacionales entre organizaciones internacionales propuesta por DUPUY, nos mantendríamos, por tanto, en el marco de los que él denomina acuerdos informales. Vid. DUPUY, R.J. (1960), *op. cit.*, pág. 501 y ss. En palabras de MARIÑO, la cooperación reforzada prevista en el Protocolo sobre el artículo J.7 no tiene por qué dirigirse a la integración, sino que más bien se refiere a formas no reforzadas de cooperación y, en particular, a la coordinación orgánica. Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 370-1.

No obstante, el Informe Vrettos de la Comisión Política de la Asamblea de la UEO, parecía contemplar dichos acuerdos como convenciones de naturaleza jurídica. El Informe, además, consideraba necesario que se empezara a negociar el acuerdo de cooperación previsto incluso antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, y sugería ciertos aspectos que debían incluirse en su Preámbulo. Vid. Asamblea UEO-Comisión Política, Doc. 1584 (nov. 1997), *doc. cit.*, parágrafos 74 y 75. Lo cierto es que ya en noviembre de 1998 el Consejo Europeo invitó al Consejo a que impulsara, en concertación con la UEO, la conclusión de tal acuerdo. Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Viena (nov. 1998), *doc. cit.*, pto. 75.

de los mencionados Acuerdos de cooperación más intensa, mediante, por un lado, la Decisión del Consejo de la UE de 10 de mayo de 1999 y, por otro, el aval a los mismos expresado por el Consejo de la UEO en su reunión de Bremen de esa misma fecha⁶³⁷. Del mismo modo se han aprobado también las modalidades prácticas de participación de todos los Estados miembros de la UE (ya sean o no miembros de la UEO) en las misiones contempladas en el artículo 17.2 del TUE para cuya realización la Unión recurra a la UEO⁶³⁸.

2. Contenido normativo.

El TUE adoptado en Maastricht formalizó la consideración de la UEO como parte integrante del desarrollo de la Unión Europea⁶³⁹, estableciendo a tal efecto un esquema de relación entre ambas que tenía por objetivo desarrollar progresivamente a la UEO como el componente de defensa de la UE⁶⁴⁰. Tanto esa consideración como el objetivo perseguido han

⁶³⁷ Vid. Decisión del Consejo 99/404/PESC, de 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, y Consejo UEO - *Déclaration de Brême*, 10 et 11 mai 1999, Brême, "La Déclaration de Brême", pto. 5.

⁶³⁸ Por un lado, mediante la Decisión adoptada por el Consejo de la UEO el 18 de noviembre de 1997 y, por otro, mediante la Decisión del Consejo de la UE de 10 de mayo de 1999. Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (nov. 1997), *doc. cit.*, pto. 9 y Decisión del Consejo 99/321/PESC, de 10 de mayo de 1999, *doc. cit.* La referencia a la aprobación de estas modalidades por parte de la UEO se encuentra también en Document 1618, 21 octobre 1998, *Deuxième partie du Quarante-troisième rapport annuel du Conseil à l'Assemblée sur les activités du Conseil (pour la période allant du 1er juillet au 31 décembre 1997)*, apdos. I y II.

⁶³⁹ O, en palabras de CAHEN, como parte integrante del movimiento de edificación de Europa; vid. CAHEN, A., en TELÒ, M. (dir.), *op. cit.*, p. 262. La opinión del ex-Secretario General de la UEO se inscribe en la concepción de UE aludida en el Informe De Poi, adoptado por la Asamblea UEO diez años antes. Según este Informe, el propio carácter ambiguo y dinámico del concepto Unión Europea posibilista, en realidad, esta involucración de la UEO. Vid. Comisión política, Doc. 894, *doc. cit.*, párrafos 8 y 9.

En esta línea, y como afirma BURGELIN, la afirmación retenida en el TUE se ajusta estrictamente a los términos del Tratado de Bruselas (UEO). Vid. BURGELIN, H., "El presente y el futuro de las alianzas de seguridad en Europa: la UEO", en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (ed.), *Seminario Internacional: los Estados y las Organizaciones Internacionales ante el nuevo contexto de la seguridad europea*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995, p. 250. La afirmación no es compartida, sin embargo, por CORRAL SUAREZ, quien considera que el TUE involucra a la UEO en unos objetivos no previstos en el su Tratado constitutivo. Vid. CORRAL SUAREZ, M., *op. cit.*, p. 21. Lo cierto, no obstante, es que el Consejo de la UEO ha reiterado en diversas ocasiones su opinión de que el desarrollo de relaciones con la UE y la OTAN no exige, por el momento, la revisión del Tratado de Bruselas. Vid., entre otras, la Respuesta del Consejo de la UEO a la Recomendación nº 618 de la Asamblea parlamentaria, párrafo 2.b., en Doc. 1594, *doc. cit.*

Por otra parte, debemos reconocer que considerar a la UEO parte integrante del desarrollo de la Unión no la convierte en parte de la misma, por lo que, mientras no se establezca otra cosa, la UEO continúa siendo una organización internacional jurídicamente independiente. En este sentido, vid. BLOED, A. & WESSEL, R.A., *op. cit.*, p. xxv.

⁶⁴⁰ Para ZOLLER, ese destino final implica que la UEO debe convertirse en un órgano de la Unión Política. Vid. ZOLLER, E., en CONSTANTINESCO y otros, *op. cit.*, p. 804. No obstante, tanto la autora mencionada como otros autores reconocían que en el Tratado de Maastricht no se optaba claramente por cual debía ser el destino final de la UEO: componente de defensa de la UE o pilar europeo de la OTAN. Vid. MAURY, J.P.

vuelto a reiterarse en el contexto de la reforma del TUE operada por el Tratado de Amsterdam.

Una vez analizadas las características formales del marco normativo que rige la relación UE/UEO, debemos identificar los principios normativos que en él se contienen, de los que depende la naturaleza misma de la relación contemplada. A tales efectos resulta conveniente estudiar, en primer lugar, las disposiciones establecidas con motivo del Tratado de Maastricht, para así poder advertir los cambios que introduce el Tratado de Amsterdam. El análisis planteado nos permite extraer los dos principios básicos que rigen actualmente la relación UE/UEO: el principio de autonomía jurídica y el principio de preeminencia política de la UE.

A. El principio de autonomía jurídica.

Tomando como punto de referencia necesario el TUE adoptado en Maastricht y sus Declaraciones anexas, son dos las disposiciones básicas que fundamentaban la relación UE/UEO. Por un lado, la contenida en el artículo J.4.2, en virtud del cual se preveía que la UE "pide a la UEO que elabore y ponga en práctica las acciones y decisiones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa". En segundo lugar, el apartado 3 de la Declaración adoptada por los Estados miembros de la UEO sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y la Alianza Atlántica, anexa entonces al TUE. En ella, dichos Estados afirmaron la disponibilidad de la UEO para elaborar y poner en práctica, a petición de la UE, las decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en materia de defensa. El tenor de ambas disposiciones evidencian, a nuestro juicio, el principio de base que fundamenta desde su origen la relación UE/UEO: la autonomía de las estructuras implicadas, principio básico en cualquier relación de coordinación⁶⁴¹.

(1996), *op. cit.*, p. 272, y COLLET, A., *op. cit.*, p. 232. Para DE GUCHT & KUKLEIRE, sería la práctica, más que los textos formales, los que acabarían determinando la posición de la UEO respecto a la UE y la OTAN, vid. DE GUCHT, K. y KEUKELEIRE, S., "The European Security Architecture. The Role of the European Community in Shaping a New European Geopolitical Landscape", *Studia Diplomatica*, Vol. XLIV, 1991, nº 6, p. 80.

⁶⁴¹ La autonomía de la UEO, no sólo respecto a la UE sino también respecto a la OTAN, es una característica señalada por ROBLES a partir del análisis del artículo J.4 del TUE y de su Declaración anexa. Vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 119. También defienden la autonomía de la UEO respecto a la UE, DUMOULIN, A. & REMACLE, E., *op. cit.*, p. 213 y ss.

En nuestra opinión, el esquema de relación que se deduce de las disposiciones citadas se enmarca, en líneas generales, en los sistemas para la coordinación inter-organizaciones internacionales. En concreto, se trata de un mecanismo que evoca los modelos de coordinación positiva⁶⁴², en virtud del cual se establece una relación para la colaboración en un ámbito material determinado, los asuntos relacionados con la defensa⁶⁴³. No obstante, la relación UE/UEO presenta algunas especificidades.

En efecto, los esquemas de coordinación positiva suelen establecerse entre organizaciones internacionales que actúan en un mismo ámbito material o, en última instancia, en ámbitos similares o complementarios. En nuestro caso, la relación se establece entre dos estructuras internacionales que se consideran complementarias desde dos

A este respecto es de interés la opinión expresada por el Parlamento Europeo sobre la naturaleza de la relación que el Tratado de Maastricht establecía entre la UE y la UEO. El Informe de Gucht, aunque en un primer momento califica de ambigua dicha relación, deduce de la Declaración anexa al Tratado una posición independiente de la UEO, atendiendo a que el objetivo expresado en la misma es el desarrollo de una relación de funcionamiento, en lugar de una relación jurídica, y al hecho de que los órganos de la UEO y de la UE sean considerados socios en plano de igualdad. Vid. Informe de 27 de enero de 1994 (A3-41/94), *doc. cit.*, p. 28.

La interpretación se vio avalada por la propia Contribución de la UEO a la CIG-96, que contemplaba como una de las opciones para el futuro marco de relación UE/UEO el "mantenimiento" de la autonomía de la UEO, reforzando, eso sí, sus relaciones operacionales. Vid. Consejo UEO-Contribución de la UEO a la CIG-96 (nov. 1995), *doc. cit.*, parágrafo 50 y ss. En este mismo sentido, vid. Informe del Grupo de Reflexión para la CIG-96, parágrafo 175, *doc. cit.*, p. 184.

No todos los autores contemplan, sin embargo, esta relación desde los parámetros del principio de autonomía. Vid. CAHEN, A., "Perspectives de l'UEO dans le cadre de la CIG" en REMACLE, E. (ed.), *op. cit.*, p. 170-171, y CAHEN, A. (1996), *op. cit.*, p. 27, donde el autor habla de relativa subordinación de la UEO a la UE, al menos en el ámbito de la PESC. MOULIAS daba incluso un paso más, afirmando que, a consecuencia de las disposiciones del TUE, la UEO era un organismo subsidiario de la UE, de tal modo que, si bien goza de autonomía institucional y operacional, está subordinada a la UE respecto a objetivos y misiones. Vid. MOULIAS, G., "Union de l'Europe Occidentale", *Jurisclasseurs-Droit International*, Fasc. 171, marzo 1995, párrafos 102 y 106.

⁶⁴² La calificación retenida se corresponde con la noción de coordinación positiva delimitada por SOCINI. Vid. SOCINI, R., *op. cit.*, p. 49-50 y 70.

⁶⁴³ La doctrina ha atribuido calificaciones diversas a la relación UE/UEO. Entre otros, y siempre en referencia al marco fijado por el Tratado de Maastricht, para LIÑÁN el TUE establece "una vinculación operativa de la UEO...a través de una original petición a la UEO...completada con una no menos original Declaración anexa al TUE..."; vid. LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (1992), *op. cit.*, p. 819. Según SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, en el TUE se produce "una relativa articulación institucional en torno a la UEO con absoluto respeto a la posición hegemónica de la OTAN en el ámbito de la seguridad y la defensa"; vid. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. (1993), *op. cit.*, p. 794. En opinión de MORGAN, el TUE supone el establecimiento de una relación orgánica con la UEO, Vid. MORGAN, R., en DEHOUSSE, R. (ed.), *op. cit.*, p. 192. A juicio de ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, el artículo J.4.2 del TUE "instituye una fórmula de cooperación entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas/UE y la UEO, en la cual esta última constituye el instrumento al que se confía la implementación de la política de seguridad común de los hoy Quince en las materias de defensa". Vid. ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, P., GONZÁLEZ VEGA, J.A. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B., *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Ed. EUROLEX, Colección Estudios Internacionales, Madrid, 1996, p. 52.

perspectivas diferentes⁶⁴⁴. Por un lado, y desde un punto de vista material, los asuntos relativos a la defensa exigen, cada vez más, estar encuadrados en el marco de una política exterior y de seguridad, por constituir una expresión determinada de los criterios definidos por esta última. Por otro lado, y desde un punto de vista operacional, la complementariedad procede de la carencia de medios militares de que adolece la UE. La relación objeto de estudio no se establece, pues, para evitar actuaciones simultáneas -objetivo normalmente perseguido por los esquemas de coordinación positiva- sino para cubrir una carencia tradicional del proceso de construcción europea y, paralelamente, encuadrar la cooperación europea sobre asuntos de defensa en un marco político más amplio.

Por eso, y aun en el contexto de esa recíproca complementariedad, es posible afirmar que la relación de coordinación positiva que se deduce del TUE establece, de facto, una relación de dependencia de la UE respecto a la UEO, en la medida que la culminación de algunas de sus decisiones requiere, necesariamente, del concurso de la UEO⁶⁴⁵; concurso que además se produce en términos de absoluta autonomía e independencia decisional⁶⁴⁶.

⁶⁴⁴ Una manifestación concreta de esta complementariedad se desprende de la respuesta dada por el Consejo de la UEO a la Recomendación nº 612 de la Asamblea. En ella, y respecto al papel de la UEO en África, el Consejo afirma la necesidad de una cooperación UE/UEO con el objetivo de asegurar la necesaria complementariedad entre ambas organizaciones. Vid. Respuesta del Consejo UEO a la Recomendación nº 612 de la Asamblea, párrafo 3, en Documento 1594 (dic. 1997), *doc. cit.*

⁶⁴⁵ No compartimos, por tanto, la afirmación de ZANGHI, según la cual con el TUE se produce "una sorta di delega di competenze e di funzioni da parte del Consiglio de l'Unione nei confronti del Consiglio dell'UEO", vid. ZANGHI, C., "La difesa europea: dall'UEO a Maastricht", *Rivista di Diritto Europeo*, 1993, nº 3, p. 218. En nuestra opinión, no es posible delegar algo de lo cual se carece. Tampoco consideramos acertada la opinión de REMACLE, para quién el art. J.4.2 establece una interdependencia entre la UE y la UEO respecto al proceso decisional sobre las materias que tienen implicaciones en el ámbito de la defensa. Vid. REMACLE, E., "La CIG, le deuxième pilier de Maastricht et la sécurité de l'Union européenne", en REMACLE, E. (ed.), *op. cit.*, p. 21. Este mismo autor se manifestaba cuatro años antes en términos, a nuestro juicio, mucho más adecuados: "Le lien entre UEO, Union Européenne et Alliance atlantique est articulé sur la base d'une double relation asymétrique: en faveur de l'Union européenne pour les questions politiques; en faveur de l'Alliance au point de vue opérationnel. Cette approche, ..., ne subordonne donc pas l'UEO à l'Union européenne mais la lie organiquement à celle-ci en lui accordant une forme de primauté en matière politique". Vid. REMACLE, E., "La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne après Maastricht", en TELÓ, M. (dir.), *op. cit.*, p. 248.

⁶⁴⁶ Es por ello que consideramos excesivas afirmaciones como las expresadas por BRAILLARD y otros, para quien gracias a la vinculación que se ha establecido entre la UE y la UEO Europa dispone a partir del TUE de las bases jurídicas que carecía para eventuales intervenciones militares comunes. Vid. BRAILLARD y otros, *op. cit.*, p. 38.

Mucho más ajustada a la realidad es, por el contrario, la afirmación de BURGELIN, para quien en Maastricht, lo que se decide es poner la capacidad militar de la UEO al servicio de la PESC, lo cual, no obstante, no impide a la UEO usar dichas capacidades autónomamente en el caso de que no se alcance un acuerdo en el seno del Consejo Europeo. Vid. BURGELIN, H., *op. cit.*, p. 251.

B. El principio de preeminencia política de la UE.

La relación UE/UEO establecida en virtud del Tratado de Maastricht y su Declaración anexa fue una de las cuestiones abordadas por la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE⁶⁴⁷. Sin embargo, la reforma del TUE operada por el Tratado de Amsterdam y la Declaración del Consejo de la UEO anexa al mismo no implican alteración alguna en la naturaleza de dicha relación, aunque contienen elementos que profundizan su intensidad⁶⁴⁸. Son dos los aspectos básicos de referencia que fundamentan esta afirmación.

En primer lugar, la petición de la UE a la UEO se ve sustituida, en el nuevo artículo 17 del TUE, por la afirmación de que la UE recurrirá a la UEO para la elaboración y puesta en práctica de las acciones y decisiones que tengan implicaciones en el ámbito de la defensa⁶⁴⁹. A dicha afirmación se une, ahora también, la calificación de que la UEO proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa. La voluntad de recurso a la UEO se ve correspondida, en la Declaración del Consejo de Ministros de la UEO anexa al

⁶⁴⁷ En el mandato del Consejo Europeo a la CIG-96 se incluía la cuestión de una definición más clara de la relación entre la UE y la UEO, "tomando en consideración, en particular, el plazo de 1998 fijado por el Tratado de Bruselas". Vid. Consejo Europeo de Turín, de 29 de marzo de 1996; Conclusiones de la Presidencia, en *Bol. UE* 3-1996, pto. I.5. Dicho mandato respondía a la previsión del propio artículo J.4 del TUE y se inscribía en la insatisfacción manifestada por el conjunto de instituciones de la UE respecto al funcionamiento de la relación UE/UEO desde la entrada en vigor del TUE. Vid., entre otros, Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del TUE (mayo 1995), *doc. cit.*, párrafos 159 y 161; e Informe del Consejo sobre el funcionamiento del TUE (abril 1995), *doc. cit.*, párrafo 73.

⁶⁴⁸ Según HAGUENAU-MOIZARD, el Tratado de Amsterdam es una prolongación del Tratado de Maastricht, aunque va más allá al precisar que la UE debe fomentar relaciones institucionales más estrechas con la UEO, con vistas a la posibilidad de su integración. Vid. HAGUENAU-MOIZARD, C., *op. cit.*, p. 242. En sentido similar, vid. MANIN, P., *op. cit.*, p. 17, y BUFFOTOT, P., *op. cit.*, p. 241. Otros autores, sin embargo, se muestran altamente sorprendidos de la profundización en las relaciones UE/UEO y del carácter preciso de los compromisos de cooperación que establece el Tratado de Amsterdam; vid. DES NERVIENS, P., *op. cit.*, p. 103-4.

⁶⁴⁹ Según el proyecto de Tratado presentado por la presidencia irlandesa con motivo de la CIG-96 (CONF 2500/96, *doc. cit.*), la expresión "la UE recurrirá a la UEO..." es una opción intermedia entre las propuestas favorables a subordinar la UEO a la UE (que optaban por utilizar el término "ordenar"), y las que preferían mantener intacto el art. J.4 del TUE.

En nuestra opinión, la expresión retenida únicamente afecta a la propia UE, circunscribiendo en la UEO el instrumento a disposición de la UE en materias de defensa. Por lo demás, y como afirma LANGRISH, se trata de "a fairly minor shift in emphasis"; vid. LANGRISH, S., *op. cit.*, p. 12. No obstante, para VAN EEKELLEN la nueva redacción parece indicar un nexo más fuerte entre ambas estructuras; vid. VAN EEKELLEN, W. (1998), *op. cit.*, p. 271. También DASHWOOD considera que se trata de "a stronger formulation implying the assertion of a right"; vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1042. Para la Comisión de Defensa de la Asamblea de la UEO, el Tratado de Amsterdam y su Declaración anexa no dejan lugar a dudas sobre que, una vez que la UE decide recurrir a la UEO, ésta deberá someterse a tal decisión; vid. Document 1624, 9 novembre 1998, *L'organisation des relations opérationnelles entre l'OTAN, l'UEO et l'UE*, Rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. De Decker, rapporteur, pto. 118.

Tratado de Amsterdam, por una manifestación de disponibilidad expresada en los mismos términos que con ocasión del Tratado de Maastricht. No obstante, esa disponibilidad se completa ahora con la aceptación de que la UEO actuará, en tales supuestos, de conformidad a las orientaciones generales establecidas por el Consejo Europeo, en correspondencia con otra de las novedades introducidas por el Tratado de Amsterdam⁶⁵⁰.

Aunque, en un primera lectura, podría interpretarse dicha aceptación de conformidad como un supuesto de subordinación de la UEO a la UE, lo cierto es que la misma no altera la naturaleza de la relación establecida⁶⁵¹. Como advierte SCHERMERS, un esquema de coordinación positiva permite, como grado máximo y sin que se altere su naturaleza, la realización de lo que el autor denomina "acciones concertadas". Éstas continúan siendo el producto de una relación de coordinación entre organizaciones jurídicamente autónomas, en la que, no obstante, uno de los sujetos implicados ostenta la responsabilidad primordial⁶⁵². Tal es el supuesto en el caso de la elaboración y ejecución por la UEO de las acciones y decisiones de la UE con implicaciones en el ámbito de la defensa. La conformidad de la UEO con las orientaciones generales del Consejo Europeo supondría, exclusivamente, reconocer a la UE esa responsabilidad primordial en la definición del marco político donde deben ejecutarse decisiones concretas que requieren el concurso de la UEO⁶⁵³.

⁶⁵⁰ Según WILLAERT & MARQUÉS-RUIZ, ya en la versión del Tratado de Maastricht, cuando la UEO actuase a petición de la UE debía hacerlo conforme a las orientaciones políticas establecidas por esta última. Vid. WILLAERT, P. & MARQUÉS-RUIZ, C., *op. cit.*, p. 73.

⁶⁵¹ En palabras del Informe Blaauw, el Tratado de Amsterdam prevé simplemente el reforzamiento de la cooperación entre ambas organizaciones. Vid. Document 1581, 16 octobre 1997, *La place de l'UEO dans l'organisation de la sécurité de l'Europe après les décisions prises par l'Union européenne et l'OTAN à Amsterdam et à Madrid*, Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Blaauw, rapporteur, parágrafo 2.

La Asamblea de la UEO se ha mostrado siempre contraria a subordinar la UEO a la UE utilizando, como principal argumento, la asimetría de miembros entre la UE y la UEO. En opinión de la Asamblea, no es posible que Estados no miembros de la UEO participen en la elaboración de directrices de obligado cumplimiento para esta organización. En este sentido, vid. Document 1527, 14 mai 1996, *Rapport général-Les activités de l'UEO - Réponse au Quarante et unième rapport annuel du Conseil*, Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Urbain, rapporteur, parágrafo 34. Por ese motivo, y ante la perspectiva de la reforma del TUE, la Asamblea abogaba por el mantenimiento de las estructuras UEO, a fin de que sus Estados miembros pudieran adoptar y ejecutar sus decisiones, sin verse afectados por la oposición de Estados neutrales, observadores, etc.; vid. Assembly of Western European Union, Extraordinary Session, 22 and 23 February 1996, *Declaration*, en [http://www.a-weu/docu\(11/28/96\)](http://www.a-weu/docu(11/28/96)).

⁶⁵² Vid. SCHERMERS, H.G. & BLOKKER, N.M., *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-The Netherlands, 1995, p. 1067, parágrafo 1705.

⁶⁵³ En palabras de la Contribución UEO a la CIG-96, se trata de atribuir "a certain directing role/une certaine autorité" a una de las estructuras respecto a la otra. Vid. *doc. cit.* parágrafo 59.

Según VAN EEKELEN, que propuso esta posibilidad al Consejo de Ministros de la UEO de 22 de febrero de 1991, son dos los argumentos que fundamentan la idoneidad de que la UEO actúe conforme a los

El segundo aspecto del que se desprende una intensificación en la relación de coordinación UE/UEO, hace referencia al papel de la UEO en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común. En efecto, tanto el nuevo artículo 17 del TUE como la Declaración sobre la UEO anexa al Tratado de Amsterdam, establecen que la UEO secunda a la UE en esa labor de definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común.

La correcta interpretación de la disposición mencionada exige tener en cuenta, también en este caso, las versiones inglesa y francesa de la misma. En ellas los verbos utilizados para identificar la actuación de la UEO son, respectivamente, "support" y "assister". La disposición en cuestión hace referencia, en nuestra opinión, a una actuación de la UEO no contradictoria con la de la UE, de efectos sinérgicos, cuya realización, en ausencia de especificación concreta, sigue conformándose a los parámetros de una relación de coordinación entre ambas estructuras. En todo caso, la disposición parece apuntar hacia un cierto papel político preeminente de la UE, sobre todo si tenemos en cuenta la nueva acepción instrumental u organizativa del término defensa en el contexto europeo⁶⁵⁴.

principios y orientaciones generales adoptadas por el Consejo Europeo. En primer lugar, la defensa no es, en la nueva Europa, más que una dimensión de las relaciones internacionales, por lo que es importante referenciarla a un marco más amplio. En segundo lugar, no es concebible que los Estados miembros de la UE acuerden las orientaciones generales de una política exterior común y sólo un grupo de ellos lo hagan para la UEO. Por ello considera que una política de defensa "has to be compatible with and supportive of foreign policy". Vid. VAN EEKELLEN, W., "The bridge-building functions of WEU", en PIJERS, A. (ed.), *The European Community at the crossroads*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-The Netherlands, 1992, p. 251. Curiosamente, el autor utiliza el mismo verbo que se introduce en el Tratado de Amsterdam para definir una de las funciones de la UEO respecto a la UE: "[The WEU] supports the Union in framing the defence aspects of the common foreign and security policy as set out in this Article [artículo 17 TUE]".

⁶⁵⁴ Estamos haciendo referencia a la acepción organizativa del término defensa analizada en el Capítulo 1º. Atendiendo a la misma, la utilización de medios militares responde a criterios definidos, con carácter general, por la política exterior y de seguridad. Esto es, en un contexto donde ha desaparecido el riesgo de agresión territorial, el uso de medios militares está ahora motivado por la necesidad de atajar otro tipo de situaciones que no obstante pueden también poner en peligro la seguridad y estabilidad del continente.

Además, y si tenemos en cuenta la opinión de VAN EEKELLEN de que una política de defensa debe ser compatible y apoyar una determinada política exterior, la disposición mencionada parece lógica: recoge la idea de que la defensa es ahora una dimensión más de las relaciones exteriores, de hecho, una dimensión instrumental al servicio de los objetivos políticos generales que marca la política exterior y de seguridad. Vid. VAN EEKELLEN, W., en PIJERS, A. (ed.), *op. cit.*, p. 251.

Como veremos, la práctica se ha desarrollado en un sentido parcialmente contrario. En ausencia de iniciativa concreta de la UE en materia de política de defensa, la UEO emprendió de forma autónoma la labor de definición de una política europea común de defensa. El contenido de ésta no presenta, sin embargo, contradicciones esenciales con las grandes líneas de política exterior y de seguridad elaboradas por la UE ni, concretamente, con la Declaración del Consejo Europeo de Colonia comentada en el Capítulo 2º.

Los extremos analizados, aunque no alteran la naturaleza jurídica de la relación UE/UEO, permiten no obstante deducir un nuevo principio que también informa, desde el Tratado de Amsterdam, dicha relación. Se trata del que podríamos denominar principio de preeminencia política de la UE, de operatividad limitada a las actuaciones emprendidas por la UEO a requerimiento de la UE: actividades operacionales y trabajos de definición de los aspectos de defensa de la PESC⁶⁵⁵.

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

Siendo éstos los parámetros que definen la relación actualmente existente entre la UE y la UEO, el Tratado de Amsterdam ha introducido como posibilidad una total alteración de los mismos. Nos referimos a la disposición contenida en el segundo párrafo del nuevo artículo 17.1 del TUE, según la cual la Unión fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la UE⁶⁵⁶. Dicha posibilidad se somete a dos condiciones: una decisión en tal sentido adoptada por el Consejo Europeo y la correspondiente recomendación del mismo a los Estados miembros de la UE para que adopten esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales⁶⁵⁷. Más allá de las valoraciones que sobre la oportunidad de esta disposición quepan hacer, la misma suscita diversas cuestiones desde el punto de vista jurídico.

En primer lugar, la disposición aludida parecería estar contemplando una vía específica para la reforma del TUE, en sustitución del procedimiento establecido en su artículo 48. Una correcta interpretación exige, sin embargo, tomar en consideración el apartado 5 del artículo 17, donde se establece que "con vistas a promover los objetivos del

⁶⁵⁵ La opción retenida en el Tratado de Amsterdam se corresponde con la que recogía la Contribución de la UEO a la CIG-96 como una de las opciones intermedias entre el mantenimiento de la fórmula adoptada en Maastricht y la fusión de la UEO en la UE. En concreto, el Tratado de Amsterdam responde a la denominada opción B.1, que se limita a reforzar el papel político de la UE, atribuyendo al Consejo Europeo la definición del marco general donde encuadrar las acciones de la UEO emprendidas a requerimiento de la UE, sin alterar, por otra parte, la naturaleza jurídica de la relación UE/UEO. Vid. Contribución de la UEO a la CIG-96 (nov. 1995), *doc. cit.*, párrafos 68 y 69.

⁶⁵⁶ Para BURGHARDT, la inclusión en el TUE de las misiones Petersberg supone un primer paso en la realización de dicho objetivo. Vid. BURGHARDT, G., *op. cit.*, p. 276-7.

⁶⁵⁷ La inexistencia de un calendario para la fusión suscita valoraciones doctrinales diversas. Para GOZI "l'UEO rimane così l'espressione più limpida delle incertezze europee in materia di difesa e dell'eterogeneità del panorama istituzionale europeo"; vid. GOZI, S., *op. cit.*, p. 943-4. Por contra, DASHWOOD no considera que la inexistencia de un calendario prefijado signifique un revés importante para el objetivo de fusión; vid. DASHWOOD, A., *op. cit.*, p. 1042.

presente artículo, las disposiciones del presente artículo se revisarán de acuerdo con el artículo 48". De la combinación de ambas disposiciones parecería desprenderse que la convocatoria de una conferencia intergubernamental para abordar la integración de la UEO en la UE (convocatoria que, según el artículo 48 del TUE, se sustancia en un dictamen adoptado por mayoría simple en el Consejo) debe verse acompañada, también, de una decisión unánime del Consejo Europeo, favorable a dicha integración. Ello supondría, por tanto, endurecer para un supuesto concreto el mecanismo de revisión que, con carácter general, establece el propio TUE⁶⁵⁸.

En segundo lugar, no existe referencia alguna sobre la necesidad de una decisión por parte de la UEO favorable a la integración, bien en la línea de las adoptadas en 1959 respecto al Consejo de Europa, procediendo a la transferencia formal del ejercicio de competencias de carácter sociocultural⁶⁵⁹, o bien utilizando el artículo XII del Tratado de Bruselas, que permite a los Estados miembros de la UEO la denuncia del Tratado⁶⁶⁰.

Por último, la disposición en cuestión no especifica el tipo de integración que se produciría llegado el caso. Esto es, si la misma tendría lugar mediante la incorporación al Título V del TUE de las disposiciones del Tratado de Bruselas, o de al menos parte de éstas, o si por el contrario las disposiciones relativas a la defensa colectiva (en especial, el artículo V del Tratado de Bruselas) se remitirían a un Protocolo anexo al TUE, de ratificación opcional para los Estados miembros de la UE⁶⁶¹.

⁶⁵⁸ Para PETITE, "la nécessité d'un déclenchement explicite par le Conseil européen pour certaines évolutions ... risque de les rendre difficiles"; vid. PETITE, M., *op. cit.*, p. 41.

⁶⁵⁹ Respecto a esa transferencia, vid. WIEBRINGHAUS, H., "À propos du transfert de compétences entre organisations internationales: Le cas du transfert de certaines activités de l'UEO au Conseil de l'Europe", *A.F.D.I.*, Vol. VII, 1961, pág. 537 a 550.

⁶⁶⁰ Tampoco se utiliza la fórmula empleada en el Tratado constitutivo de la Organización Mundial de la Salud, que preveía la integración de la Organización Sanitaria Pan-americana en la misma mediante una acción común basada en el consentimiento mutuo de las autoridades competentes de las organizaciones afectadas. De hecho, y a tal efecto, ambas organizaciones concluyeron un acuerdo en mayo de 1949. Vid. JENKS, W., "La coordination: nouveau problème d'organisation internationale", *Recueil des Cours*, Vol. 77, 1950.II, p. 244, parágrafo 138.

⁶⁶¹ Ambas posibilidades se contemplaban en la Contribución de la UEO a la CIG-96. Vid. *doc. cit.*, párrafos 76 a 92.

Respecto a los inconvenientes que rodean la opción de integrar la UEO en la UE, éstos aparecen formulados en distintos Informes de la Asamblea de la UEO. Entre otros, vid. Comisión política - Documento 1458, *doc. cit.*, parágrafo 38 y ss.; Documento 1509, *doc. cit.*, parágrafo 17 y ss., y Documento 1527, *doc. cit.*, parágrafo 31 y ss.

A pesar de las escasas expectativas que provocaba esta nueva disposición del TUE⁶⁶², lo cierto es que el Consejo Europeo de Colonia, celebrado en junio de 1999, parece haber puesto en marcha el proceso previo que debería conducir a la integración, cuando menos parcial, de la UEO en la UE. En efecto, su Declaración sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa (cuyos aspectos sustantivos ya analizamos en el Capítulo anterior) confirma el objetivo de dotar a la UE de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades en prevención de conflictos y gestión de crisis. A partir de esto, los Jefes de Estado y de Gobierno manifiestan su decisión de iniciar una nueva etapa, y encargan al Consejo de Asuntos Generales la creación de las condiciones y la adopción de las medidas necesarias para alcanzar tales 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. A este respecto, [nuestro] objetivo es tomar las necesarias decisiones antes del final del año 2000. En ese caso la UEO habría cumplido su cometido como organización. No se verán afectadas las distintas situaciones de los Estados miembros respecto a las garantías de defensa colectiva. La Alianza sigue constituyendo los cimientos de la defensa colectiva de sus Estados miembros"⁶⁶³. Aunque se trata de los inicios de un proceso inacabado, el planteamiento del Consejo Europeo apunta hacia algunos aspectos significativos.

En primer lugar, parece contemplarse una integración parcial de la UEO en la UE: sólo de aquéllas de sus funciones relacionadas con la prevención de conflictos y la gestión de crisis. De hecho, no se menciona la incorporación al TUE de los compromisos de asistencia mutua frente a una agresión armada que se contienen en el Tratado de Bruselas, ni siquiera bajo la forma de Protocolo de ratificación opcional. Por el contrario, se insiste en

⁶⁶² Tal y como se indicaba en un Informe de la Comisión Política de la Asamblea parlamentaria de la UEO, "la eventual integración de la UEO en la UE depende de una decisión política del Consejo Europeo, cuya adopción no parece factible en un futuro previsible, teniendo en cuenta las divergencias que persisten entre los Estados miembros de la UE" (traducción propia). Vid. Document 1602, 28 avril 1998, *La sécurité d'une Europe élargie-Réponse au rapport annuel du Conseil*, Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Antretter, rapporteur, apartado I (Introducción), primer párrafo. También para DEHOUSSE la integración seguía siendo una posibilidad lejana, si bien la cuestión principal era si con ella se confirmaría la dimensión de defensa de la UE o se produciría la desaparición de la dimensión de defensa de la UEO; vid. DEHOUSSE, F. (1998), *op. cit.*, p. 536-7.

⁶⁶³ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (1999), *doc. cit.*, Anexo III, Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa, ptos. 1 y 5.

que cualquier decisión futura no afectará a las distintas situaciones que en esta materia presentan sus Estados miembros.

En segundo lugar, y aun tratándose por tanto de una integración parcial, parece que se está pensando en la desaparición de la UEO (no creemos que haya otra interpretación para la afirmación "en ese caso, la UEO habría cumplido su cometido como organización"). Esto supondría, y de hecho así parece desprenderse de la propia Declaración, que los compromisos en materia de legítima defensa quedarían fuera del marco de la Unión, bien con carácter negativo (situaciones de neutralidad) o bien con carácter positivo (entre los Estados que pertenecen a la Alianza Atlántica)⁶⁶⁴.

La opción que parecería desprenderse por tanto de la Declaración comentada supondría, de hecho, una "doble" integración de la UEO: en la UE, de sus funciones relacionadas con la defensa en su acepción instrumental u organizativa, y en la OTAN, respecto a los compromisos adquiridos en virtud del artículo V del Tratado de Bruselas⁶⁶⁵. Pero además, y como consecuencia de todo esto, la actual relación UE/UEO vendría a sustituirse por una relación directa entre la UE y la OTAN, atendiendo a la relación que hoy por hoy mantiene la UEO con la Alianza Atlántica⁶⁶⁶.

⁶⁶⁴ Desde la Asamblea de la UEO, las Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia en materia de seguridad y defensa se califican de demasiado tímidas y atlantistas. Vid. *Europe* n° 4416, 17 junio 1999, p. 5.

⁶⁶⁵ La vinculación que de hecho ya existe entre la UEO y la OTAN en materia de defensa colectiva será analizada en el Capítulo 6°.

⁶⁶⁶ Más allá de esa posibilidad, el 8 de diciembre de 1998 se celebró la primera reunión formal entre la Presidencia en ejercicio de la UE y el Secretario General de la Alianza. En la rueda de prensa posterior, el Ministro de Asuntos Exteriores austriaco, Sr. Schüssel, no excluyó la celebración de contactos formales en el futuro e indicó que, en la práctica, la cooperación entre la OTAN y la UE está más avanzada que en la teoría. El Ministro señaló como ejemplo la cooperación sobre el terreno en Bosnia entre la SFOR (fuerza multinacional de estabilización instalada en la zona) y la agencia humanitaria de la UE (ECHO). Vid. *Europe* n° 4298, 10 diciembre 1998, p. 7.

III. LAS FINALIDADES DE LA RELACIÓN UE/UEO.

La cooperación en materia de defensa puede estar dirigida a dos finalidades básicas: la cooperación política o la cooperación operacional. La primera persigue la armonización de las políticas de defensa de los sujetos participantes o, incluso, la definición de una política de defensa común. La segunda permite desarrollar actividades operacionales cuya realización demanda la utilización de medios humanos y materiales de naturaleza militar; actividades que, no obstante, pueden llevarse a cabo bien de forma colectiva o bien de forma institucionalizada⁶⁶⁷.

En el marco de la relación UE/UEO es necesario interrogarse por las finalidades funcionales para las que aquélla se establece. El punto de partida a tal efecto es el objetivo de construir progresivamente a la UEO como el componente de defensa de la UE⁶⁶⁸. La cuestión se circunscribe, por tanto, a determinar cuáles son las funciones que desempeña en el momento actual la UEO en el objetivo de su construcción como componente de defensa de la UE⁶⁶⁹.

La respuesta a esta cuestión exige clarificar si la relación UE/UEO está pensada para la consecución de las dos finalidades anteriormente señaladas o para sólo una de ellas. Como veremos, el alcance funcional de la relación UE/UEO se concreta del siguiente modo.

En el Tratado de Maastricht esa relación cubría una función esencialmente operacional: la elaboración y puesta en práctica de las decisiones y acciones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa. La UE se reservaba para sí misma la función

⁶⁶⁷ El marco descrito responde a las cuatro finalidades funcionales que, a juicio de VIRALLY, engloba toda cooperación internacional: armonización de políticas y comportamientos observados por los Estados individualmente; coordinación de esas políticas y comportamientos; realización de operaciones colectivas, y realización de operaciones institucionales. Vid. VIRALLY, M., "La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale", 1974, en VIRALLY, M. (1990), *op. cit.*, p. 274-279.

⁶⁶⁸ Vid. artículo J.4.2/17.1, segundo párrafo, del TUE; Declaración... sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica (diciembre de 1991) anexa al Tratado de Maastricht, *doc. cit.*, párrafos 1, 2 y 3, y Declaración relativa a la UEO anexa al Tratado de Amsterdam, *doc. cit.*, párrafos 1 y 4.

⁶⁶⁹ Se trata de un enfoque muy concreto que no obstante se enmarca en el conjunto de funciones que desarrolla la UEO. Dichas funciones son, a juicio de ROBLES CARRILLO, las siguientes: la función de conciliación entre la UE y la Alianza Atlántica; la función de desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa y de aumento de la contribución europea a la solidaridad atlántica; una función operativa propia; una función de naturaleza orgánica (desarrollarse como componente de defensa de la UE y como pilar europeo de la OTAN), y, finalmente, una función de naturaleza material (la formulación de una política europea de defensa común, velando además, por su aplicación práctica). Vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 118-119.

relativa a la definición de una política de defensa común, aunque la remitía, no obstante, a un futuro indeterminado. Obviamente, ello no eliminaba las posibilidades de cooperación en el seno de la UEO en materia de política de defensa, basadas en el Tratado de Bruselas, y que los Estados miembros de la UEO vinculaban, por propia voluntad, con el doble objetivo relacional que asume esta organización. El Tratado de Amsterdam ha venido a ampliar dicho alcance funcional. En efecto, junto al mantenimiento expreso de su función operacional al servicio de la UE, la UEO también participa ahora en la función de definición de una política de defensa común de la UE, secundando a la UE en la definición de los aspectos de la PESC relacionados con la defensa⁶⁷⁰. Esta aparente ampliación de funciones no hace más que corroborar la práctica que, aunque limitada, se había desarrollado hasta la firma del Tratado de Amsterdam⁶⁷¹.

El presente apartado tiene por objeto el estudio de las dos funciones que lleva a cabo la UEO en el marco de su relación con la UE: la definición de una política común de defensa y la elaboración y puesta en práctica de las acciones y decisiones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa⁶⁷².

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

Una de las principales aportaciones y novedades del TUE es la incorporación de la noción política de defensa común. La cuestión, ahora, radica en determinar si para la definición de la misma opera o no la relación que el Tratado establece entre la UE y la UEO, y, en última instancia, cuál ha sido la práctica efectivamente desarrollada.

⁶⁷⁰ Según MARIÑO, en el Tratado de Amsterdam se ha evitado expresar que la capacidad operativa se refiera a la defensa como tal. "A la defensa como tal se alude sólo en la perspectiva de la elaboración de sus diferentes aspectos"; vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *op. cit.*, p. 370.

⁶⁷¹ La Declaración de Roma del Consejo de la UEO refleja en cierto modo el planteamiento descrito. Al respecto de la relación UE/UEO, la Declaración habla, por un lado, del papel operacional que corresponde a la UEO en respuesta a las demandas que formule la UE con base en el artículo J.4.2 del TUE. Por otro lado, se afirma que en el marco del nuevo artículo J.7 del Tratado de Amsterdam (actual artículo 17 del TUE) la UEO contribuirá a la definición progresiva de una política europea de defensa común. Vid. Consejo UEO-Declaración de Roma (nov. 1998), *doc. cit.*, ptos. 5 y 7.

⁶⁷² En referencia al Tratado de Maastricht, y a juicio de DUKE, debían cumplirse dos condiciones para que la UEO pudiera llevar a cabo las responsabilidades que le atribuía el TUE: que los Estados miembros de la UE definan una PESC coherente, y que exista un consenso sobre una apropiada división de tareas entre los componentes institucionales de la arquitectura europea de seguridad, especialmente entre la OTAN y la UEO. Vid. DUKE, S., *op. cit.*, p. 168.

Para ello procederemos a analizar, en primer lugar, las previsiones que se contienen en los textos donde se articula esa relación. Esto exige estudiar las disposiciones establecidas en el Tratado de Maastricht y en la Declaración relativa a la UEO anexa al mismo, así como los cambios introducidos por el Tratado de Amsterdam. Este análisis nos dará el marco de referencia para estudiar la práctica efectivamente desarrollada desde la entrada en vigor del TUE.

En segundo lugar, abordaremos un ámbito específico íntimamente ligado a la definición de una política de defensa: la cooperación en materia de armamentos. Aunque se trata de una materia no incluida, expresa y únicamente, en el marco de la relación UE/UEO, lo cierto es que se produce una cierta labor coordinada entre ambas estructuras.

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

Al objeto de determinar la participación de la UEO en la definición de una política europea de defensa común es necesario analizar el contenido de las disposiciones del Tratado de Maastricht y de la Declaración relativa a la UEO, anexa al mismo. Sobre esta base, podremos advertir el alcance de los cambios introducidos por el Tratado de Amsterdam y comprobar la conformidad o no con esas disposiciones de la práctica efectivamente desarrollada.

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

La definición de una política de defensa común se aborda en el Tratado de Maastricht a través de un mecanismo que opera sobre la distinción de etapas temporales y sobre la atribución en cada una de ellas de una función distinta para la UE y para la UEO.

La distinción temporal se desprende del primer apartado del artículo J.4, donde se remite a un futuro indeterminado la definición de una política de defensa común⁶⁷³. No

⁶⁷³ El establecimiento de una política común significa el sometimiento de los Estados a un conjunto de reglas comunes en un ámbito concreto. Vid. VIRALLY, M., "La notion de fonction...", en VIRALLY, M. (1990), *op. cit.*, p. 277-8.

obstante, la redacción elegida parece incluir esa definición, llegado el momento, en el ámbito de cuestiones que abarca la PESC⁶⁷⁴.

Paralelamente, la Declaración sobre la UEO anexa al Tratado contiene referencias a la definición de una política de defensa común, extremo que exige determinar hasta qué punto las mismas guardan relación con la política de defensa común aludida en el primer apartado del artículo J.4.

Un indicador a tal efecto es el apartado de la Declaración donde se introducen esas referencias. La Declaración sólo alude a la definición de una política de defensa común en su apartado introductorio y no en el relativo a las relaciones entre la UEO y la UE. Dicho esto, también es cierto que se trata de una función que los Estados miembros de la UEO deciden poner al servicio de un doble objetivo: ir construyendo por etapas a la UEO como el componente de defensa de la UE y desarrollarla, así mismo, como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica⁶⁷⁵.

Sobre la base de estas disposiciones creemos posible afirmar que en el marco del Tratado de Maastricht la función de la UEO relativa a la definición de una política de defensa común es fruto de un compromiso autónomo asumido por los Estados miembros de esa organización en la Declaración anexa al Tratado. Aunque esos Estados deciden vincular esa labor con el doble objetivo relacional de la UEO, se trata de una decisión que no cuenta con correspondencia alguna desde la perspectiva de la UE. Por ese motivo, la función de definición de una política de defensa común asumida por los Estados miembros de la UEO no es posible relacionarla, en sentido estricto, con la política cuya definición remite a un futuro indeterminado el primer apartado del artículo J.4.

⁶⁷⁴ El sistema recuerda la noción de competencias potenciales desarrollada por el Informe Ortoli, elaborado por la Comisión europea en 1975: "matières pour lesquelles il existe un accord de principe qu'elles sont susceptibles d'entrer en temps opportun dans la compétence de l'Union, mais que l'on estime ne pas devoir confier à l'Union dès le départ. ...Selon cette formule, le domaine en question serait inclus dans la compétence de l'Union, mais l'étendue et la nature des pouvoirs de l'Union ainsi que la date où elle commencera à les exercer devraient faire l'objet d'une décision ultérieure suivant des modalités spéciales". El Informe abogaba, precisamente, por que la defensa fuera una competencia potencial de la Unión. Vid. Rapport de la Commission sur l'Union européenne (1975), *doc. cit.*, puntos 17 y 77. Vid, también, el comentario que de este informe realiza DE SMET, A., *op. cit.*, p. 123 y ss.

⁶⁷⁵ Vid. Declaración... sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica (diciembre de 1991) anexa al Tratado de Maastricht, *doc. cit.*, apartado 2. Según el Informe de Puig, la base jurídica que en el marco del Tratado de Bruselas permite el desarrollo de una política de defensa común y de una defensa común, mencionadas en el artículo J.4.1 TUE, es el artículo V, completado con las disposiciones recogidas en los artículos VII y X. Vid. Asamblea UEO-Comisión Política, Doc. 1509, *doc. cit.*, parágrafo 84.

Se trata, no obstante, de una interpretación que no cuenta con el respaldo unánime de la doctrina. De hecho, las disposiciones aludidas suscitan divergencias de opinión respecto a la determinación del sujeto a quien corresponde la definición de una política de defensa común. Algunos autores consideran que el TUE trata de encauzar a través de la propia UE la construcción de una política de defensa común⁶⁷⁶, o, al menos, que la política de defensa común depende, en virtud del Tratado, no sólo de la Alianza Atlántica y de la UEO, sino también de las deliberaciones del Consejo de la UE en el ámbito de la PESC⁶⁷⁷. Por el contrario, otros autores deducen del TUE y de su Declaración anexa la atribución a la UEO de la función de definición de una política de defensa común⁶⁷⁸.

Respecto a la interpretación que de estas disposiciones han hecho algunas instituciones de la UE y de la UEO, es curioso advertir las discrepancias que entre ellas se producen. Así, mientras el Parlamento Europeo critica que se asigne a la UEO la competencia para definir una política europea de defensa común, la Asamblea parlamentaria de la UEO contempla la posibilidad de interpretar esas disposiciones en sentido totalmente contrario.

El Informe de Gucht del Parlamento Europeo reconoce la ambigüedad que caracteriza a las disposiciones del TUE relativas a la defensa y a la Declaración anexa al mismo. Así afirma que, mientras que del apartado 3 de la Declaración sería posible deducir una posición subordinada de la UEO respecto a la UE, también es cierto que el apartado 2 de la misma parece que "aboga por la independencia de la UEO, ya que se le reconoce la competencia para formular una política de defensa europea común"⁶⁷⁹.

⁶⁷⁶ De hecho, y en esta línea, ROBLES CARRILLO afirma que la UEO adquiere esta función no como consecuencia directa de los acuerdos de Maastricht, sino debido a la inactividad de la propia UE. Vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 143 y ss.

En opinión de DUKE, las disposiciones contenidas en los apartados 2 y 4 del artículo J.4, diluyen los ambiciosos objetivos que parecen desprenderse del artículo J.4.1 del Tratado de Maastricht. Vid. DUKE, S., *op. cit.*, p. 172-3.

⁶⁷⁷ La diferencia que se incluye en el TUE entre política de defensa común y defensa común reflejaría esa aceptación parcial de una política de defensa común elaborada por la UE. Vid. REMACLE, E., "La CIG, le deuxième pilier de Maastricht et la sécurité de l'Union européenne", en REMACLE, E. (ed.), *op. cit.*, p. 21.

⁶⁷⁸ Según MAURY, en el TUE los europeos se fijan como objetivo desarrollar una verdadera identidad europea de seguridad y defensa, y asumir mayores responsabilidades en materia de defensa, pero la Unión se confiesa incapaz, en el inmediato, de desarrollar una política de defensa común, y confía provisionalmente esa misión a la UEO. Vid. MAURY, J.P., *op. cit.*, p. 239. A juicio de FINK-HOOIJER, en la fase de relación UE/UEO que instaura el TUE corresponde a la UEO la formulación de una política europea de defensa común, junto al incremento de su papel operacional para, precisamente, poder responder a las peticiones que le formule la UE. Vid. FINK-HOOIJER, F., *op. cit.*, p. 195-6.

⁶⁷⁹ Vid. Informe de 27 de enero de 1994 (A3-41/94), *doc. cit.*, apartado II.6, pág. 27.

Por parte de la Asamblea de la UEO, sin embargo, el Informe Ferrari contempla otra interpretación, que deduce del artículo J.4.1 del TUE. A partir de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 29 de octubre de 1993, del Documento anexo a éstas titulado "De la Cooperación política a la política exterior y de seguridad común", así como del 39º Informe Anual del Consejo a la Asamblea de la UEO, el Informe Ferrari teme que tanto el Consejo Europeo como el Consejo de la UEO interpreten el mencionado artículo J.4.1 del TUE como si éste hubiera operado una transferencia de la UEO a la PESC respecto a la elaboración de una política de defensa europea⁶⁸⁰.

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

Los cambios que introduce el Tratado de Amsterdam en el sistema previsto por el TUE para la definición de una política de defensa común, inciden en el aspecto temporal del mismo y, sobre todo, en la determinación de las estructuras llamadas a desarrollar esta función de definición de una política europea de defensa común.

En primer lugar, el nuevo artículo 17 del TUE abandona la remisión a futuro de la definición de una política de defensa común, para convertirla en una definición progresiva que se incluye en el ámbito de cuestiones que abarca la PESC. Pero es más, la disposición indica la vía a utilizar para ello, al afirmar que esa definición progresiva se llevará a cabo de conformidad con el segundo párrafo del artículo 17.1. La referencia reviste una importancia singular, pues dicho segundo párrafo es, precisamente, donde se regulan las relaciones de la UE con la UEO.

En efecto, el segundo párrafo del artículo 17.1 asigna a la UEO dos funciones. En primer lugar, la función de proporcionar a la Unión el acceso a una capacidad operativa. En segundo lugar, la función de secundar a la Unión en la definición de los aspectos de defensa

⁶⁸⁰ Vid. Comisión política, Documento 1417, *doc. cit.*, párrafos 22 a 24. No obstante, y tomando como base la versión alemana del artículo J.4.2 del TUE, el mismo Informe alude a otra posible interpretación, utilizada por el Secretario General de la UEO en un discurso pronunciado el 13 de abril de 1994 en Bonn. El texto en alemán del art. J.4.2 no habla de "implicaciones en el ámbito de la defensa" sino de "implicaciones en el ámbito de la política de defensa". Esta diferencia permite al Secretario General de la UEO afirmar que, si la UEO tiene por misión elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la UE con repercusiones en el ámbito de la política de defensa, "il est donc essentiel que ce ne soit pas l'Union elle-même qui conduise la politique de défense, mais qu'elle se serve de l'UEO à cette fin, le volet politique de défense de l'Union européenne relevant de la compétence de l'UEO". Vid. *ibid.*, párrafo 25.

de la política exterior y de seguridad común, tal y como se establecen en el presente artículo⁶⁸¹. Es esta segunda función la que parece involucrar a la UEO, ahora sí desde la perspectiva de la UE, en la propia formulación de una política de defensa común.

Si acudimos a la nueva Declaración sobre la UEO, anexa al Tratado de Amsterdam, las referencias a la definición de una política de defensa común son objeto de un tratamiento parcialmente diferente al que recibían en la Declaración anexa al Tratado de Maastricht. En primer lugar, y dentro del apartado relativo a las relaciones de la UEO con la UE, el Consejo de Ministros de la UEO manifiesta la disponibilidad de esta organización para secundar a la UE en la definición de los aspectos de la PESC relacionados con la defensa. En segundo lugar, la función relativa a la elaboración de políticas aparece ahora expresamente recogida en el apartado C de la Declaración, titulado "Papel operativo de la UEO en el desarrollo de la identidad europea de seguridad y defensa". En ella se afirma que la UEO contribuirá, en el marco del artículo 17 del TUE, a la definición progresiva de una política de defensa común⁶⁸².

Atendiendo a las novedades mencionadas, cabe afirmar que el Tratado de Amsterdam incorpora a la UEO en la labor de definición progresiva de una política de defensa común de la UE⁶⁸³. Esto se desprende, a nuestro juicio, de las disposiciones contenidas en los dos primeros párrafos del artículo 17.1. Dicha incorporación se concreta en la atribución a la UEO de una función específica: secundar a la UE en la definición de los aspectos de defensa de la PESC. Función que la Declaración anexa al Tratado de Amsterdam inscribe, no obstante, en el marco del papel operativo de la UEO para el desarrollo de la identidad

⁶⁸¹ Esta segunda función es, a juicio de VAN EEKELEN, una clarificación que elimina una posible ambigüedad entre el Tratado de Maastricht y su Declaración anexa. Como advierte el autor, al indicarse en aquella Declaración que la UEO formularía una política de defensa europea común, algunos temieron la emergencia de dos políticas de defensa diferentes, una de la UEO y otra eventualmente de la UE. Vid. VAN EEKELEN, W. (1998), *op. cit.*, p.271.

⁶⁸² Vid. Declaración relativa a la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio 1997), *doc. cit.*, parágrafo 13. El Consejo de la UEO, en respuesta a distintas Recomendaciones de la Asamblea parlamentaria, ha venido a confirmar que constituye una función de la UEO respecto a la UE aportar su contribución, en el marco del artículo 17 del TUE, a la definición progresiva de una política de defensa común y velar por su aplicación concreta desarrollando su papel operacional. Vid. Respuestas del Consejo UEO a las Recomendaciones nº 614 y nº 618, parágrafos 2 y 1, respectivamente, en Documento 1594 (dic. 1997), *doc. cit.*.

⁶⁸³ En opinión del Parlamento Europeo, "el Tratado de Amsterdam aumenta la credibilidad de la perspectiva de una política de defensa común, ya que dicho Tratado consolida el vínculo orgánico creado por el Tratado de Maastricht entre la Unión Europea y la UEO y prevé la posible integración de la UEO en la Unión Europea, si el Consejo Europeo así lo decidiera"; vid. Resolución de 14 de mayo de 1998 sobre la instauración progresiva de una política de defensa común de la Unión Europea, *doc. cit.*, considerando A.

europea de seguridad y defensa. La única vinculación que, en este sentido, se produce con la UE deriva del compromiso asumido por la UEO de secundar a la UE en la definición de los aspectos de defensa de la PESC, compromiso que hace referencia a la necesidad de coherencia entre la actividad de la UEO y la PESC, pero que carece de cualquier modalidad de mecanismo de garantía⁶⁸⁴.

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

La práctica desarrollada desde la entrada en vigor del TUE pone de manifiesto cómo la UEO ha vinculado desde un principio su labor de definición de una política europea de defensa común con la perspectiva de una política de la UE en este sentido. La UEO asumía así un papel de impulso político que, en realidad, habría correspondido a la UE. Por otra parte, e incluso antes de la firma del Tratado de Amsterdam, la vinculación UE/UEO que ese Tratado establece al efecto de definir esa política se traduce en un trabajo coordinado entre ambas estructuras, a través de grupos de creación ad hoc.

En efecto, y hasta finales de 1993, la UEO centró sus actividades en el desarrollo de su capacidad operacional, sin abordar las cuestiones relativas a la definición de una política de defensa. Probablemente se estaba a la espera de un impulso político procedente de la UE, cuyo Consejo Europeo celebrado en junio de 1992 había decidido la creación de un grupo ad hoc, en el seno del Comité Político, encargado de iniciar los trabajos preparatorios para definir los elementos básicos necesarios de la política de seguridad de la UE⁶⁸⁵. El resultado de los trabajos emprendidos por ese grupo ad hoc fue el Documento anexo a las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de 29 octubre 1993.

⁶⁸⁴ El Informe Vrettos de la Comisión Política de la Asamblea de la UEO destaca la dificultad que encierra la necesidad de compatibilizar y hacer que concuerden la identidad europea de seguridad y defensa y la PESC elaborada por la UE, dado que en esta última participan Estados no dispuestos a adherirse a alianzas militares. En este sentido, recuerdan que corresponde a la UEO contribuir a la elaboración de los aspectos de defensa de la PESC, en función de la manera en que la UE concibe su propio papel en el mundo. Vid. Documento 1584 (nov. 1997), *doc. cit.*, parágrafo 68.

⁶⁸⁵ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa (1992), *doc. cit.*, Anexo I, apdo. IV, in fine (pto. I.31). Respecto a las expectativas que suscitó este Consejo Europeo, las esperanzas de que el impulso político para la definición de una política de defensa común procediera de las estructuras de la UE y el posterior decantamiento en favor de la UEO, vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 143 y ss.

Aunque el Documento contiene elementos que sirven de base a la interpretación que hacía la Asamblea de la UEO en el Informe Ferrari⁶⁸⁶, otros párrafos del mismo apuntan a que la definición de una política de defensa común constituye, *ab initio*, una tarea de la UEO⁶⁸⁷. Por un lado, el Documento sostiene que los aspectos militares de la seguridad se elaboran y ponen en práctica en foros distintos a la UE. Por otro lado, y aunque ciertamente se insiste en que una política de defensa común deberá ser definida, en el futuro, por la UE, también se afirma que los trabajos realizados en el marco de la PESC con la perspectiva de la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE se beneficiarán del desarrollo de las actividades de la UEO. Además, se considera que la relación UE/UEO permite desde este momento concretar el enfoque global de la seguridad que preconiza la UE.

Declaraciones posteriores del Consejo de la UEO corroboran esta ubicación en la UEO de la función de definición de una política europea de defensa común en la perspectiva de la prevista por el TUE. En noviembre de 1993 el Consejo de la UEO afirmaba que la UEO, desarrollándose conforme a las Declaraciones de Maastricht y Petersberg, contribuirá a alcanzar una política europea de defensa común⁶⁸⁸. Mucho más explícita será la Declaración de Kirchberg, adoptada en mayo de 1994, donde el Consejo de la UEO, "en el espíritu de la perspectiva, en un futuro, de una política de defensa común que pudiera conducir en su momento a una defensa común, encarga al Consejo Permanente que inicie los trabajos relativos a la definición de una política europea de defensa común"⁶⁸⁹.

El resultado de los trabajos desarrollados por la UEO fue el Documento "Conclusiones preliminares sobre la formulación de una política europea de defensa común", aprobado por el Consejo de la UEO en noviembre de 1995. De forma expresa, el Documento indica que el artículo J.4 del TUE y la Declaración de los Estados miembros de la UEO, anexa al mismo, constituyen el fundamento de estas Conclusiones Preliminares, y recuerda, además, el acuerdo recogido en dicha Declaración de "reforzar el papel de la UEO con la perspectiva

⁶⁸⁶ Informe que expresaba el temor de que el Consejo Europeo y el Consejo de la UEO interpretaran el artículo J.4.1 del TUE como si éste hubiera operado una transferencia de la UEO a la PESC respecto a la elaboración de una política de defensa europea. A tal Informe nos hemos referido en el apartado a) del epígrafe.

⁶⁸⁷ Vid. Documento adoptado por el Consejo Europeo (29 octubre 1993), *doc. cit.*, apartado "Aspects de la sécurité de la PESC", párrafos a) y c). La idea que parece subyacente es que, en esta fase de construcción de la UEO como componente de defensa de la UE, la UEO contribuye a la definición de aspectos que, en un futuro, deberán corresponder a la UE.

⁶⁸⁸ Vid. Consejo UEO-Declaración de Luxemburgo (1993), *doc. cit.*, apartado I.1, tercer párrafo. Es la primera vez que se conecta el desarrollo de la UEO con la definición de una política europea de defensa común.

⁶⁸⁹ Vid. *Déclaration du Kirchberg*, Conseil des Ministres de l'UEO, 9 mai 1994, pto. 5.

a largo plazo de una política de defensa común dentro de la UE que, en su momento, podría conducir a una defensa común compatible con la de la Alianza Atlántica"⁶⁹⁰.

Tras la elaboración de ese Documento, la práctica parece desarrollarse en un sentido favorable a la interacción UE/UEO para la definición de una política de defensa. A principios de 1997 se constituyó un grupo ad hoc UE/UEO encargado de abordar la noción de política europea de defensa común⁶⁹¹. Aunque sus trabajos no se hayan dado por concluidos⁶⁹², un Informe de etapa elaborado por la Presidencia de la UEO permite identificar algunos puntos de acuerdo respecto al posible contenido de esa política, que se convertirían así en el punto de encuentro entre la UE y la UEO⁶⁹³.

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

El proceso de definición de una política de defensa común en el contexto de la relación UE/UEO cuenta, por el momento, con dos aportaciones de significación y alcance diferentes. En primer lugar, el documento adoptado por el Consejo de Ministros de la UEO el 14 de noviembre de 1994, titulado "Conclusiones preliminares sobre la formulación de una Política europea de defensa común". Las razones que justifican su análisis en este apartado son dos: haber sido adoptado por el Consejo de la UEO en su formación ampliada, es decir, incluyendo a los Estados miembros y a los Estados que tienen en la UEO un estatuto de participación restringida, y tratarse de un documento que, expresamente, se vincula con el objetivo de una política de defensa común de la UE. En segundo lugar, contamos con un Informe elaborado por la Presidencia de la UEO sobre los trabajos del grupo ad hoc UE/UEO relativos a la noción de política europea de defensa común. Se trata de un mero documento de situación sobre las reflexiones conjuntas a propósito del posible contenido de

⁶⁹⁰ Vid. Consejo UEO-Conclusiones preliminares para la definición de una política europea de defensa común (nov. 1995), *doc. cit.*, parágrafo 1. Según ROBLES el Documento constituye una aportación sustantiva de la UEO a la definición de una política europea de defensa común, vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 152.

⁶⁹¹ Los trabajos sobre la noción de política europea de defensa común constituían una de las prioridades de la Presidencia francesa de la UEO para el primer semestre de 1997; vid. *Europe* n° 3881, 11 enero 1997, pág. 2.

⁶⁹² La continuación de los trabajos se reconoce en sucesivas declaraciones del Consejo de la UEO; vid. Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, parágrafo 12; Declaración de Rhodes (1998), *doc. cit.*, parágrafo 6; Declaración de Roma (1998), *doc. cit.*, parágrafo 5; y Declaración de Bremen (1999), *doc. cit.*, parágrafo 4.

⁶⁹³ Vid. Travaux du groupe ad hoc UE-UEO sur la notion de politique européenne de défense commune - Rapport de la Présidence de l'UEO (CM (97)26), en Communications du Conseil à l'Assemblée (A/UEO/DG [97] 14), *doc. cit.*

esta política, pero que no obstante constituye un buen indicador de los aspectos esenciales que centran los debates.

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

El Documento "Conclusiones preliminares sobre la definición de una política europea de defensa común" tiene como principal valor añadido el hecho de constituir la primera formulación de esa política europea⁶⁹⁴. El texto, si bien recopila ciertos principios y criterios consensuados en declaraciones anteriores de la UEO, también introduce algunos componentes nuevos que permiten identificarlo como una contribución significativa, "aunque parcial y tímida", en la definición de una política europea de defensa común⁶⁹⁵. Esos nuevos componentes son, fundamentalmente, la identificación de las funciones, el contenido y los objetivos de dicha política. Además, el Documento se detiene a señalar cuales son las responsabilidades y los intereses europeos en materia de defensa⁶⁹⁶.

Respecto a la identificación de las funciones de la política europea de defensa común, y tras afirmar que la política de defensa es un componente de la política de seguridad entendida en sentido amplio⁶⁹⁷, el Documento señala que esas funciones son principalmente dos: en primer lugar, reducir los riesgos e incertidumbres susceptibles de amenazar los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión y de sus Estados miembros; y, en segundo lugar, contribuir al mantenimiento de la paz y al fortalecimiento de la seguridad internacional de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Acta Final de Helsinki, y con los objetivos de la Carta de París. Las funciones señaladas traducen los cambios operados durante los últimos años en la noción de defensa, añadiendo a sus tradicionales funciones reactivas (actuación frente a un ataque armado), otras

⁶⁹⁴ Es un Documento adoptado por el Consejo de Ministros de la UEO en su formación "ampliada", esto es, integrado por los representantes no sólo de sus Estados miembros, sino también por los representantes de los Estados Observadores, Miembros Asociados y Estados Asociados. Vid. Conclusiones preliminares sobre la definición de una política europea de defensa común (nov. 1994), *doc. cit.*. Entre otros, VAN EEKELEN comenta las negociaciones que precedieron a su adopción así como algunos de sus aspectos básicos; vid. VAN EEKELEN, W. (1998), *op. cit.*, p. 228-232.

⁶⁹⁵ Vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 152. Para DUMOULIN & REMACLE, se trata de la primera contribución sobre los objetivos, el alcance y los medios de una política europea de defensa común; vid. DUMOULIN, A. & REMACLE, E., *op. cit.*, p. 356.

⁶⁹⁶ Todo ello se aborda en el apartado II de la Parte A del Documento.

⁶⁹⁷ Incorporando así la evolución de las nociones seguridad y defensa analizadas en el Capítulo 1º.

nuevas relacionadas con el propósito universal de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

En cuanto al contenido de la política europea de defensa común, el Documento enumera los siguientes aspectos: las cuestiones relativas a las estructuras, mecanismos y capacidades necesarias, y la definición de los principios relativos a la utilización de las fuerzas armadas y de los armamentos de los Estados miembros de la UEO. La definición de estos últimos constituye, en nuestra opinión, una de las dificultades principales con que se encuentra la formulación de una política europea de defensa común. En efecto, la naturaleza multicausal de los nuevos riesgos dificulta el consenso entre los Estados sobre cuándo y bajo qué circunstancias están dispuestos a contribuir con recursos humanos y materiales de índole militar a la realización de una actuación conjunta determinada.

Junto a esas funciones y contenidos, el Documento señala dos objetivos concretos de la política europea de defensa común, en el marco del propósito global de fortalecer la seguridad y la estabilidad: garantizar la participación de Europa en la defensa colectiva, en la medida correspondiente a su importancia, y asumir un activo compromiso en la prevención de conflictos y gestión de crisis, tanto dentro como fuera del continente. Según se dice expresamente, y ubicando esta política europea en el contexto amplio de las relaciones europeas y trasatlánticas, ese doble objetivo significa que esta política común debe conducir a una mayor contribución europea en los objetivos de la defensa colectiva y a un nuevo reparto de responsabilidades, el cual no sólo deberá ser compatible con la política de defensa de la Alianza Atlántica, sino también constituir un medio para reforzar y renovar dicha asociación trasatlántica.

Sobre la base de estas funciones, contenidos y objetivos de la política europea de defensa común, el Documento identifica cuatro niveles en las responsabilidades y los intereses europeos en materia de defensa. En primer lugar, los pueblos y territorios de los países de la UEO, cuya seguridad y defensa es responsabilidad directa de cada uno de sus gobiernos. En segundo lugar, el conjunto de Europa, respecto a la cual se afirma que los Estados occidentales tienen la responsabilidad de proyectar la seguridad y estabilidad de la que ellos se benefician. En tercer lugar, la estabilidad en los países de la rívera sur del Mediterráneo, cuya promoción, según se dice, refuerza la propia seguridad europea. Por último, la promoción de la seguridad, la estabilidad y los valores democráticos en todo el mundo, a la que deben contribuir los Estados de la UEO, actuando a título individual o a través de la

UEO o de la OTAN, principalmente mediante la ejecución de las medidas de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis bajo la égida del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o de la OSCE.

Dicho esto, el Documento sostiene la necesidad, en el ejercicio de estas responsabilidades, de determinar los intereses específicamente europeos respecto de otros más ampliamente compartidos. Cosa que no impide, en todo caso, la búsqueda de posibilidades de cooperación que permitan la intervención del mayor número de Estados posible y el acceso a mayores medios y recursos. Todo ello sin excluir la conveniencia de que los gobiernos europeos cuenten con los suficientes medios propios para hacer frente a las responsabilidades asumidas en materia de defensa.

La conexión entre esta primera formulación de una política europea de defensa común y la UE se manifiesta expresamente en el Documento al afirmar el carácter inacabado de la actual formulación, cuya continuación se hace depender de dos condiciones esenciales. En primer lugar, de una evaluación y definición común de qué es la defensa europea y de sus necesidades. A tal efecto, el Documento considera conveniente definir primero los retos a que debe hacer frente la UE en materia de seguridad y las reacciones que esos retos demandan. En segundo lugar, y para la continuación de los trabajos, el documento estima imprescindible tener una idea del papel que la UE desea jugar a escala mundial y de la contribución que quiere aportar a la seguridad de su entorno inmediato y sobre el conjunto del planeta.

El resto del Documento presenta, por contra, un carácter mucho menos novedoso. Por un lado, aborda el papel de la UEO⁶⁹⁸, y las relaciones de ésta con la UE⁶⁹⁹, la OTAN⁷⁰⁰, la CSCE/OSCE, los países de Europa Central y del Este y el Mediterráneo. Por otro lado, la segunda parte del Documento, titulada "La construcción de una política europea de defensa

⁶⁹⁸ Recordando su doble papel como componente de defensa de la UE y como medio para reforzar el pilar europeo de la OTAN, y también su disponibilidad para la realización de misiones Petersberg; vid. Consejo UEO-Conclusiones preliminares para la definición de una política europea de defensa común (nov. 1994), *doc. cit.*, párrafos 7-10.

⁶⁹⁹ Apartado que se centra esencialmente en el grupo de trabajo de seguridad creado en el marco de la PESC, y en la necesidad de que sus análisis se completen con un análisis militar de los riesgos; vid. Consejo UEO-Conclusiones preliminares para la definición de una política europea de defensa común (nov. 1994), *doc. cit.*, párrafos 11-13.

⁷⁰⁰ Insistiendo en el principio de solidaridad entre sus miembros pero también en la necesidad de un desarrollo operacional de la UEO que permita un reparto más equilibrado de cargas y responsabilidades entre aliados europeos y americanos. En este sentido, el documento valora positivamente las posibilidades que abre la noción de fuerzas operativas conjuntas y combinadas (capacidades de la OTAN separables pero no separadas que pueden ser utilizadas por la UEO). Vid. Consejo UEO-Conclusiones preliminares para la definición de una política europea de defensa común (nov. 1994), *doc. cit.*, párrafos 14-17.

común", incluye dos apartados dedicados al papel político y al papel operativo de la UEO, el segundo de ellos con un desarrollo mucho más amplio, centrado en las necesidades orgánicas y de recursos militares imprescindibles para un adecuado funcionamiento de la UEO.

Desde la perspectiva de la definición de una política europea de defensa común, tres son a nuestro juicio los extremos más significativos de este Documento. En primer lugar, el carácter plenamente actualizado de sus funciones y objetivos, en la medida que estos abordan no sólo la defensa en su acepción clásica sino, sobre todo, en su acepción instrumental u organizativa. Dicho esto, no es menos cierto tampoco el especial énfasis que el Documento pone en los aspectos relacionados con las operaciones de crisis. Por contra, los extremos relativos a la defensa colectiva se abordan bajo el prisma de la corresponsabilidad con, se sobreentiende, los aliados norteamericanos. Además, toda la política de defensa se inscribe tanto en el contexto de las relaciones europeas como en el de las relaciones trasatlánticas, marco que se considera necesario no sólo reforzar sino también renovar. En segundo lugar, el documento no esconde cual es una de las principales dificultades con que se enfrenta la definición de una política europea de defensa común, en los términos en que se plantea: definir los principios relativos a la utilización de las fuerzas armadas en un contexto como la gestión de crisis, mucho más difícil de objetivizar que la defensa colectiva. Por último, y en conexión con esto, interesa advertir la especial trascendencia de una de las condiciones que se señalan en el Documento para la continuación de los trabajos: aclarar el papel que la UE desea jugar a escala mundial y la contribución que quiere aportar a la seguridad de su entorno y a escala mundial. Parece evidente, pues, cómo más allá de la conexión formal entre este Documento y la política de defensa prevista en el TUE, una política europea de defensa necesita estar referenciada y tener como base a la UE. El documento vendría así a confirmar la idoneidad de la nueva redacción introducida por el Tratado de Amsterdam, en virtud de la cual, y como ya hemos analizado, la UEO secunda a la UE en la definición de los aspectos de defensa de la PESC.

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

Mientras que el Documento analizado en el apartado anterior pertenece al ámbito de la UEO, aunque eso sí en su formación ampliada, el proceso de definición de una política de

defensa común inició a principios de 1997 una nueva fase, caracterizada por el diálogo directo e informal UE/UEO en el seno de un grupo ad hoc. Esta nueva fase significa la puesta en marcha de una reflexión conjunta sobre el contenido mismo de una política europea de defensa común. Aunque se trate de una labor no concluida, contamos con un Informe elaborado por la Presidencia de la UEO a mediados de 1997 donde se exponen algunos extremos significativos sobre el contenido de los trabajos en curso⁷⁰¹. A pesar de sus carencias, el Informe evidencia la complejidad que rodea la compatibilización entre tradiciones diferentes en materia de seguridad y defensa, así como, y quizás a consecuencia de ello, la emergencia de una noción de política de defensa común carente de cualquier compromiso de asistencia mutua frente a una agresión armada.

El Informe se inicia constatando la necesidad de reflexionar sobre el contenido de la noción misma de política de defensa común; reflexión motivada, según se indica, no sólo por los objetivos marcados por los gobiernos de los Estados de la UE y la UEO, sino también por las esperanzas que las opiniones públicas han puesto en las instituciones europeas, en un contexto marcado por la persistencia de crisis en Europa. A continuación, recoge un conjunto de apreciaciones que parecen apuntar a la eventualidad de una política de defensa donde no se incluyan las cuestiones relativas a la defensa colectiva.

Según se refleja en el Informe, durante el transcurso de los debates se ha recordado que la OTAN y la UEO asumen la defensa colectiva de sus miembros, pero también se ha constatado la existencia de ámbitos para una política de defensa común, sin, no obstante, obligar a un Estado a suscribir compromisos de defensa colectiva. En ese sentido, el empleo en común de las fuerzas armadas para la gestión de crisis aparecería como una primera expresión de una política de defensa común. Estaríamos, en tal caso, ante la utilización de medios de defensa al servicio de los objetivos marcados por la política exterior y de seguridad común.

Por otro lado, el Informe señala cómo los debates han puesto de relieve que, en el abanico de actividades de defensa que se extiende entre la gestión de crisis y la defensa colectiva, hay "espacio suficiente" para el desarrollo progresivo de una política de defensa

⁷⁰¹ Vid. Travaux du groupe ad hoc UEO-UE sur la notion de politique européenne de défense commune - Rapport de la Présidence de l'UEO (CM (97) 26), en Communications du Conseil à l'Assemblée (A/UEO/DG [97] 14), *doc. cit.*, pág. 14 y ss.

común. A este respecto se señala que numerosas delegaciones subrayan la necesidad de optimizar los medios de defensa, en el respeto a las opciones nacionales en la materia.

Sobre la base de estas constataciones, el Informe indica las fuentes que pueden servir para ilustrar el desarrollo de una política de defensa común y relaciona las cuestiones señaladas por las delegaciones participantes como aspectos que deben ser abordados en próximas reuniones.

Respecto a las fuentes que pueden servir para ilustrar el desarrollo de una política de defensa común, el Informe alude a los actuales desarrollos en materia de cooperaciones bilaterales o multinacionales entre europeos, y, muy especialmente, ciertos documentos como el nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica⁷⁰²; la definición de los intereses de seguridad europeos en el marco de la PESC y de la UEO; el documento sobre un concepto de seguridad común, adoptado por el Consejo de la UEO de Madrid en noviembre de 1995; los trabajos en curso entre los "28" Estados de la UEO, y el concepto común franco-alemán de seguridad y defensa. Todo ello sin olvidar la necesidad de que las cuestiones de defensa sean tratadas en un contexto global, dada la imposibilidad de que una política de defensa común evolucione con independencia de otras políticas europeas.

En relación a los temas en que debería profundizarse durante próximas reuniones, el Informe relaciona un conjunto de "pistas" abiertas a lo largo de las discusiones ya mantenidas:

- la noción de solidaridad como fundamento de una política de defensa común;
- las diferencias entre política de defensa común y defensa común, nociones ambas inscritas en el TUE;
- la necesidad de tomar más en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos, y de conseguir que las reflexiones en curso sean más accesibles a las opiniones públicas;
- la identificación de los nuevos riesgos que más específicamente deben tenerse en cuenta en el marco de una política de defensa común;
- hacer evidente los nexos que unen a la política de defensa común con las otras políticas europeas.

En su conjunto, el Informe revela a nuestro juicio la orientación en que se sitúa la definición de una política de defensa común de la UE. Esta orientación tiene, como aspecto

⁷⁰² Atendiendo a la fecha del Informe, el concepto estratégico de la Alianza al que se alude es el adoptado en 1991.

novedoso, no ya la consideración de que el empleo en común de las fuerzas armadas para la gestión de crisis forme parte de una política de defensa sino, precisamente, que éste pueda ser el único contenido de la misma. Si esto es así, y mientras no se ponga en práctica la previsión de una defensa común señalada en el artículo 17.1 del TUE, la UE estaría situándose en un escenario donde las cuestiones de defensa serían objeto del siguiente tratamiento diferenciado. Por un lado, los compromisos de asistencia mutua en respuesta a una agresión armada, que seguirían estando gestionados en foros distintos a la propia UE, o regidos por los principios de neutralidad que siguen algunos de sus Estados miembros. Por otro lado, la utilización de las fuerzas armadas en el ámbito amplio de la gestión de crisis. Los principios, estructuras y objetivos respecto a esa utilización constituirían, en exclusiva, el contenido de la política de defensa común de la UE.

La orientación apuntada se confirma en posteriores Declaraciones del Consejo de la UEO, donde se alude a la continuación de los trabajos conjuntos UE/UEO para la definición de una política europea de defensa común. Así, la Declaración de Roma de finales de 1998 afirmaba que se estaba siguiendo un enfoque pragmático para la identificación de los elementos constitutivos de esta política y se precisaba que uno de ellos es la identificación de los principios e implicaciones concretas de la cooperación civil-militar, en particular en el caso de misiones humanitarias para cuya realización podría recurrir la UE a la UEO⁷⁰³. Además de ésta, la Declaración de Bremen de mayo de 1999 hacía referencia a la reflexión informal sobre seguridad y defensa en Europa que se lleva a cabo en el marco de reuniones entre los directores de la política de seguridad de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa. Por el momento, dicha reflexión ha confirmado, según indica el Consejo de la UEO, tres extremos concretos: la voluntad de los países europeos de reforzar las capacidades operacionales europeas para operaciones tipo Petersberg; el propósito de desarrollar las estructuras y capacidades necesarias para ello en complementariedad con la Alianza Atlántica y evitando dobles empleos inútiles; y la necesidad de que la UEO sea eficaz a nivel operacional con la implicación de todos los países de la UEO, según su estatuto, continuando su cooperación con la UE y la OTAN⁷⁰⁴.

⁷⁰³ Vid. Consejo UEO-Declaración de Roma (1998), *doc. cit.*, Parte III, ptos. 17 y 18.

⁷⁰⁴ Vid. Consejo UEO-Declaración de Bremen (1999), *doc. cit.*, pto. 4. En la Declaración también se indica que los Ministros tomaron nota de un informe oral del Ministro de Defensa de la Presidencia sobre la reunión informal de los Ministros de Defensa de los Estados miembros de la UE y de los países europeos de la OTAN, en el que se indica la determinación a contribuir al desarrollo de una política europea de defensa y de seguridad

Todos estos trabajos constituyen el sustrato que ha hecho posible la Declaración adoptada por el Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999, y que ya comentamos en el Capítulo anterior. A través de ella el Consejo Europeo no ha hecho más que confirmar y consagrar una evolución que se inicia en 1995: la política europea de defensa común tiende a desdoblarse en dos, los aspectos relativos a la defensa colectiva y aquéllos relacionados con las operaciones de gestión de crisis. Mientras que los primeros se muestran imposibles de incluir en el ámbito de la UE, los segundos se convierten en el único contenido de la política de defensa común de la UE. La razón que explica este desdoblamiento hay que buscarla en la necesidad de compatibilizar, dentro de la UE, la tradición de Estados favorables a la pertenencia a alianzas militares con la de aquéllos que han mantenido una opción de neutralidad. A esa razón debe unirse otra: la preferencia de algunos Estados de la UE por mantener la defensa de su integridad política y territorial al amparo de los compromisos suscritos en el Tratado del Atlántico Norte.

B. La cooperación en materia de armamentos.

Como hemos visto en un Capítulo anterior, las disposiciones del Tratado de Maastricht no contenían referencia alguna a la cooperación en materia de armamentos. No obstante, la Declaración sobre la UEO anexa entonces al Tratado incluía en su apartado relativo a la función operativa de la UEO la posibilidad de abordar, en un futuro, el examen de una cooperación intensificada en dicho ámbito material, con objeto de crear una Agencia Europea de Armamentos⁷⁰⁵.

La cooperación en este sector ha sido objeto de un cierto cambio de enfoque a raíz de la reforma operada por el Tratado de Amsterdam. Ahora el artículo 17.1 del TUE establece que 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. Pero además, y a diferencia de como ocurría en 1991, la nueva Declaración del Consejo de Ministros de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam, incluye entre las medidas para desarrollar la relación UE/UEO, "la cooperación en el ámbito del armamento, según proceda, en el marco del Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO), de la

efectiva y a la capacidad de los europeos para gestionar crisis en el marco de las misiones Petersberg.

⁷⁰⁵ Vid. Declaración... sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica anexa al Tratado de Maastricht (diciembre de 1991), *doc. cit.*, parágrafo 5.

Unión Europea y de la UEO en el contexto de la racionalización del mercado europeo del armamento y del establecimiento de una Agencia Europea de Armamentos"⁷⁰⁶. Se trata así de una disposición que consagra la multiplicidad de foros en los que puede llevarse a cabo esa cooperación.

En cierto modo se trata de una consecuencia lógica, una vez que el Tratado de Amsterdam se ha limitado a calificar la cooperación en esta materia como un extremo complementario para la definición progresiva de una política de defensa común, pero preservando, aún más si cabe, el ámbito de cada soberanía. Todo ello convierte la cooperación en materia de armamentos en un ámbito donde no opera, en sentido estricto, la relación UE/UEO.

Sin embargo, y en el marco de la UEO, existen dos foros para la cooperación en estas materias donde, bajo estatutos diferentes, participan o se contempla la participación de todos los Estados europeos miembros de la UE, de la UEO y de la OTAN, así como de aquéllos que ostentan en la UEO el estatuto de Asociado. Nos referimos al Grupo de Armamento de Europa Occidental y a la Organización del Armamento de Europa Occidental. El presente apartado se centrará en el análisis de esas dos estructuras por ser éstas las únicas a través de las cuales se posibilita, gracias a su composición, una participación conjunta UE/UEO en la definición de aspectos esenciales para una futura política europea de armamentos. Además, el Grupo de Armamento de Europa Occidental y la UE mantienen una relación informal que comienza a sistematizarse en el marco de los Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO adoptados el 10 de mayo de 1999.

a) *El Grupo de Armamento de Europa Occidental.*

El 4 de diciembre de 1992 el Consejo de Ministros de la UEO decidió la creación del Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO), cuya plena entrada en funcionamiento se produjo el 19 de mayo de 1993⁷⁰⁷. Esa decisión era la respuesta al acuerdo adoptado por los trece Ministros de Defensa integrantes del Grupo Europeo Independiente de Programas decidiendo transferir a la UEO las funciones realizadas hasta la fecha por este grupo, para

⁷⁰⁶ Vid. Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio de 1997), *doc. cit.*, párrafo 7, sexto guión.

⁷⁰⁷ Vid. *Déclaration de Rome*, Conseil des Ministres de l'UEO, Rome, 20 novembre 1992, párrafo 5, en *Annuaire Européen*, Vol. XL, 1992, p. 31 UEO; y Council of Ministers, *Communiqué*, Rome, 19 May 1993, párrafos 17 y 18, en *Annuaire Européen*, Vol. XLI, 1993, pág. 15 a 20 UEO.

poder disponer en Europa de una sola instancia encargada de la cooperación en materia de armamento⁷⁰⁸.

Estamos en presencia, por tanto, de un órgano subsidiario de la UEO que no obstante reviste una peculiaridad respecto a su composición⁷⁰⁹: el GAEO mantiene como participantes de pleno derecho a todos los Estados que formaban parte del GEIP, esto es, los diez Estados miembros de la UEO más Noruega, Turquía y Dinamarca⁷¹⁰. Pero además, los Ministros integrantes del GAEO decidieron en noviembre de 1997 abrir este órgano a la participación de los Estados Observadores y Asociados en la UEO⁷¹¹. En virtud de esa decisión, los Observadores en la UEO que no pertenezcan al GAEO pueden tomar parte en todas sus reuniones, si así lo desean. En todo caso, no podrán bloquear una decisión adoptada por consenso entre sus trece miembros de pleno derecho, y éstos conservan la facultad de limitar la participación de aquéllos a la discusión de ciertos puntos del orden del día. Por lo que respecta a los Asociados en la UEO, su participación en el GAEO depende de la invitación expresa, para ciertos puntos del orden del día, formulada por sus miembros de pleno derecho. Así mismo, el Consejo de Ministros de la UEO decidió, el 12 de mayo de 1998, que tanto los Estados Asociados como los Estados Observadores en la UEO, no miembros del GAEO, podrían participar en sus actividades conforme a las modalidades acordadas en su reunión de Erfurt, de 17 de noviembre de 1997⁷¹². De ese modo, si uno de esos Estados

⁷⁰⁸ El Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP), creado el 2 de febrero de 1976, era un marco de cooperación en materia de equipamiento militar creado por los Estados europeos de la Alianza Atlántica pero sin nexo institucional con la OTAN. Sin estatuto jurídico ni estructura institucional alguna, salvo una pequeña secretaría con sede en Lisboa, sus trabajos permitieron una cierta racionalización del mercado europeo de armamentos con respecto a la demanda, formulando los objetivos del Estado mayor europeo para la adquisición de nuevos equipos. Por otro lado, el GEIP se encargó también de promover esfuerzos conjuntos de investigación, de entre los que destaca la Iniciativa europea de Cooperación en Investigación y Tecnología de la Defensa (EUCLID). En la fecha de su transferencia a la UEO, el GEIP estaba integrado por los diez Estados miembros de la UEO, Turquía, Noruega y Dinamarca. Sobre estas cuestiones, vid. GREENWOOD, D., "La construcción del pilar europeo: problemas e instituciones", *Revista de la OTAN*, 1988, n° 3, p. 15 y ss.; y CHAUVOT DE BEAUCHÈNE, J.P., "EUCLID", *R.M.C.*, n° 346, 1991, p. 260-266.

⁷⁰⁹ Órgano subsidiario en el sentido del artículo 1(c) del Convenio sobre el Estatuto de la UEO, de los representantes nacionales y del personal internacional, firmado en París el 11 de mayo de 1955. Vid. *BOE* n° 110, de 8 de mayo de 1990, *RCL* 1990, marginal 946.

⁷¹⁰ Desde la perspectiva de la UE, por tanto, sólo Suecia, Finlandia, Austria e Irlanda no ostentan la condición de miembro en el seno del GAEO.

⁷¹¹ Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (nov. 1997), *doc. cit.*, pto. 40. Recordemos que ostentan la condición de Observadores en la UEO los Estados de la UE que no son miembros de la UEO. Por su parte, son Asociados en la UEO los países de Europa Central y del Este que tienen firmado con la UE un Acuerdo Europeo de Asociación.

⁷¹² Vid. Consejo UEO-Declaración de Rhodes (mayo 1998), *doc. cit.*, pto. 40.

decide participar en un proyecto concreto de armamento, lo hará en las mismas condiciones que los miembros de pleno derecho⁷¹³.

Respecto a los Observadores, el resultado concreto por el momento ha sido la incorporación de Finlandia, Suecia y, en menor medida, Austria a las reuniones de los órganos del GAEO. Ello significa, por tanto, que todos los Estados miembros de la UE, salvo Irlanda, forman parte, aunque con distintos estatutos, en esta estructura de cooperación en materia de armamento. Por su parte, sólo tres Asociados han mostrado interés en participar en el GAEO⁷¹⁴.

Con relación a su estructura y funciones, el GAEO celebra periódicamente reuniones a nivel ministerial y a nivel de directores políticos, y cuenta para el desarrollo de sus trabajos con dos órganos permanentes: el Grupo ejecutivo (integrado por representantes permanentes de los Directores nacionales de armamento) y la Secretaría⁷¹⁵. Con esta estructura principal, el GAEO aborda concretamente sus trabajos en el marco de tres comisiones, junto a un grupo de estudio encargado de examinar la creación de una Agencia Europea de Armamento⁷¹⁶. Dichos trabajos se centran en el desarrollo de programas de equipamiento en común; investigación y tecnología de defensa; la elaboración de principios y procedimientos aplicables a la creación y apertura del mercado europeo de equipamientos de defensa, así como la definición de principios para el mantenimiento de una base industrial y tecnológica de las industrias de defensa⁷¹⁷.

Desde la perspectiva UE/UEO, y aunque como hayamos visto participen en el GAEO todos los Estados miembros de la UE salvo Irlanda, las relaciones entre esta estructura de cooperación y la UE se limitan a un diálogo informal que, con algunos antecedentes⁷¹⁸, ha

⁷¹³ Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (nov. 1997), *doc. cit.*, pto. 40.

⁷¹⁴ Esos tres Asociados son Polonia, República de Eslovaquia y Letonia, según se indica en un Informe de la Asamblea de la UEO. Vid. Asamblea UEO-Comisión de Defensa, Doc. 1623, *doc. cit.*, apartado II.1.d.

⁷¹⁵ Las reuniones a nivel ministerial se celebran normalmente coincidiendo con las del Consejo de la UEO, cosa que permite incluir en su Comunicado final un apartado concreto relativo a los trabajos y decisiones del GAEO.

⁷¹⁶ Respecto a los trabajos en curso para su establecimiento, vid. Asamblea UEO-Comisión de Defensa, Doc. 1623, *doc. cit.*, apartado II.1.b.

⁷¹⁷ Respecto a la estructura y funciones del GAEO, vid., entre otros, DUMOULIN, A. & REMACLE, E., *op. cit.*, p. 324-5.

⁷¹⁸ En efecto, la cooperación en materia de armamentos fue objeto a finales de 1994 de la convocatoria de un grupo informal de expertos gubernamentales de los Estados miembros de la UEO/GAEO y de la UE, con el objetivo de estudiar las opciones sobre una política europea de armamentos. Vid. Consejo UEO-Declaración de Noordwijk (1994), *doc. cit.*, pto. 19. Grupo informal que partió de una iniciativa alemana y cuyas directrices generales fueron aprobadas por el Consejo de la UEO el 7 de noviembre de 1994; vid. Document 1453, 30th

sido objeto de una cierta sistematización en el marco de los Acuerdos de cooperación más intensa UE/UEO, de 10 de mayo de 1999⁷¹⁹. En dichos Acuerdos se recogen los arreglos acordados entre la UE y el GAEO, en virtud de los cuales estipulan que los intercambios informales de información que ya se llevan a cabo se celebren con mayor regularidad, sin alterar por ello su carácter informal. A tal efecto, y sin carácter exhaustivo, se indican una serie de medidas⁷²⁰: el reconocimiento de la Presidencia del GAEO y de la Presidencia de la UE⁷²¹ y la Comisión como puntos de contacto y principales canales de comunicación; la celebración de reuniones informativas periódicas sobre trabajos en curso de interés común; los intercambios periódicos de información sobre las actividades en curso del GAEO y del Grupo ad hoc "Política europea de armamento" de la UE, o incluso sesiones conjuntas informales entre ambos⁷²². A salvo de los desarrollos que puedan alcanzarse a través de estas medidas, seguimos estando ante una relación informal que, si bien puede favorecer una cierta coherencia, no aporta nada nuevo a la dispersión que caracteriza la cooperación europea en materia de armamentos.

b) *La Organización del Armamento de Europa Occidental.*

La Organización del Armamento de Europa Occidental (OAEU) fue creada por el Consejo de Ministros de la UEO en su reunión de Ostende de 19 de noviembre de 1996, a propuesta de los Ministros de Defensa de los trece Estados miembros del GAEO⁷²³. Se trata, también en este caso, de un organismo subsidiario de la UEO cuya estructura, objetivos y funciones se regulan en dos documentos específicos: la denominada "Carta constitutiva de la

March 1995, *Second part of the fortieth annual report of the Council to the Assembly of WEU (1st July-31st December 1994)*, apdo. II. A la espera de un informe final, el Consejo de la UEO manifestaba en mayo de 1995 que el grupo había abordado ya todos los temas que se le habían asignado. Vid. *Lisbon Declaration*, WEU Council of Ministers, Lisbon, 15th May 1995 (Document 1455), párrafo 30. Más recientemente, el Consejo de la UEO hacía referencia a la existencia de un diálogo informal UE/GAEO; vid. *Declaración de Roma (1998)*, *doc. cit.*, Segunda parte, pto. 10.

⁷¹⁹ Vid. Decisión 99/404/PESC - Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, *doc. cit.*, apartado II.F.

⁷²⁰ Vid. Decisión 99/404/PESC - Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, *doc. cit.*, apartado II.F., pto. 3.

⁷²¹ O, también, la Presidencia del grupo ad hoc "Política europea de armamento" o su representante.

⁷²² En el segundo semestre de 1998 se celebró en Roma un seminario de Ministros europeos de Defensa e Industria, bajo los auspicios de la Presidencia de la UEO y del GAEO, en cooperación con la Presidencia de la UE y con la participación del entonces Comisario europeo, Sr. Bangemann. Vid. *Documents de l'UEO, Rapport annuel du Conseil à l'Assemblée pour la période allant du 1er juillet au 31 décembre 1998*, apdo. I.

⁷²³ Vid. *Déclaration d'Ostende*, Conseil des ministres de l'UEO, 19 novembre 1996, párrafos 32 y 33.

OAEO" y un Memorándum de entendimiento firmado por los trece Estados miembros del GAEO. En esta ocasión, la participación en este organismo de los tres Estados que no ostentan la condición de miembros en la UEO se basa en un intercambio de cartas de acompañamiento entre el Presidente en ejercicio del Consejo de la UEO (bajo mandato explícito de los restantes miembros del Consejo) y los tres Estados del GAEO no miembros de pleno derecho de la UEO⁷²⁴.

Esta nueva estructura tiene como objetivo específico coordinar la investigación y el desarrollo de las industrias de armamento de los Estados miembros, conforme a las directrices acordadas por el GAEO. Se trata por tanto de un órgano que no sustituye al GAEO, el cual conserva intactas sus misiones y funciones. Ahora bien, la OAEO se convierte en el único órgano competente para la tramitación de los programas de investigación llevados a cabo en común, lo que la convierte en un instrumento evolutivo que bien podría conducir a la futura creación de una Agencia europea de armamento⁷²⁵. Para la puesta en marcha de esos programas no es imprescindible el consenso entre todos sus Estados participantes; al contrario, es perfectamente posible gestionar en el marco del OAEO un programa conjunto entre dos o más Estados, lo que favorece el desarrollo de cooperaciones reforzadas en su seno.

Respecto a su estructura, ésta es relativamente simple. La OAEO cuenta con dos órganos: un Comité de dirección, integrado por un representante de cada Estado participante; y un Órgano ejecutivo, compuesto de un Director General y una Célula de Investigación para los programas enmarcados en la Iniciativa Europea de Cooperación en Investigación y Tecnología de la Defensa (EUCLID). Por último, hay que notar también que las posibilidades de participación de Observadores y Asociados en los proyectos de la OAEO está, por ahora, en fase de estudio, si bien en noviembre de 1998 se firmó un Memorándum de entendimiento

⁷²⁴ Extremos todos ellos explicados por el Consejo de la UEO en sus respuestas a dos preguntas escritas formuladas por De Decker, miembro de la Asamblea parlamentaria de la UEO. Vid. Question n° 344 posée au Conseil par M. De Decker le 13 mai 1997 et Réponse du Conseil communiquée à l'Assemblée le 5 septembre 1997; y Question n° 345 posée au Conseil par M. De Decker le 13 mai 1997 et Réponse du Conseil communiquée à l'Assemblée le 4 septembre 1997; Assemblée de l'UEO: Documents; Document 1595. 28 novembre 1997 (en <http://int-serv.weu.int/assembly/WEU/nouveausite/docsfr/f-1595; 9/07/98>).

⁷²⁵ A este respecto, vid. DUMOULIN, A. & REMACLE, E., *op. cit.*, p. 326-7.

con Finlandia y Suecia para su participación en el Sistema de cooperación para la investigación y la tecnología en Europa⁷²⁶.

Tratándose por tanto de un órgano que debiera favorecer la investigación y desarrollo de las industrias europeas de defensa, nos encontramos en un ámbito concurrente con el de la UE, sin que nos conste la existencia de algún tipo de coordinación entre los órganos de la UE y la OAEU. A ello se añade el hecho de que, en este caso y a diferencia del GAEO, la participación de los Estados de la UE no miembros de pleno derecho en la UEO se encuentra en un estadio mucho más embrionario.

2. La elaboración y puesta en práctica de las decisiones y acciones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa.

La relación UE/UEO incluye, desde 1991, una finalidad relacionada con la capacidad de desarrollar actividades operacionales que exigen del recurso a medios militares o análogos. El segundo apartado del artículo J.4 del Tratado de Maastricht afirmaba lo siguiente: "la Unión pide a la UEO que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa"⁷²⁷. La petición se veía correspondida en la Declaración anexa al Tratado con una manifestación de disponibilidad formulada por los Estados miembros de la UEO⁷²⁸.

⁷²⁶ A este respecto, vid. Consejo UEO-Declaración de Roma (nov. 1998), *doc. cit.*, Segunda parte, párrafos 6 y ss. A diferencia de como había venido ocurriendo, la Declaración de Bremen del Consejo de la UEO, de mayo de 1999, no contiene referencia alguna a las actividades relativas a la cooperación en materia de armamentos desarrolladas en el seno del GAEO o de la OAEU. Dichas actividades se reflejan, no obstante, en los Informes anuales que presenta periódicamente el Consejo de la UEO a la Asamblea. Entre otros, vid. Informe anual (julio-diciembre 1998), *doc. cit.*, apartados XIII y XIV.

⁷²⁷ Para VIGNES, el artículo J.4.2 del TUE supone que "la politique de sécurité de l'Union pourra être mise en oeuvre dans le cadre de l'UEO"; vid. VIGNES, D. (1991), *op. cit.*, p. 791.

En la presentación de la primera parte del 41º Informe anual del Consejo de la UEO a la Asamblea de esta organización, J. Solana, entonces Ministro de Asuntos Exteriores de la Presidencia en ejercicio de la UEO, afirmaba que en el marco del TUE la UEO es el instrumento para la puesta en práctica de las decisiones de la UE con incidencias en materia de defensa. Vid. Assemblée de l'Union Européenne Occidentale, Quarante-et-unième Session Plénière, Cinquième Séance, Mercredi 6 décembre 1995 (en <http://www.weu.int/assembly/fr/plenary.htm>, 22/04/98).

⁷²⁸ Vid. Declaración... sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica anexa al Tratado de Maastricht (diciembre de 1991), *doc. cit.*, párrafo 3, primer párrafo.

La Asamblea de la UEO expresó su temor por que las actividades de la UEO se limitaran, desde la entrada en vigor del TUE, a desarrollar las peticiones de la UE obviando, en su opinión, las obligaciones y posibilidades que se derivan del Tratado de Bruselas y muy especialmente de su artículo VIII.3. Vid. Comisión política, Documento 1417, *doc. cit.*, párrafo 29. Quizás por eso, la Asamblea ha sido siempre favorable a mantener la posibilidad de que la UEO pueda actuar sin necesidad de una requerimiento previo de la UE. Vid.

El Tratado de Amsterdam ha definido con mayor claridad esa función de elaboración y puesta en práctica⁷²⁹. En primer lugar, el actual artículo 17.3 del TUE reitera la referencia a la UEO para la elaboración y puesta en práctica de acciones y decisiones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa⁷³⁰. En segundo lugar, el artículo 17.1 establece en su segundo párrafo que la UEO, como parte integrante del desarrollo de la Unión, proporciona a ésta el acceso a una capacidad operativa, especialmente en el contexto de las misiones indicadas en el artículo 17.2 (misiones Petersberg)⁷³¹. Además, y a diferencia del anterior artículo J.4, el nuevo artículo 17.3 somete el ejercicio de esta función a ciertas reglas

Comisión política, Documento 1509, *doc. cit.*, párrafos 75, 80, 95. A tal efecto, y considerando que el artículo VIII.3 del Tratado de Bruselas es la base jurídica que permite a la UEO la realización de operaciones de gestión de crisis, la Asamblea ha contemplado incluso la posibilidad de su reforma, incluyendo en él los elementos esenciales de la Declaración de Petersberg. Vid. Comisión política, Documento 1581, *doc. cit.*, párrafos 17 y 18. Aún más, la Asamblea ha llegado a proponer la conveniencia de un acuerdo UE-UEO en virtud del cual, atendiendo a la naturaleza de cada situación, la UEO sería la organización llamada a actuar en unos casos, mientras que en otros sólo lo haría a petición de la UE. Vid. Comisión política, Documento 1584, *doc. cit.*, párrafo 39 y ss. Todo esto no impide a la Asamblea mantener una posición favorable a que la UEO proporcione a la PESC el instrumento de acción del que carece, siempre y cuando el Consejo de Ministros de la UEO conserve las prerrogativas políticas derivadas del Tratado de Bruselas, y que deben permitirle actuar en el caso de que la PESC no consiga adoptar decisiones suficientemente claras definiendo misiones operacionales para la UEO. Vid. Comisión política, Documento 1527, *doc. cit.*, párrafo 27.

Aunque para la Asamblea de la UEO no quepa duda respecto a la posibilidad de misiones UEO a iniciativa autónoma del Consejo de la UEO, siguen existiendo voces que afirman que, sobre todo tras el Tratado de Amsterdam, el mandato político para la puesta en marcha de una operación UEO sólo puede venir de la UE, quedando a la UEO el mero papel de poner en pie las fuerzas militares necesarias. La preocupación de la Asamblea se fundamenta en la constatación de que ésta es la opinión más extendida entre los gobiernos europeos. Vid. Comisión política, Documento 1584, *doc. cit.*, párrafo 30 y ss.

⁷²⁹ Uno de los objetivos en que debía centrarse la CIG-96 era, precisamente, la mejora de la capacidad operativa disponible de la Unión, con especial referencia al ámbito cubierto por las misiones Petersberg. Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Turín (1996), *doc. cit.*, pto. I.6.

De hecho, y según se recoge en el Informe de la Presidencia sobre el avance de los trabajos de la CIG-96, de junio de 1996, una de las inquietudes más difundidas era que la UE pudiese disponer "de una competencia efectiva de ejecución de decisiones políticas que impliquen la utilización de medios y capacidades militares, sin que la propia UE desarrolle operaciones militares". En esa línea, y según el citado informe, se admitía "de un modo muy amplio la necesidad de reforzar los lazos UE/UEO con el fin de poner a disposición de la Unión una capacidad operativa efectiva en el ámbito de la seguridad y la defensa". Vid. Informe de la Presidencia sobre el avance de los trabajos de la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE (junio 1996), *doc. cit.*, pto. I.128.

⁷³⁰ Como afirma VAN EEKELLEN, habría sido preferible sustituir esa expresión por la de "implicaciones militares u operacionales"; vid. VAN EEKELLEN, W. (1998), *op. cit.*, p. 271.

⁷³¹ Como recuerda DORMOY, en las organizaciones internacionales la función operacional suele llevarse a cabo bien directamente por la propia organización o bien a través de un órgano de la misma (previsto por el Tratado constitutivo o creado, como órgano subsidiario, por alguno de sus órganos principales); vid. DORMOY, D., *Droit des organisations internationales*, Dalloz, Paris, 1995, p. 92 y ss. La peculiaridad que presenta el caso UE/UEO es que dicha función operacional va a ser llevada a cabo por una organización internacional que, más allá de otras consideraciones, es, desde el punto de vista jurídico, autónoma e independiente. En este sentido, la Contribución presentada por la UEO a la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE afirmaba que el desarrollo operacional de la UEO le permitiría cumplir mejor el papel que le confía el artículo J.4.2 del TUE; vid. Consejo UEO-Contribución de la UEO a la CIG-96 (nov. 1995), *doc. cit.*, párrafo 35.

de funcionamiento: actuación de la UEO de conformidad con las orientaciones establecidas por el Consejo Europeo, y derecho de todos los Estados miembros de la UE a participar, en determinados casos, en las operaciones emprendidas por la UEO a requerimiento de la Unión. Todos estos extremos han recibido el aval oportuno por parte de la UEO a través de la Declaración adoptada por su Consejo de Ministros el 22 de julio de 1997, y que figura anexa al nuevo Tratado.

El presente apartado tiene por objeto determinar los supuestos en que puede hacerse uso de esta capacidad de recurso a la UEO, esto es, el ámbito material de la función operacional que desarrolla la UEO; su alcance, es decir, las competencias que corresponden, en virtud de la misma, a la UEO, y, finalmente, las reglas que rigen su funcionamiento⁷³².

A. Los supuestos para los que está previsto el recurso a la UEO.

El artículo J.4.2 del Tratado de Maastricht limitaba los supuestos de recurso a la UEO mediante la expresión "acciones y decisiones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa". Una primera delimitación respecto a qué se entendía bajo esta expresión se produjo en el Documento anexo a las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de octubre de 1993. En el mismo se considera que éstas hacen referencia a supuestos que, si bien normalmente suponen el empleo de personal militar, pueden también comportar el recurso a otro tipo de medios⁷³³. Esta delimitación, ciertamente insuficiente, se acompañaba de una lista meramente indicativa de supuestos en los que podría utilizarse el recurso a la UEO:

- casos en los que se vean directamente afectados los intereses de la Unión en materia de seguridad;

⁷³² Cuestión recurrente que sin embargo no abordaremos es la efectiva suficiencia de medios de la UEO para cumplir con esta función operacional. Las razones son dos. En primer lugar, no se trata de una cuestión de naturaleza jurídica. En segundo lugar, dicha suficiencia es objeto de apreciaciones divergentes. En este sentido, es interesante el intercambio de opiniones entre el Sr. Baumel, miembro de la Asamblea de la UEO, y el Ministro de Defensa británico, con motivo de la 44ª Sesión ordinaria de la Asamblea de la UEO. En sus intervenciones se aprecia cómo mientras el primero de ellos pone en duda que las carencias sean demasiadas, el segundo insiste en las mismas, sobre todo por lo que respecta a medios aéreos para la protección de los contingentes terrestres. Vid. 44ª Sesión ordinaria de la Asamblea UEO, 1 diciembre 1998, Documento A/UEO (44) CR 7, *doc. cit.* En cualquier caso, el Consejo de la UEO ha reconocido en uno de sus últimos Informes anuales la insuficiencia de medios de la UEO para llevar a cabo operaciones de crisis de gran envergadura. Vid. Informe anual (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, apartado VIII.

⁷³³ Vid. Documento adoptado por el Consejo Europeo (29 octubre 1993), *doc. cit.*, apartado "Liens entre l'Union e l'UEO", parágrafo 1.

- crisis o conflictos en los que la UE interviene política y económicamente, y reconoce la necesidad de un apoyo suplementario por parte de la UEO (observadores militares, alto el fuego, mantenimiento de la paz, vigilancia del cumplimiento de sanciones y respeto de la paz);
- casos en los que la UE sea invitada por las Naciones Unidas o la OSCE a aportar una contribución, y la UE considere que la UEO, en el marco de una división coherente del trabajo, podría aportar una contribución específica;
- actividades de carácter humanitario que exijan de un apoyo logístico.

El nuevo tratamiento que respecto a estas cuestiones realiza el Tratado de Amsterdam facilita, parcialmente, la identificación de los supuestos materiales para los que está previsto el recurso a la UEO. Según se indica ahora en el artículo 17.1 del TUE, la UEO proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa, especialmente en el contexto de las misiones señaladas en el artículo 17.2: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz⁷³⁴.

La especificación mencionada no circunscribe, sin embargo, a este tipo de misiones los supuestos en que la UE puede recurrir a la UEO⁷³⁵. En efecto, el nuevo Tratado mantiene que tal recurso sigue siendo posible, en general, para la elaboración y puesta en práctica de las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa (en el apartado 3 del artículo 17 del TUE)⁷³⁶. El mantenimiento de esta disposición genérica de posibilidad de recurso a la UEO suscita el interrogante sobre qué otro tipo de misiones, diferentes a las misiones Petersberg, puede remitir la UE a la UEO para su elaboración y puesta en práctica⁷³⁷. Se trata, en nuestra opinión, de una cuestión por el momento sin respuesta, que quizás podría vincularse al desarrollo de dos nuevas nociones introducidas en los objetivos de la PESC por el Tratado de Amsterdam: la defensa de la independencia e

⁷³⁴ La incorporación al Tratado de estas misiones, conocidas como misiones Petersberg, representa para DEHOUSSE una mutación significativa, teniendo en cuenta las tradiciones neutralistas de algunos Estados miembros. Vid. DEHOUSSE, F., "Le Traité d'Amsterdam, Reflet de la nouvelle Europe", *Cahiers de Droit Européen*, 1997, n° 3-4, p. 269.

⁷³⁵ Opinión contraria mantiene HAGUENAU-MOIZARD, C., *op. cit.*, p. 242.

⁷³⁶ Además, y como veremos más adelante, la reglas que rigen en uno y otro caso la elaboración y ejecución por parte de la UEO presentan ciertas diferencias.

⁷³⁷ No obstante, el primero de los supuestos mencionados en el Documento adoptado por el Consejo Europeo en 1993, antes analizado, parece lo suficientemente amplio como para poder abarcar cualquier situación en la que sea preciso la utilización de recursos militares o análogos.

integridad de la Unión⁷³⁸. Entre tanto, y sin descartar que el mantenimiento de la disposición contenida en el artículo 17.3 responda a razones de simple inercia, no es menos cierto que el modelo operativo para la puesta en práctica del artículo 17.3 se limita a hablar de "situaciones de crisis", delimitando de este modo tan amplio los supuestos de recurso a la UEO⁷³⁹.

En todo caso, el nuevo artículo 17.2 del TUE recoge la práctica desarrollada desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Práctica que encaja, de hecho, con algunos de los tipos de misiones a los que alude esta disposición. En efecto, y por el momento, la UE ha recurrido a la UEO, o ha previsto tal recurso, en supuestos relacionados con la creación de fuerzas de policía o la asistencia a la reconstitución de fuerzas nacionales de policía⁷⁴⁰; el envío de ayuda humanitaria a zonas en conflicto y la colaboración en las tareas asociadas al regreso de refugiados y personas desplazadas⁷⁴¹; operaciones de retirada y destrucción de minas terrestres antipersonales⁷⁴²; operaciones de evacuación de nacionales de los Estados

⁷³⁸ Como vimos en el Capítulo anterior, se trata de un nuevo objetivo de la PESC que tiene su origen en las propuestas formuladas durante la CIG-96 por algunos Estados, favorables a introducir en el preámbulo del Tratado el objetivo de la protección de la integridad territorial.

⁷³⁹ Vid. Modus operandi del apartado 3 del artículo 17 del TUE, Sección A, pto. 1; en Decisión 99/404/PESC - Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, *doc. cit.*, Anexo I.

⁷⁴⁰ Con métodos diferentes, es el caso de Mostar y Albania. En relación a Mostar, vid. Memorandum de Acuerdo sobre la administración de Mostar por la Unión Europea, de 6 de julio de 1994, *doc. cit.*. En este caso la participación de la UEO se produjo fuera del marco jurídico previsto por el artículo entonces vigente, el J.4.2 del TUE, al no producirse ninguna demanda formal por parte de la UE. A este respecto, vid. PAGANI, F., "L'administration de Mostar par l'Union européenne", *A.F.D.I.*, Vol. XLII, 1996, p. 251. A pesar de ello, para el Consejo de Ministros de la UEO la misión de policía en Mostar demuestra las posibilidades de cooperación UE/UEO para la gestión de crisis. Vid. Declaración de Ostende (nov. 1996), *doc. cit.*, apartado II, parágrafo 11. Respecto a Albania, sí se produjo una petición formal de la UE en base al artículo J.4.2 del TUE; vid. Decisión 98/547/PESC del Consejo de la UE, *doc. cit.* y Decisión 99/190/PESC del Consejo de la UE, *doc. cit.*

Según el Informe Giannattasio, las fuerzas de policía de la UEO desplegadas, entre otras, en la ciudad de Mostar, constituyen una actividad operacional de la UEO de especial importancia en zonas no plenamente estabilizadas y en las que las policías locales no están preparadas para garantizar el orden público, controlar disturbios, etc. Constituirían, así, un escalón intermedio entre las fuerzas militares y la policía local. Vid. Document 1609, 13 mai 1998, *Les forces de police de l'UEO - Réponse au rapport annuel du Conseil*, Rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Giannattasio, rapporteur, apartado "Conclusions générales".

⁷⁴¹ Es el caso de la Decisión del Consejo de la UE de 22 de noviembre de 1996, para la elaboración y ejecución de la Acción común relativa a la región de los Grandes Lagos; vid. Decisión 96/670/PESC, *doc. cit.*. Sin embargo, se trata de un supuesto que no culminó, por razones diversas, en el efectivo apoyo logístico de la UEO al envío de esa ayuda. Vid. Document 1576, 30 mai 1997, *Deuxième partie du Quarante-deuxième rapport annuel du Conseil à l'Assemblée sur les activités du Conseil (pour la période allant du 1er juillet au 31 décembre 1996)*, apartado II.

⁷⁴² Por el momento, y a partir del marco general regulado por la UE en su Acción común 97/817/PESC de 28 de noviembre de 1997, sólo se ha producido una operación concreta: la operación de desminado en Croacia. Vid., en especial, la Decisión del Consejo de la UE 96/628/PESC, de 9 de noviembre de 1998, relativa a la

miembros sitos en un tercer país⁷⁴³; y supervisión de la situación en una zona geográfica en conflicto⁷⁴⁴. Práctica que, por otro lado, pone de manifiesto la vinculación entre el recurso a la UEO y la naturaleza operacional de los supuestos⁷⁴⁵.

Los supuestos señalados evidencian el "bajo perfil" de las operaciones emprendidas hasta el momento por la UEO a petición de la UE; y eso a pesar de que han existido demandas de asistencia militar finalmente llevadas a cabo por los Estados europeos en el marco de una operación ad hoc no vinculada a la UE o a la UEO⁷⁴⁶.

aplicación de una Decisión del Consejo sobre una acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas, *doc. cit.*

La retirada y destrucción de minas antipersonales es quizás el ámbito donde está mejor trabada la relación operacional UE/UEO. En efecto, el Consejo de Ministros de la UEO adoptó en noviembre de 1996 las propuestas del Consejo Permanente relativas a la asistencia de la UEO en las operaciones humanitarias de desminado terrestre, teniendo en cuenta las acciones comunes de la UE sobre minas antipersonales que preveían un papel potencial para la UEO. Como indica el Consejo de la UEO, el papel de la organización será esencialmente el de coordinar las ofertas nacionales, actuar como foro para que los países UEO elaboren un programa coherente de asistencia militar para desarrollar capacidades locales de formación, e informar sobre la detección y el desminado. También acordaron que la UEO debe servir de "point focal" para la coordinación y la comunicación entre el organismo peticionario y los países UEO. Vid. Consejo UEO-Declaración de Ostende (nov. 1996), *doc. cit.*, apartado II, párrafo 10.

Este método de trabajo de la UEO se inscribe en una de las vías a través de las cuales el Consejo de la UEO afirma perseguir el objetivo de construcción de la UEO como componente de defensa de la UE: trabajar sobre aquellos ámbitos específicos en los que la UE ha adoptado una acción común y para los cuales la UEO podría ser llamada a contribuir. Vid. Segunda parte del Informe Anual del Consejo a la Asamblea de la UEO (julio-diciembre 1996), Doc. 1576, *doc. cit.*, apartado II.

⁷⁴³ Nos referimos a la Decisión del Consejo de la UE, de 27 de junio de 1996, donde se regula el marco general del procedimiento a seguir en los supuestos que sea necesario el recurso a la UEO para la realización de una operación de evacuación o rescate de nacionales de la UE en zonas donde se desarrolle un conflicto. Vid. *doc. cit.* Como ya hemos indicado anteriormente, se trata de una decisión no publicada en el DOCE a la que no obstante se refiere el Informe Anual de la Comisión Europea como una decisión efectivamente adoptada por el Consejo de la UE; vid. Comisión Europea, *Informe General de la UE - 1996*, párrafo 663. A ella se hace también referencia en *Bol. UE* 6-1996, pto. 1.4.6. En todo caso, es una Decisión que no ha sido objeto, por el momento, de aplicación práctica.

⁷⁴⁴ El único supuesto hasta el momento ha sido la Decisión del Consejo de la UE solicitando a la UEO la supervisión de la situación en Kosovo, suministrando a la Unión la información de que dispusiera a través del Centro de Satélites en relación a la aplicación de acuerdos, la situación de los refugiados, etc. Vid. Decisión 98/646/PESC, de 13 de noviembre de 1998 *doc. cit.*

⁷⁴⁵ Por el contrario, cuando no existe ese carácter operacional no se recurre a la UEO. Un ejemplo concreto es la Decisión del Consejo de la UE relativa a la contribución de la UE a la recogida y destrucción de armas en Albania; contribución que consiste en una ayuda financiera al proyecto piloto del Departamento de Asuntos de Desarme y del PNUD. Vid. Decisión 99/320/PESC de 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*

⁷⁴⁶ Nos referimos a la incapacidad de utilización del artículo J.4.2 en relación a la petición de asistencia militar extranjera formulada a principios de 1997 por el gobierno albanés para restaurar el orden en ese país. Vid. a este respecto, Document 1589, 5 November 1997, *Europe's role in the prevention and management of crisis in the Balkans*, Report submitted on behalf of the Defence Committee by Mr. Blaauw, rapporteur, apartado XIX. El Parlamento Europeo se lamentaba de que ni la UE, en aplicación del apartado 2 del artículo J.4 del TUE, ni la propia UEO hubieran llegado a un acuerdo en su seno para hacer intervenir a EUROFOR y EUROMARFOR en Albania, pero se congratulaba, al mismo tiempo, "de que la operación Alba haya contado con la participación de cuatro categorías de miembros de la UEO bajo la égida de Italia, demostrando así que

B. Las competencias que corresponden a la UEO en el ejercicio de esta función operacional.

En el ejercicio de esta función operacional, corresponde a la UEO la elaboración y puesta en práctica de las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Se trata por tanto de delimitar el alcance de estos dos términos: elaboración y puesta en práctica. A tal efecto, el Documento aprobado por el Consejo Europeo el 29 de octubre de 1993 supuso una primera aproximación de utilidad⁷⁴⁷. En el mismo se indicaba que, en respuesta a una petición de la UE, la UEO llevará a cabo todas las acciones relativas ('concernant') a esa petición, y que el propio documento califica como decisiones operacionales⁷⁴⁸. Además, el documento especificaba que entre esas decisiones operacionales se incluyen la planificación militar, las reglas relativas a la vinculación de fuerzas, las estructuras de mando, el despliegue y la retirada.

El documento que en estos momentos rige a los efectos de determinar el alcance de los términos "elaboración y puesta en práctica" es el Modelo operativo del apartado 3 del artículo 17 del TUE, que figura como Anexo a los Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO de 10 de mayo de 1999⁷⁴⁹. Según consta en el mismo, se trata de un organigrama de carácter ilustrativo sobre la evolución de los procesos de toma de decisiones en la UE y la UEO así como sus vínculos en situaciones de crisis en las que la Unión recurre a la UEO para preparar y aplicar acciones y decisiones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa, en particular, las misiones Petersberg⁷⁵⁰. Tanto este organigrama, como

los europeos son capaces de llevar a cabo de manera autónoma una acción militar limitada"; vid. Resolución de 14 de mayo de 1998, *doc. cit.*, apartado 19.

⁷⁴⁷ Vid. Documento adoptado por el Consejo Europeo (29 octubre 1993), *doc. cit.*, apartado "Liens entre l'Union e l'UEO", parágrafo 2.

⁷⁴⁸ ROBLES interpreta esta frase como decisiones de naturaleza operativa, cuya adopción compete, autónomamente, a la UEO. Vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 149.

⁷⁴⁹ Vid. Modus operandi del apartado 3 del artículo 17 del TUE; en Decisión 99/404/PESC sobre los Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, *doc. cit.*, Anexo I. Los trabajos para la elaboración de este modelo operativo se remontan a 1997. De su evolución, nos consta un Informe elaborado conjuntamente por las presidencias de la UE y la UEO, cuya comparación con el organigrama finalmente adoptado revela extremos interesantes que serán oportunamente señalados. Vid. Réflexion sur le mode d'emploi pour la mise en oeuvre pratique de l'article J.4.2 du Traité de Maastricht (CM (97) 25), en Communications du Conseil à l'Assemblée (A/UEO/DG [97] 14), *doc. cit.*

⁷⁵⁰ Vid. Modelo operativo del artículo 17.3 TUE, Sección A, pto. 2 y Sección B, ptos. 1 y 2, en Decisión 99/404/PESC, *doc. cit.*, Anexo I. Según se indica, existe acuerdo para, en una segunda fase, combinar este organigrama con los que se están elaborando en la UEO y en la OTAN sobre la cooperación entre ambas organizaciones en las operaciones dirigidas por la UEO que se sirven de los recursos de la OTAN.

los Acuerdos en los cuales se enmarca, materializan, tal y como se indica expresamente, "la aplicación del concepto de instituciones entrelazadas y que se refuerzan mutuamente", convirtiéndolos así en un ejemplo concreto de la noción de seguridad cooperativa estudiada en el Capítulo 1^{o751}.

Bajo la premisa de que "en una operación destinada a gestionar una crisis, según el artículo 17.3, la UE seguirá siendo la responsable del marco normativo global"⁷⁵², el modelo operativo acordado distingue tres fases: Fase 1 (Aparición de una crisis y evaluación de la crisis), Fase 2 (Decisión de actuar y elaboración de un plan operativo), y Fase 3 (Ejecución, supervisión y cierre de la operación)⁷⁵³. En todas ellas se prevé una interacción UE/UEO de intensidades diferentes, que permiten deducir las competencias atribuidas a la UEO en su función operacional de elaboración y puesta en práctica de las acciones y decisiones de la UE. Esas competencias se concretan en labores de asistencia para la configuración de la acción o decisión de la UE y en la ejecución de ésta, incluido su diseño operativo.

En efecto, la UEO no sólo puede, en el ejercicio de sus propias competencias, evaluar una situación de crisis determinada, sino que también se prevé que contribuya, mediante el suministro de información, a la evaluación que realice la UE. Tarea que puede llevar a cabo por propia iniciativa o a solicitud de la UE⁷⁵⁴. Pero además, y respecto a la elaboración de la decisión concreta de la UE, el documento contempla que "a petición de la UE, cuando proceda, el Consejo de la UEO remitirá a la UE sus conclusiones sobre la viabilidad de una

⁷⁵¹ El proyecto de organigrama que se contenía en el Informe elaborado por las presidencias de la UE y la UEO en 1997 se asentaba sobre cuatro principios fundamentales:

- sólo se tomaban en consideración las operaciones efectuadas por la UEO a petición de la UE, es decir, aquéllas que necesitan de la interacción entre ambas organizaciones;
- sólo se tenían en cuenta las operaciones que exigen la utilización de medios militares;
- el organigrama no prejuzgaba evoluciones futuras, y simplemente reflejaba la situación entonces existente;
- no se pretendían elaborar proyectos de decisión, sino reflexionar sobre el proceso de toma de decisiones relativo a las operaciones europeas de gestión de crisis.

Vid. *Reflexion sur le mode d'emploi pour la mise en oeuvre pratique de l'article J.4.2 du Traité de Maastricht* (CM (97) 25), apartado II, en *Communications du Conseil à l'Assemblée* (A/UEO/DG [97] 14), *doc. cit.*.

⁷⁵² Vid. Modelo operativo del artículo 17.3 TUE, Sección B, pto. 3, en Decisión 99/404/PESC, *doc. cit.*, Anexo I.

⁷⁵³ En el Informe elaborado conjuntamente por las presidencias de la UE y de la UEO a mediados de 1997 también se distinguían tres fases pero se titulaban de modo diferente: Emergencia de una situación de crisis y evaluación de una crisis; Preparación y modalidades de elaboración de la decisión J.4.2; Ejecución y fin de la operación. Vid. *Réflexion sur le mode d'emploi...* (CM (97) 25), en *Comunicaciones del Consejo a la Asamblea* (A/UEO/DG[97]14), *doc. cit.*

⁷⁵⁴ Vid. Modelo operativo del artículo 17.3 TUE, Sección B, pto. 6 y 7, en Decisión 99/404/PESC, *doc. cit.*, Anexo I.

operación y las diferentes actuaciones posibles⁷⁵⁵. Hecho esto, corresponde en exclusiva a los órganos competentes de la UE la adopción de la decisión formal acordando una actuación determinada⁷⁵⁶. Creemos poder afirmar, por tanto, que en la fase que va desde la emergencia de una crisis hasta la decisión de la UE, la UEO se limita a una función de asistencia y asesoramiento a la UE, que debe contribuir no obstante a la formación de la voluntad de esta última⁷⁵⁷.

Las competencias de la UEO aumentan una vez está adoptada la decisión de la UE. A ella corresponde definir las modalidades de ejecución de la operación, adecuándose para ello a los objetivos que persiga y se indiquen en el texto de la decisión de la UE⁷⁵⁸. Además, y por lo que respecta a la duración de la operación, si ésta ha sido prefijada debe haber tenido en cuenta la evaluación de la UEO desde el punto de vista militar y operativo y la necesidad de que la acción de la UEO se rijan por un planteamiento pragmático y flexible⁷⁵⁹. Por lo demás, y durante la ejecución de la operación, aunque se señala la conveniencia de mantener un intercambio global de información y consultas entre la UE y la UEO, se pone un especial énfasis en la definición clara de responsabilidades y en la garantía del principio de unidad de mando. En concreto, se indica que debe respetarse la necesidad de que entre el comandante de la operación y el Consejo permanente de la UEO exista un único eslabón de mando⁷⁶⁰. Nos encontramos pues con que las competencias de la UEO en materia de ejecución comprenden desde el diseño del plan operativo hasta el conjunto de extremos que

⁷⁵⁵ Vid. Modelo operativo del artículo 17.3 TUE, Sección B, pto. 11, en Decisión 99/404/PESC, *doc. cit.*, Anexo I.

⁷⁵⁶ Vid. Modelo operativo del artículo 17.3 TUE, Sección B, pto. 11, en Decisión 99/404/PESC, *doc. cit.*, Anexo I.

⁷⁵⁷ El Informe de las Presidencias de la UE y la UEO de 1997, contemplaba en términos muy similares la participación de la UEO durante esta fase. Participación de la que se felicitaba la Asamblea de la UEO en uno de sus Informes. Vid. Comisión política, Doc. 1584, *doc. cit.*, párrafos 42 a 44. De hecho, y según el Informe Andretter, toda decisión de la UE de recurrir a la UEO debería, en la medida de lo posible, apoyarse sobre un adecuado trabajo preparatorio de la UEO, pues así se respetaría la disposición según la cual la UEO no sólo pone en práctica, sino que también elabora las decisiones y acciones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa. Vid. Comisión política, Doc. 1602, *doc. cit.*, apartado II, párrafo 10. Creemos que se trata de una aspiración recogida en el actual modelo operativo, al preverse que, antes de la decisión de la UE, la UEO remitirá a ésta sus conclusiones sobre la viabilidad de una operación y sobre las diferentes actuaciones posibles.

⁷⁵⁸ Vid. Modelo operativo del artículo 17.3 TUE, Sección B, pto. 12, en Decisión 99/404/PESC, *doc. cit.*, Anexo I.

⁷⁵⁹ Vid. Modelo operativo del artículo 17.3 TUE, Sección B, pto. 13, en Decisión 99/404/PESC, *doc. cit.*, Anexo I.

⁷⁶⁰ Vid. Modelo operativo del artículo 17.3 TUE, Sección B, pto. 16, en Decisión 99/404/PESC, *doc. cit.*, Anexo I.

abarca la realización de una operación concreta, quedando en todo caso en manos de la UEO el mando de la operación (planificación, ejecución material y control político-militar del desarrollo de una operación).

Por último, el documento hace también referencia a una cuestión de interés esencial: la decisión de poner fin a la operación emprendida. A este respecto, y aunque parece desprenderse la necesidad de una apreciación conjunta UE/UEO, el documento reconoce que es el Consejo de la UE quien debe tomar esa decisión, si bien asigna a la UEO la decisión sobre la estrategia de retirada⁷⁶¹.

Con carácter general, se deduce del Modelo operativo vigente una efectiva participación de la UEO en la elaboración y puesta en práctica de las acciones y decisiones de la UE, que en cierto modo trasciende las funciones concretas que se le asignan. A nuestro juicio, las conclusiones de la UEO sobre la viabilidad de una operación y sobre el elenco de actuaciones posibles pesarán de manera específica sobre la decisión a adoptar por la UE. Si a ello unimos las importantes responsabilidades que asume durante la ejecución, en sentido estricto, de la operación, la UEO se convierte en el foro material, que no de derecho, donde como mínimo se predeterminarán las decisiones de la UE cuya realización exijan del recurso a medios militares o análogos⁷⁶².

C. Las reglas de funcionamiento.

Atendiendo a las disposiciones del TUE y sus Declaraciones anexas, desarrolladas en un primer momento por el Documento adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas en octubre de 1993, y ahora por el Modelo operativo del apartado 3 del artículo 17 del TUE, es posible deducir un conjunto de reglas que rigen la función de la UEO relativa a la elaboración y puesta en práctica de las acciones y decisiones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa.

⁷⁶¹ Vid. Modelo operativo del artículo 17.3 TUE, Sección B, pto. 18, en Decisión 99/404/PESC, *doc. cit.*, Anexo I. Por el contrario, el Informe elaborado por las Presidencias de la UE y la UEO en 1997, no excluía la posibilidad de que fuera la UEO quien adoptara la decisión de poner fin a la operación, en el caso de que existieran divergencias de opinión entre la UE y la UEO.

⁷⁶² En este sentido, la opinión de FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ sería excesivamente restrictiva. Según el autor, en virtud del artículo 17.3 del TUE "corresponde a la UE establecer el mandato político en materia de seguridad y defensa, y a la UEO preparar y organizar las fuerzas, así como la cadena de mando, en conjunción o no con las fuerzas operativas conjuntas de la OTAN"; vid. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., *op. cit.*, p. 104.

La primera de ellas hace referencia a la autonomía de la UEO para aceptar las peticiones que le formule la UE. Dicha autonomía presenta, no obstante, un perfil diferente en el marco regulado al amparo del Tratado de Maastricht y en el que resulta tras la reforma operada por el Tratado de Amsterdam. En el primer caso, se reconocía expresamente a la UEO un margen de apreciación y de autonomía de decisión para aceptar, caso por caso, los requerimientos de la UE. Aceptación que se producía siguiendo sus propios procedimientos de toma de decisiones, al igual que las decisiones posteriores que fueran necesarias. La expresión clave de la cual se deducía este amplio grado de autonomía era "la UEO está dispuesta", que aparece no sólo en la Declaración entonces anexa al TUE sino también en el Documento de 1993⁷⁶³.

En estos momentos la situación es parcialmente diferente. Por un lado, en la nueva Declaración relativa a la UEO anexa al TUE, el Consejo de la UEO afirma taxativamente que "cuando la Unión recurra a ella, la UEO elaborará y pondrá en práctica las decisiones y acciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa"⁷⁶⁴. Por otro, el modelo operativo del artículo 17.3 del TUE sostiene que "el Consejo de Asuntos Generales de la UE adoptará la decisión y el Consejo de la UEO adoptará entonces, teniendo en cuenta las consideraciones pertinentes desde el punto de vista militar, las decisiones necesarias"⁷⁶⁵. El tono imperativo de los textos vigentes no alteran, a nuestro juicio, la primera regla de funcionamiento que rige la actividad de la UEO en su función operacional de elaboración y puesta en práctica de las acciones y decisiones de la UE: la autonomía jurídica. Sigue correspondiendo a la UEO la apreciación sobre el tipo de decisiones que son necesarias y, para ello, sigue siendo imprescindible la puesta en marcha del proceso de toma de decisiones regulado en el Tratado de Bruselas⁷⁶⁶. El marco jurídico vigente se limita a reflejar dos

⁷⁶³ Vid. Declaración... sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica anexa al Tratado de Maastricht (diciembre de 1991), *doc. cit.*, pto. 3; y Documento adoptado por el Consejo Europeo (octubre 1993), *doc. cit.*, apartado "Liens entre l'Union et l'UEO", parágrafo 2. Para ROBLES CARRILLO la expresión "está dispuesta" traducía un margen de apreciación y de autonomía de decisión que no habría existido de utilizarse cualesquiera otras fórmulas que implicasen un mayor grado de compromiso de la UEO en relación con las peticiones de la UE. Vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 120.

⁷⁶⁴ Vid. Consejo UEO-Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio de 1997), *doc. cit.*, parágrafo 5.

⁷⁶⁵ Vid. Modelo operativo del artículo 17.3 TUE, Sección B, pto. 11, en Decisión 99/404/PESC, *doc. cit.*, Anexo I.

⁷⁶⁶ Procedimientos que están siendo objeto de estudio. En concreto, el Consejo de la UEO celebrado en Erfurt encargó a su Consejo permanente el estudio sobre procedimientos en el seno de la UEO que favorezcan la obtención del consenso (ie. abstención constructiva). A este respecto, un Informe reciente de la Asamblea

extremos: el principio de preeminencia política de la UE, que como hemos visto informa ahora también la relación UE/UEO, y el mayor grado de participación de la UEO en la formación de la voluntad de la UE a la hora de adoptar una decisión con repercusiones en el ámbito de la defensa⁷⁶⁷.

La segunda regla de funcionamiento que rige la función de la UEO relativa a la "elaboración y puesta en práctica" es una novedad introducida por el Tratado de Amsterdam. Tal y como dispone el TUE en su artículo 17.3, segundo párrafo, la competencia del Consejo Europeo para establecer orientaciones de acuerdo con el artículo 13 regirá también respecto a la UEO en aquellos asuntos en los que la Unión recurra a la UEO⁷⁶⁸. La novedad quizás exija ser matizada si tenemos en cuenta que el Documento adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas en octubre de 1993 preveía que la UEO llevaría a cabo las acciones relativas a la petición de la UE de una manera que fuese perfectamente compatible con la política general instaurada por la Unión Europea⁷⁶⁹. Dicho esto, quizás podamos deducir ahora con mayor claridad una competencia del Consejo Europeo que puede ejercer en cualquier momento, es decir, también una vez iniciada una operación concreta, y que impondría sobre

de la UEO consideraba conveniente flexibilizar las vías para la convocatoria del Consejo UEO en base al artículo VIII.3 del Tratado de Bruselas, extendiendo el derecho de iniciativa al Secretario General y a la Asamblea de la UEO. Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (nov. 1997), *doc. cit.*, párrafo 5 in fine; y Asamblea UEO-Comisión política, Doc. 1602, *doc. cit.*, apartado II, párrafo 2.

⁷⁶⁷ Estaríamos por tanto en la línea apuntada por TRUMPF, Secretario General del Consejo de la UE, para quien el alcance de la actual redacción del artículo 17 del TUE (...la UE recurrirá a la UEO...) implica, política que no jurídicamente, la directa aplicabilidad de una decisión UE a la otra organización. Vid. TRUMPF, J., "Relations of the Council of the European Union with the WEU", *NATO's Sixteen Nations*, Special Supplement 1998, p. 29.

⁷⁶⁸ Como señala un Informe de la Asamblea UEO, y teniendo en cuenta que los Miembros Asociados de la UEO participan del mismo modo que los miembros de pleno derecho en las operaciones UEO a las que contribuyan (esto es, que aporten fuerzas), se suscitan dos cuestiones: en primer lugar, si dicha participación es posible cuando la UEO actúa a petición de la UE; y, en el caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿se extiende a esos Estados la competencia de orientación general del Consejo Europeo?. Vid. Asamblea UEO-Comisión política, Doc. 1602, *doc. cit.*, apartado III.3, párrafo 27.

También respecto a los Asociados de la UEO se plantean posibles consecuencias, sobre todo si tenemos en cuenta que el Consejo de la UEO aprobó en su reunión de Erfurt un documento sobre modalidades prácticas para la participación de los Asociados en las misiones Petersberg. Vid., a este respecto, Declaración de Erfurt (nov. 1997), *doc. cit.*, párrafo 28, y Asamblea UEO-Comisión política, Doc. 1584, *doc. cit.*, párrafos 26 y ss.

⁷⁶⁹ Vid. Documento adoptado por el Consejo Europeo (octubre 1993), *doc. cit.*, apartado "Liens entre l'Union et l'UEO", párrafo 2. A ello debemos añadir los comentarios hechos en el apartado II de este Capítulo respecto al marco normativo para la relación UE/UEO. Curiosamente, el modelo operativo del artículo 17.3 del TUE sólo alude a esta cuestión en su apartado introductorio y no vuelve a insistir en ello cuando aborda la actuación de la UEO subsiguiente a una decisión de la UE. Vid. Modelo operativo del artículo 17.3 TUE, Sección A, pto. 1, en Decisión 99/404/PESC, *doc. cit.*, Anexo I.

la UEO una permanente obligación de vigilancia sobre la conformidad de sus actuaciones con las orientaciones establecidas en cada momento por el Consejo Europeo.

La tercera y última de las reglas de funcionamiento se deriva del tercer párrafo del artículo 17.3 del TUE. En él se establece que "cuando la Unión recurra a la UEO para que elabore y ponga en práctica decisiones de la Unión relativas a las misiones a que se refiere el apartado 2 [misiones Petersberg], todos los Estados miembros de la Unión tendrán derecho a participar plenamente en dichas misiones". Se trata de un derecho que beneficia a los Estados de la UE que no son miembros de la UEO, y tienen en ella un estatuto de Observadores⁷⁷⁰. La disposición, que se ve correspondida en la Declaración del Consejo de Ministros de la UEO anexa al Tratado⁷⁷¹, también indica que el Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las modalidades prácticas necesarias que permitan 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 UEO. Estamos ante una disposición de la que se desprenden algunos extremos problemáticos.

En primer lugar, la misma supone alterar parcialmente el estatuto de Observador otorgado por la UEO a los Estados miembros de la UE que no desean convertirse en miembros de la UEO. Esa alteración implica equipararlos, cuando se produce el supuesto de hecho mencionado, al estatuto de Miembro Asociado (reservado para los Estados europeos no miembros de la UE y pertenecientes a la Alianza Atlántica)⁷⁷².

⁷⁷⁰ Aunque del artículo 17.3 se deduce claramente que el derecho de participación aludido se reduce a los casos en que la UE recurra a la UEO para la elaboración y puesta en práctica de una misión Petersberg, algún informe de la Asamblea UEO parece despreciar esa diferenciación, afirmando que el derecho a participar se extiende al conjunto de misiones dirigidas por la UEO a petición de la UE. Vid. Asamblea UEO-Comisión política, Doc. 1602, *doc. cit.*, apartado III.3, párrafo 26.

Nuestra interpretación respecto al alcance del derecho de participación de los Observadores parece ser compartida por el Parlamento Europeo, a la luz de la petición que formula en su Resolución de 14 de mayo de 1998: "Pide que los Estados observadores puedan participar en las misiones de carácter militar (incluidas las misiones en el ámbito de la defensa) distintas de las misiones de tipo Petersberg, en las mismas condiciones que en estas últimas". Vid. Resolución de 14 mayo 1998, *doc. cit.*, apartado 22. Si no existiera diferencia en cuanto a los derechos de participación de esos Estados, sería absurda la petición del Parlamento.

⁷⁷¹ Declaración en la que "la UEO confirma que cuando la Unión Europea recurra a ella para elaborar y poner en práctica decisiones de la Unión relativas a las misiones a las que se hace referencia en el apartado 2 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea, todos los Estados miembros de la Unión tendrán derecho a participar plenamente en dichas misiones, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea". Vid. Declaración del Consejo de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio 1997), *doc. cit.*, pto. 6.

⁷⁷² A esto debemos añadir las consecuencias que se derivan dependiendo de que la operación UEO se lleve a cabo utilizando únicamente medios UEO o también medios OTAN. Como señala el Informe Blaauw, en el primer caso, y por la vía del artículo 17, los países Observadores en la UEO ocuparían, en estos casos, una mejor posición que los Miembros Asociados. En el segundo caso, Observadores y Miembros Asociados tendrían

En segundo lugar, y atendiendo a las implicaciones mencionadas, surgen dudas sobre si esa ampliación de derechos puede articularse, jurídicamente, a través de meras modalidades prácticas. Así, y aunque existen opiniones doctrinales que califican las disposiciones del Tratado de Amsterdam como una modificación incidental del Tratado de Bruselas⁷⁷³, la Asamblea de la UEO, entre otros, considera que esa participación en pie de igualdad debe necesariamente fundamentarse en "acuerdos internacionales oficiales debidamente ratificados por las instituciones parlamentarias competentes de los países miembros"⁷⁷⁴.

Sea como fuere, lo cierto es que la disposición comentada ya ha sido objeto de desarrollo, a través de las modalidades prácticas anexas a una Decisión del Consejo de 10 de mayo de 1999; dichas modalidades recogen las medidas aprobadas el 18 de noviembre de 1997 por el Consejo de la UEO en aplicación de la Declaración relativa a la UEO de 22 de julio de 1997⁷⁷⁵. Atendiendo a su contenido, el "derecho a participar plenamente" se concreta, a su vez, en una serie de derechos y obligaciones. Entre los primeros figura la plena participación en el debate de los puntos correspondientes del orden del día del Consejo de la UEO y de sus grupos y comités pertinentes, así como el derecho a participar con los mismos derechos y obligaciones que un miembro de pleno derecho en la planificación y toma de decisiones de la UEO relativas a la misión. Ello supone el mismo derecho de participación en las estructuras de mando de la operación que los demás países contribuyentes⁷⁷⁶. Por su

los mismos derechos de participación en la toma de decisiones en el seno de la UEO. Según el Informe, será necesario que la OTAN concluya acuerdos específicos con esos Estados observadores en la UEO. Vid. Asamblea UEO-Comisión política, Doc. 1581, *doc. cit.*, párrafos 38 y 39. Sobre estas cuestiones, vid., también, Asamblea UEO-Comisión política, Doc. 1584, *doc. cit.*, párrafos 20 y ss.

El Informe Antretter propone sustituir la actual distinción entre Estados miembros de la UEO, Observadores, Miembros Asociados y Asociados, por sólo dos categorías; vid. Asamblea UEO-Comisión política, Doc. 1602, *doc. cit.*, apartado III.3, párrafo 28.

⁷⁷³ A ellas hace referencia el Informe Antretter, vid. Asamblea UEO-Comisión política, Doc. 1602, *doc. cit.*, apartado III, párrafo 4 y ss.

⁷⁷⁴ Vid. Asamblea UEO-Comisión política, Doc. 1581, *doc. cit.*, párrafos 14, 15 y 16. El Informe insiste en la fragilidad de los fundamentos jurídicos que permiten a los Asociados y Observadores participar en las actividades de la UEO y no descarta, incluso, la conveniencia de adaptar el Tratado de Bruselas a la nueva situación.

⁷⁷⁵ Vid. Decisión del Consejo 99/321/PESC, de 10 de mayo de 1999, *doc. cit.* Como consta en una Declaración adjunta a esta Decisión, los Estados miembros de la UE que son miembros de la UEO declaran que el Consejo de la UEO adoptó, el 18 de noviembre de 1997, una Decisión sobre la aplicación de los párrafos 4 a 6 de la declaración de 22 de julio de 1997 relativa a la UEO (anexa al Tratado de Amsterdam). También indican que en dicha Decisión figuran modalidades que permiten a los Estados Observadores de la UEO participar plenamente en todas las operaciones emprendidas por la UEO, lo cual se aplica a las medidas incluidas en las misiones Petersberg emprendidas por la UEO en respuesta a cualquier crisis concreta.

⁷⁷⁶ Vid. Decisión 99/321/PESC, *doc. cit.*, Anexo, pto. 1 y 3.

parte, el apartado de obligaciones incluye la contribución a los costes comunes y a cualquier coste adicional para el presupuesto de la UEO que resulten directamente de la operación, de conformidad con una clave de reparto establecida por la UEO en 1995⁷⁷⁷.

⁷⁷⁷ Vid. Decisión 99/321/PESC, *doc. cit.*, Anexo, pto. 4. Al objeto de facilitar la plena participación perseguida, el documento contempla una serie de medidas concretas (invitación a los Observadores a que designen fuerzas a disposición de la UEO, conexión con la red de comunicaciones de la UEO, y enlace con el Mando militar de la UEO, a través de los delegados militares de los Observadores).

CAPÍTULO 5º

LA RELACIÓN UE/UEO: FUNCIONAMIENTO.

Analizados en el Capítulo anterior los antecedentes, el marco normativo y las finalidades de la relación UE/UEO, procede ahora abordar los aspectos relativos a su funcionamiento. En este sentido, el objetivo de construir la UEO como el componente de defensa de la UE ha conducido a los Estados a adoptar un conjunto de medidas no sólo destinadas a permitir la cooperación entre esas dos estructuras, sino también la participación directa de los Estados en las actividades de la UEO. La razón para ello es doble. Por un lado, la asimetría de miembros entre la UE y la UEO. Por otro, la voluntad de armonizar las relaciones que cada una de esas estructuras mantiene con los Estados de Europa Central y del Este. Estudiar el funcionamiento de la relación UE/UEO exige analizar, por tanto, las consecuencias que de esa relación se derivan sobre la composición de la UEO así como las modalidades de cooperación sobre las que se sustenta la relación UE/UEO.

Por cuanto se refiere a la primera de las cuestiones planteadas, y desde el punto de vista de Estados miembros, la Declaración anexa al Tratado de Maastricht parecía proclive a solucionar la asimetría de miembros de pleno derecho por la vía de invitar sólo a los Estados de la UE a adquirir esa condición también en la UEO. No obstante, y en el supuesto de que algunos Estados declinaran dicha invitación, contemplaba para éstos un estatuto de participación restringida en la UEO: el estatuto de Observador. Resulta evidente la necesidad de analizar la conformidad de estas previsiones con las disposiciones del Tratado de Bruselas y su incidencia sobre el régimen de participación que en él se establece.

Por otro lado, y tratándose, insistimos, de construir la UEO como el componente de defensa de la UE, la ubicación de éste en el marco general de política exterior y de seguridad de la UE tiene consecuencias específicas sobre el sistema articulado por la UEO para la relación con países de su entorno más inmediato: los Estados de Europa Central y del Este. Desde 1992 la UEO ha diseñado mecanismos concretos de relación con estos países cuyo efectivo establecimiento depende de la existencia de un Acuerdo europeo de asociación entre cada uno de ellos y la UE. Tanto el anterior Foro de consultas como el actual estatuto de Asociación en la UEO responden a la vinculación que mantienen UEO y UE, y ofrecen a esos Estados una vía de participación restringida en la UEO.

Finalmente, y por cuanto respecta a las modalidades de cooperación intersubjetiva que sustentan la relación UE/UEO, éstas constituyen un entramado complejo fruto de las previsiones contenidas en las Declaraciones anexas al TUE, en documentos adoptados por la UE y por la UEO y, también, desarrolladas por la práctica. Su análisis exige optar por un criterio de clasificación que nos permita advertir no sólo sus características específicas sino también la idoneidad de esas modalidades de cooperación desde la perspectiva de las finalidades concretas que persigue la relación UE/UEO. Sobre estas premisas hemos optado por utilizar como criterio de clasificación la naturaleza específica de cada una de ellas. Esto nos permitirá distinguir tres grupos diferenciados: modalidades de cooperación interorgánica, modalidades de cooperación en el régimen de funcionamiento interno, y modalidades de cooperación operacional.

I. LAS CONSECUENCIAS DE LA RELACIÓN UE/UEO SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LA UEO.

El presente apartado abordará tres cuestiones. En primer lugar, el estatuto de miembro en la UEO, tal y como se regula en el Tratado de Bruselas, y las incidencias que para él se derivan de la relación UE/UEO. En segundo lugar, analizaremos el estatuto de Observador en la UEO, reservado para los Estados miembros de la UE que declinen la invitación para convertirse en miembros de la organización de defensa. Tratándose de un estatuto de participación restringida no previsto en el Tratado de Bruselas, su contenido ha sido regulado a través de declaraciones del Consejo de la UEO. Por último, estudiaremos el estatuto de Asociado en la UEO, destinado a los Estados de Europa Central y del Este que aspiran a convertirse en miembros de la UE y han firmado con ésta un Acuerdo europeo de asociación⁷⁷⁸. También en este caso se trata de un estatuto de participación no previsto en el Tratado constitutivo de la UEO.

1. El estatuto de Miembro en la UEO.

Actualmente es posible distinguir entre Estados originarios y Estados adheridos a la UEO, diferencia que sin embargo no afecta al conjunto de derechos y obligaciones que conforman el estatuto de Estado Miembro.

Tradicionalmente, la doctrina califica como Estados originarios a los siete firmantes de los Acuerdos de París: los cinco Estados miembros del Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948 (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido) más la República Federal Alemana e Italia, invitados a adherirse en virtud de los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Londres y contenidos en el Acta Final de 3 de octubre de

⁷⁷⁸ Quizás convenga reiterar que, junto al estatuto de miembro de pleno derecho, la UEO cuenta con tres estatutos de participación restringida: Observadores, Asociados y Miembros Asociados, éste último reservado para los Estados europeos de la OTAN que no pertenecen a la UE. La tipología de estatutos mencionados conduce a algunos autores a hablar de "la geometría variable como componente existencial de la UEO". Vid. DUMOULIN, A. & REMACLE, E., *op. cit.*, p. 351 y ss. A fin de paliar las dificultades que se derivan de esta situación, la Asamblea de la UEO incluyó entre sus propuestas de enmienda al Tratado de Maastricht la elaboración de un documento UE/UEO que previese la participación progresiva de los Miembros Asociados, Observadores y Asociados en un sistema colectivo de seguridad y defensa ubicado bajo la égida de la UE. Vid. Recomendación nº 614 de la Asamblea de la UEO, relativa a Maastricht II, en Doc. 1594, *doc. cit.*.

1954⁷⁷⁹. Posteriormente, han ratificado el Tratado de Bruselas y se han adherido a la UEO tres Estados: España y Portugal, cuya incorporación se produjo el 27 de marzo de 1990, y Grecia, miembro de pleno derecho desde el 6 de marzo de 1995.

El análisis de las características que reúne el estatuto de miembro en la UEO exige estudiar, en un primer momento, las disposiciones que establece su tratado constitutivo y, por tanto, el régimen previsto en el mismo. Por otro lado, deberemos identificar si ese estatuto presenta, en la actualidad, alguna particularidad derivada de la específica relación que la UEO mantiene con la UE.

A. El régimen previsto en el Tratado constitutivo de la UEO.

La UEO constituye un claro ejemplo de organización internacional semi-abierta, tanto desde el punto de vista procedimental como atendiendo a las condiciones de fondo exigidas a cualquier Estado candidato.

El procedimiento previsto para la incorporación de nuevos miembros se regula en el artículo XI del Tratado de Bruselas. En virtud del mismo, la adhesión requiere la previa invitación de las Altas Partes contratantes, decidida de común acuerdo. Una vez cursada dicha invitación, las condiciones de adhesión se negocian directamente entre los Estados parte en el Tratado y el Estado invitado. Resultado de esas negociaciones es, si procede, la firma de un Protocolo de Adhesión, cuya entrada en vigor, y por tanto efectiva incorporación del nuevo Estado, coincidirá con el día en que el Gobierno belga reciba de los Estados signatarios la última notificación relativa a la aceptación, aprobación o ratificación del mencionado Protocolo.

Desde el punto de vista de las condiciones de fondo, el Preámbulo del Tratado de Bruselas limita la libertad de invitación de los Estados parte a sólo aquéllos Estados "inspirados por los mismos ideales y animados por la misma determinación" que presentan los Estados originarios, firmantes del Tratado. Siguiendo a MOULIAS, dichos ideales y objetivos pueden clasificarse en tres grupos principales⁷⁸⁰:

⁷⁷⁹ Vid. Protocolo por el que se modifica y completa el Tratado de Bruselas de 17 de mayo de 1948, firmado en París el 23 de octubre de 1954; Preámbulo; (*BOE* núm. 110, 8 de mayo de 1990, *RCL*, 1990, marginal 946, pág. 2354). No obstante, y en puridad, los Estados originarios son los cinco Estados parte del Tratado de Bruselas de 1948. Simultáneamente a su reforma en 1954, se formula la invitación a la RFA y a Italia, que se convertirían así en los dos primeros Estados adheridos al Tratado.

⁷⁸⁰ Vid. MOULIAS, G., *op. cit.*, parágrafo 36.

- Promover la unidad y fomentar la integración progresiva de Europa.
- Defender los principios democráticos, las libertades cívicas e individuales, las tradiciones constitucionales y el imperio de la ley.
- Prestarse asistencia mutua, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, con el fin de asegurar la paz y la seguridad internacionales y oponerse a cualquier política agresiva.

Por tanto, podemos afirmar que los Estados susceptibles de invitación, según se desprende del Tratado de Bruselas, deben reunir tres características básicas: ser Estados europeos, democráticos y que no mantengan una política de neutralidad.

A partir de esas condiciones, los Estados miembros de la UEO han querido, además, vincular cualquier nuevo supuesto de ampliación a los objetivos esenciales de su proceso de reactivación. En este sentido, el Consejo de Ministros de la UEO celebrado en la Haya los días 26 y 27 de octubre de 1987 estableció tres principios generales a toda ampliación⁷⁸¹: el deber de los candidatos de aceptar el Tratado de Bruselas y la Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad⁷⁸², indicando estar dispuestos a aceptar las obligaciones que de ella se derivan; y asumir el compromiso de arreglar sus problemas en materia de defensa en el seno de la OTAN.

Sobre la base de todos estos requisitos procedimentales y sustantivos se produjo la adhesión al Tratado de Bruselas e incorporación a la UEO de España y Portugal. Ambos Estados recibieron el 19 de abril de 1988 la invitación para iniciar las discusiones pertinentes destinadas a su adhesión. La invitación formal por parte del Consejo de Ministros tuvo lugar el 14 de noviembre del mismo año, fecha que se corresponde así mismo con la de la firma del Protocolo de adhesión al Tratado de Bruselas. La entrada en vigor de dicho Protocolo y la consiguiente incorporación de ambos países a la Organización se produjo el 27 de marzo de 1990, una vez superada la ratificación del mismo por todos los países contratantes⁷⁸³.

⁷⁸¹ Vid. "Relevé des Conclusions établi par la Présidence neerlandaise du Conseil Ministeriel de l'UEO qui s'est tenu a La Haye les 26 et 27 octobre 1987", pto. 7, en *Annuaire Européen*, Vol. XXXV, 1987, pág. 21 UEO.

⁷⁸² Nos referimos al documento adoptado por el Consejo de la UEO el 27 de octubre de 1987 en su reunión de La Haya. Vid. Consejo UEO-Plataforma de la Haya (1987), *doc. cit.* La exigencia de su aceptación como condición para devenir Estado miembro de la UEO se traduce, en el caso de España, en la publicación de este documento en el BOE, como parte integrante de los instrumentos que conforman la adhesión de España a esta organización.

⁷⁸³ Vid. Protocolo de Adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa al Tratado de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva, firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948, enmendado por el Protocolo por el que se modifica y completa el Tratado de Bruselas, firmado en París el 23 de octubre de 1954, en *BOE* núm. 110, 8 de mayo de 1990 (*RCL*, 1990, marginal 946,

B. La incidencia de la relación UE/UEO sobre la condición de Estado Miembro de la UEO.

El objetivo asignado desde 1991 a la UEO de desarrollar la organización como el componente de defensa de la UE tiene una doble consecuencia sobre la condición de Estado Miembro en aquélla. Por un lado, respecto a las características que debe reunir cualquier Estado candidato, y por otro, respecto a las condiciones de fondo o compromisos que deben estar dispuestos a aceptar. A ello se añade una cierta alteración en la aplicabilidad del compromiso de asistencia mutua recogido en el artículo V del Tratado de Bruselas.

Respecto a las características exigibles, *ab initio*, a cualquier Estado para devenir miembro de la UEO, desde 1991 se exige la condición de ser Estado miembro de la UE. Se trata de un nuevo requisito que se desprende de la Declaración adoptada por los Estados miembros de la UEO en diciembre de 1991, y anexa al Tratado de Maastricht, en cuanto esos Estados limitan la invitación para devenir miembro a los que también lo sean de la UE⁷⁸⁴.

Respecto a las condiciones de fondo o compromisos que debe aceptar cualquier candidato para convertirse en miembro, la Declaración de Petersberg adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO en junio de 1992 ha venido a completar, o cuando menos precisar, los requisitos mencionados en el Tratado de Bruselas⁷⁸⁵. Según se establece en esa Declaración, los Estados que deseen adherirse al Tratado deben:

p. 2351 y ss.).

⁷⁸⁴ Vid. *Declaración relativa a la Unión Europea Occidental*, adoptada el 10 de diciembre de 1991 y anexa al Tratado de la Unión Europea: II. Declaración de Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido, que son miembros de la Unión Europea Occidental.

Con posterioridad a ésta, los Estados miembros de la UEO no han vuelto a adoptar una Declaración donde se replantee la cuestión acerca del tipo de Estados que pueden ser invitados a devenir miembros de la UEO. De hecho, la Declaración anexa al Tratado de Amsterdam no aborda esta cuestión ni otras relacionadas con los estatutos de participación restringida en la organización. El problema radica en que la Declaración de 1991 afirma que los acuerdos relativos a las propuestas formuladas se concluirán antes del 31 de diciembre de 1992, lo que podría conducir a pensar que con posterioridad a esa fecha tales propuestas devienen caducas. Sin embargo, la Declaración ha seguido aplicándose, como lo demuestra el hecho de que en 1995 se convirtieran en Observadores de la UEO tres nuevos Estados, tras su adhesión a la UE. Por ello, consideramos que la Declaración adoptada por los Estados miembros de la UEO en diciembre de 1991 continúa siendo el marco de referencia para determinar el tipo de Estados susceptibles de ser invitados a devenir miembros de la UEO, así como la Declaración donde se establecen los otros estatutos de participación en la UEO. La vigencia de la Declaración de 1991, por lo que respecta a los estatutos de participación en la UEO, ha sido confirmada por el Consejo de la UEO en sus respuestas a las Recomendaciones nº 618 y 625 de la Asamblea. Vid., respectivamente, Documento 1524, *doc. cit.*, y Document 1607, 7 mai 1998, *Recommandations n° 619 à 625 et Réponses du Conseil*.

⁷⁸⁵ Vid. Consejo UEO-Declaración de Petersberg (1992), *doc. cit.*, Parte III.

- respetar el Tratado de Bruselas, sus Protocolos y textos asociados, así como los acuerdos concluidos por los Estados miembros en virtud de las disposiciones de dicho Tratado;
- aprobar los acuerdos, decisiones y reglamentos adoptados conforme a las disposiciones del Tratado de Bruselas, y las Declaraciones adoptadas por sus Estados miembros desde la Declaración de Roma, de 27 de octubre de 1984;
- desarrollar la UEO como componente de defensa de la UE y como medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica.

Estos extremos permiten hablar de la existencia de un "acervo UEO" integrado por sus textos constitutivos y las decisiones adoptadas en virtud de los mismos; las declaraciones adoptadas por sus Estados miembros desde el inicio del proceso de reactivación de la Organización, y el doble objetivo en virtud del cual se establece la actual relación de la UEO con la UE y la Alianza Atlántica.

En paralelo, la Declaración de Petersberg introduce también una cierta modificación en el conjunto de derechos que asisten a los Estados miembros de la UEO. Así, el compromiso de arreglar los problemas de defensa en el seno de la OTAN, incorporado en 1987⁷⁸⁶, ha sido retomado por la Declaración de Petersberg como uno de los principios sobre los cuales se fundan las relaciones entre los Estados Miembros de la UEO y los Miembros Asociados a la misma⁷⁸⁷. Según esta Declaración, los compromisos de asistencia mutua frente a una agresión armada contenidos en el Tratado de Bruselas (artículo V) y en el Tratado del Atlántico Norte (artículo 5) no sólo se refuerzan mutuamente sino que, además, no pueden ser invocados por los Estados que suscriben la Parte III de la mencionada Declaración (Estados miembros y Miembros Asociados a la UEO). Esto es, el derecho de asistencia derivado de ambos Tratados no opera si el conflicto armado se produce entre Estados europeos pertenecientes a la OTAN y/o la UEO. El nuevo compromiso, si bien ha permitido superar los obstáculos para la adhesión de Grecia a la UEO (sin que se produjera también la

⁷⁸⁶ Vid. "Relevé des Conclusions établi par la Présidence neerlandaise du Conseil Ministeriel de l'UEO qui s'est tenu a La Haye les 26 et 27 octobre 1987", pto. 7, *doc. cit.*

⁷⁸⁷ Recordemos que la condición de Miembro Asociado es un estatuto de participación restringida que la UEO reserva para los Estados europeos, miembros de la Alianza Atlántica, que no pertenecen a la UE. El contenido y las características de este estatuto lo estudiaremos en el Capítulo 7º.

adhesión de Turquía), constituye para la mayoría de los autores un debilitamiento de las garantías de seguridad contenidas en el artículo V del Tratado de Bruselas⁷⁸⁸.

Un último extremo a considerar son las consecuencias que se derivan de conjugar la limitación a Estados UE de la invitación a devenir miembro de la UEO, con el compromiso exigible a cualquier candidato de desarrollar la UEO como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza. Consecuencias que no son objeto de tratamiento unánime.

Así, algunos consideran posible la incorporación a la UEO de Estados no miembros de la Alianza, circunstancia a partir de la cual estiman que se produciría un "compromiso desviado" ('engagement détournée') de los Aliados norteamericanos para con la seguridad y defensa de esos Estados. El fundamento para ello sería el artículo IV del Tratado de Bruselas⁷⁸⁹, junto al compromiso asumido por los Estados miembros de la UEO de articular vía OTAN cualquier ejercicio colectivo del compromiso de asistencia mutua recogido en el artículo V del Tratado de Bruselas⁷⁹⁰. Por el contrario, otras opiniones se inclinan a considerar que la combinación de ambos requisitos conduce, de facto, a limitar en los Estados que pertenecen simultáneamente a la UE y a la Alianza Atlántica el colectivo de posibles candidatos y efectivos miembros de pleno derecho en la UEO⁷⁹¹.

La práctica desarrollada hasta el momento se corresponde con esta última posición pues sólo Grecia, miembro de la Alianza y de la UE, ha aceptado hasta la fecha la invitación

⁷⁸⁸ CARO afirmaba en 1988 que, en base al artículo V del Tratado de Bruselas, la UEO no podía admitir a Grecia ni a Turquía mientras no solucionasen el conflicto que les opone; vid. CARO, J.M., "La reactivation de l'UEO: un bilan. Point de vue du President sortant de l'Assemblée de l'UEO", en TSAKALOYANNIS, P. (ed.), *op. cit.*, p. 33. No solucionado el conflicto, la adhesión de Grecia ha exigido la afectación del compromiso de asistencia mutua contenido en el mencionado artículo.

⁷⁸⁹ El mencionado artículo IV reza como sigue: "En la ejecución del Tratado, las Altas Partes Contratantes y todos los órganos creados por ellas en virtud del mismo cooperarán estrechamente con la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Con el fin de evitar toda duplicación con los Estados Mayores de la OTAN, el Consejo y la Agencia recurrirán a las Autoridades Militares correspondientes de la OTAN para obtener información y asesoramiento en materia militar".

⁷⁹⁰ Vid. Asamblea UEO-Comisión política, Documento 1509, *doc. cit.*, parágrafo 15; y Documento 1584, *doc. cit.*, parágrafo 45 y ss.

⁷⁹¹ Vid. Informe Antretter, Comisión política de la Asamblea UEO, Documento 1602, *doc. cit.*, apdo. III.3, parágrafo 17. También en esta línea parece inscribirse ADAM; vid. Avis juridique sur le statut des Etats associés et le régime de leur participation aux opérations militaires et aux activités de l'UEO en matière d'armements, par M. ADAM, parágrafo 7, en Document 1625, 10 novembre 1998, *Les conséquences politiques et juridiques de l'élargissement de l'UEO à des pays non signataires du Traité de Bruxelles modifié-Réponse au rapport annuel du Conseil*, Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Urbain, rapporteur, Anexo.

para convertirse en miembro de pleno derecho de la UEO⁷⁹². La firma del Protocolo de adhesión de Grecia al Tratado de Bruselas se produjo el 20 de noviembre de 1992, fecha que coincide con la de la invitación oficial formulada por el Consejo de Ministros. Su plena incorporación a la UEO tuvo lugar el 6 de marzo de 1995, fecha de la entrada en vigor del mencionado Protocolo⁷⁹³. Cabe destacar cómo en el Preámbulo del mismo se reproducen los compromisos exigidos por la Declaración de Petersberg para adquirir la condición de Estado miembro.

2. El estatuto de Observador en la UEO.

La Declaración adoptada en diciembre de 1991 por los Estados miembros de la UEO, anexa al Tratado de Maastricht, enuncia un nuevo estatuto de participación restringida en la UEO para aquéllos Estados de la UE que, si así lo prefieren, no decidan convertirse en miembros de la UEO: el estatuto de Observador⁷⁹⁴. A continuación analizaremos el contenido inicialmente otorgado a ese estatuto así como su posterior desarrollo.

A. Contenido inicial: la Declaración de Petersberg del Consejo de la UEO.

El contenido del estatuto de Observador, no previsto en el Tratado de Bruselas⁷⁹⁵, fue inicialmente definido por el Consejo de Ministros de la UEO en la Declaración de Petersberg, adoptada el 19 de junio de 1992⁷⁹⁶.

⁷⁹² Dinamarca, por el contrario, aunque reúne esa doble condición, ha preferido optar por el estatuto de Observador en la UEO. Las causas para ello parecen encontrarse en las reticencias mostradas por la población danesa a comprometerse en el desarrollo de una política de defensa común, en los términos señalados en el TUE. A este respecto, vid. DUMOULIN A. & REMACLE, E., *op. cit.*, p. 202-3.

⁷⁹³ Vid. Protocolo de Adhesión de la República Helénica a la Unión Europea Occidental; *BOE* n° 82, de 6 de abril de 1995 (*RCL*, 1995, marginal 1104, págs. 2986 a 2987).

⁷⁹⁴ La figura del Estado Observador cuenta con un precedente ocasional. Así, los embajadores de Grecia, Turquía, Dinamarca e Irlanda fueron invitados a asistir, como observadores, al Consejo de Ministros de la UEO de 21 de agosto de 1990, dedicado a la crisis del Golfo; vid. *Annuaire Européen*, Vol. XXXVIII, 1990, p. 18 UEO.

⁷⁹⁵ En opinión de ADAM, tanto el estatuto de Observador como los otros estatutos de participación restringida en la UEO encuentran su fundamento jurídico, dentro del Tratado de Bruselas, en el objetivo general de integración europea enunciado en su Preámbulo; vid. Avis juridique sur le statut des Etats associés et le régime de leur participation aux opérations militaires et aux activités de l'UEO en matière d'armements, parágrafo 13, en Informe Urbain, Comisión política de la Asamblea UEO, Documento 1625, *doc. cit.*, Anexo.

⁷⁹⁶ Vid. Consejo UEO-Declaración de Petersberg (1992), *doc. cit.*, Parte III. Respecto a las negociaciones que condujeron al otorgamiento de la condición de Observador y de los otros dos estatutos de participación restringida (Miembro Asociado y Asociado), vid. VAN EEKELEN, W. (1998), *op. cit.*, p. 135-9.

Los derechos que en esa Declaración se establecen en beneficio de los Observadores hacen referencia, en primer lugar, a su participación en la estructura orgánica de la UEO. Los Estados que adquieran esta condición pueden ser invitados a las reuniones de los grupos de trabajo y asistir a las del Consejo de la UEO, bajo reserva de las disposiciones previstas en el artículo VIII del Tratado de Bruselas. No obstante, y a petición de la mayoría de Estados miembros o de la mitad de éstos incluida la Presidencia, la presencia en las reuniones del Consejo podrá limitarse a los miembros de pleno derecho. En ambas modalidades de reunión, los Estados Observadores podrán ser invitados, previa petición, a tomar la palabra. Como podemos observar, los Estados observadores sólo cuentan con un derecho de asistencia a las reuniones del Consejo, que además puede ser objeto de excepción si así lo deciden los Estados miembros. Respecto a las reuniones de los grupos de trabajo y a la posibilidad de que esos Estados manifiesten sus opiniones, la presencia e intervención de los observadores se contempla como una posibilidad sujeta a invitación expresa. Por otro lado, y según indica la Declaración de Petersberg, los Estados observadores tendrán los mismos derechos y responsabilidades que los miembros de pleno derecho en relación con las funciones de las instancias e instituciones en que participen y que sean transferidas a la UEO.

Atendiendo al contenido descrito, el estatuto de Observador en la UEO diseñado por la Declaración de Petersberg responde a los rasgos generales identificados por la doctrina como características propias de esta modalidad de participación restringida en las organizaciones internacionales. Se trata, además, de una modalidad de vinculación a la UEO desprovista de todo elemento contractual formal, que reviste, por tanto, un carácter unilateral y reglamentario⁷⁹⁷.

B. Desarrollo y puesta en práctica.

El Consejo de Ministros de la UEO, a través de sus Declaraciones posteriores a la de Petersberg, no sólo ha puesto en práctica el estatuto de Observador, sino que también ha procedido a la ampliación de su contenido, de manera tal que cabe plantearse si no se ha producido, incluso, una modificación de su naturaleza inicial.

⁷⁹⁷ En este sentido, vid. ADAM, Avis juridique sur le statut des Etats associés et le régime de leur participation aux opérations militaires et aux activités de l'UEO en matière d'armements, parágrafo 2, en Informe Urbain, Comisión política de la Asamblea UEO, Documento 1625, *doc. cit.*, Anexo.

En noviembre de 1995 el Consejo de la UEO acordó la posibilidad de que los Estados Observadores puedan participar también en las operaciones UEO, previo acuerdo de todos sus Estados miembros⁷⁹⁸. Posibilidad que, aunque se materialice caso por caso, fue desarrollada por el Consejo permanente de la UEO adoptando medidas que permiten una mayor participación de esos Estados en las misiones Petersberg de la UEO y clarificando la práctica y los procedimientos que se aplican a los Observadores en tales casos⁷⁹⁹.

El principal cambio en el contenido del estatuto de Observador procede, no obstante, de la Declaración del Consejo de la UEO de 22 de julio de 1997, anexa al Tratado de Amsterdam, donde se contiene el compromiso de desarrollar el papel de los Observadores de conformidad con el artículo 17.3 del TUE⁸⁰⁰. Como vimos al analizar las reglas de funcionamiento que rigen la actuación de la UEO cuando elabora y pone en práctica decisiones de la UE⁸⁰¹, se trata de permitir que esos Estados, cuando contribuyan a las misiones Petersberg llevadas a cabo por la UEO a petición de la UE, puedan participar plenamente y en pie de igualdad con los Estados miembros en la planificación y toma de decisiones dentro de la UEO. A tal efecto, y antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo permanente de la UEO adoptó el 4 de noviembre de 1997 las modalidades prácticas que deben posibilitar esa plena participación, y que se recogen, ahora también, en una Decisión del Consejo de la UE de 10 de mayo de 1999⁸⁰². En su reunión de 18 de noviembre de 1997, el Consejo de Ministros de la UEO, además de ratificar las modalidades adoptadas por su Consejo permanente, acordó la aplicación provisional de las mismas en el caso de operaciones UEO realizadas en virtud del, entonces, artículo J.4.2 del TUE⁸⁰³.

La Declaración del Consejo de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam contempla también un reforzamiento de la participación de los Observadores en otros dos ámbitos. En

⁷⁹⁸ Vid. Consejo UEO-European Security: a Common Concept...(1995), *doc. cit.*, parágrafo 165; y *Déclaration de Madrid*, Conseil des Ministres de l'UEO, Madrid, 14 novembre 1995, parágrafo 20.

⁷⁹⁹ Vid. *Déclaration de Birmingham*, Conseil des Ministres de l'UEO, 7 mai 1996, parágrafo 13.

⁸⁰⁰ Vid. Consejo UEO-Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio de 1997), *doc. cit.*, parágrafo 6.

⁸⁰¹ En el último apartado del Capítulo 4º.

⁸⁰² Vid. Informe anual del Consejo a la Asamblea UEO (julio-diciembre 1997), *doc. cit.*, apartado II; y Decisión del Consejo de la UE 99/321/PESC, de 10 de mayo de 1999, *doc. cit.* El contenido concreto de estas modalidades prácticas se analizó en el último apartado del Capítulo 3º.

⁸⁰³ Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, parágrafo 9.

primer lugar, se afirma que "la UEO estudiará la cuestión de la participación de los Observadores, en la medida más plena posible, de conformidad con su estatuto, en la planificación y en la toma de decisiones en el seno de la UEO para todas las operaciones a las que contribuyan"⁸⁰⁴.

Con este fin, tres Estados Observadores ya han designado fuerzas a disposición de la UEO. Además, el Consejo permanente de la UEO aprobó, el 27 de octubre de 1998, un documento relativo al mandato de una unidad específica de la Célula de Planificación del Estado Mayor de la UEO que debe permitir la participación de los Observadores en la planificación de las operaciones a cuya realización tengan la intención de contribuir⁸⁰⁵.

En segundo lugar, "la UEO, previa consulta con las instancias competentes si fuera menester, estudiará la posibilidad de una participación máxima en sus actividades por parte de...los países observadores, de conformidad con su estatuto. En particular, prestará atención a las actividades en los ámbitos del armamento, del espacio y de los estudios militares"⁸⁰⁶. Mientras que en materia de armamento se han dado pasos significativos⁸⁰⁷, la participación de los Observadores en las otras actividades mencionadas está en fase de estudio⁸⁰⁸.

En la actualidad, cinco Estados ostentan la condición de Observadores en la UEO. Así, Dinamarca e Irlanda disfrutan de ese estatuto desde el 20 de noviembre de 1992, en virtud de los documentos adoptados en esa fecha por el Consejo de Ministros de la UEO⁸⁰⁹.

⁸⁰⁴ Esto es, sean o no misiones emprendidas a requerimiento de la UE y con independencia de que sean operaciones de la categoría "misiones Petersberg". Vid. Consejo UEO-Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio 1997), *doc. cit.*, pto. 14, quinto párrafo. Un primer paso fueron los acuerdos mejorados para la participación de los Observadores en todas las misiones Petersberg a las que contribuyan, adoptados por el Consejo de la UEO en noviembre de 1997; vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, pto. 29.

⁸⁰⁵ El contenido de este documento, así como los otros extremos apuntados, se explican en el Informe anual del Consejo de la UEO sobre la actividad de la organización en el segundo semestre de 1998. Vid. Informe anual (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, apdos. II, V.d) y VIII.

⁸⁰⁶ Vid. Consejo UEO-Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio 1997), *doc. cit.*, pto. 14, sexto párrafo.

⁸⁰⁷ Como ya vimos anteriormente, los trece Ministros integrantes del Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO) adoptaron en noviembre de 1997 el acuerdo de permitir a los Observadores que así lo deseen participar en todas las reuniones del GAEO. Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, pto. 40. Desde noviembre de 1998, Austria, Suecia y Finlandia asisten a las reuniones del GAEO; vid. Consejo UEO-Declaración de Roma (1998), *doc. cit.*, Segunda parte, pto. 1.

⁸⁰⁸ Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, pto. 29, y Declaración de Rhodes (1998), *doc. cit.*, pto. 35, así como el Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, apartado XI.

⁸⁰⁹ Vid. Consejo UEO-Declaración de Roma (nov. 1992), *doc. cit.*, parágrafo 1. Como indica ROBLES, el Consejo adoptó una declaración en la que se afirma que, sin que ello suponga una modificación del Tratado de Bruselas, Irlanda y Dinamarca van a convertirse en observadores. En esa Declaración se retoman las condiciones del estatuto de Observador fijadas en la Declaración de Petersberg, precisando que sólo Dinamarca

Por su parte, Austria, Finlandia y Suecia adquirieron esa condición en 1995, a raíz de la entrada en vigor de su Tratado de Adhesión con la UE⁸¹⁰. Excepto Dinamarca, todos han firmado con la UEO un acuerdo de seguridad para intercambio de información clasificada⁸¹¹.

3. El estatuto de Asociado en la UEO.

El estatuto de Asociado en la UEO encuentra sus orígenes en las relaciones con los países de Europa Central y del Este, iniciadas por la organización a finales de los noventa. No obstante, la especial relación con la UE que la UEO exige para reconocer la condición de Asociado, permite sostener la vinculación entre este estatuto de participación restringida y la relación UEO/UE. El estudio de aquellos antecedentes, del contenido inicialmente conferido a ese estatuto y su posterior desarrollo, centrarán este apartado.

A. Antecedentes.

La caída del "telón de acero" y la progresiva aparición de sistemas democráticos en los países del antiguo bloque del Este abrió para las organizaciones internacionales europeas un proceso de acercamiento a los mismos del que no fue ajena la UEO. En efecto, el Consejo de Ministros celebrado en abril de 1990 encargó a la Presidencia y al Secretario General establecer contactos con los nuevos gobiernos democráticos elegidos en Europa Central y del Este al objeto de intercambios mutuos⁸¹².

El proceso de consultas y cooperación así iniciado recibió un impulso significativo en la reunión ministerial celebrada en Bonn el 19 de junio de 1992 entre el Consejo de la UEO

tendrá los mismos derechos y responsabilidades que los miembros de pleno derecho en relación con las funciones de las instancias e instituciones en que participe y sean transferidas a la UEO. La puntualización resulta en cierto modo lógica, pues sólo Dinamarca venía participando en estructuras de ese tipo (ie. en el Grupo Europeo Independiente de Programas, transferido a la UEO y convertido en el Grupo Armamento de Europa Occidental -GAEO-). Vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 136.

⁸¹⁰ Vid. Consejo UEO-Declaración de Lisboa (1995), *doc. cit.*, pto. 1. Respecto a los cambios en la "neutralidad" de esos tres países, vid. DUMOULIN, A. & REMACLE, E., *op. cit.*, p. 346 y ss.

⁸¹¹ El acuerdo con Austria se firmó el 19 de noviembre de 1996, mientras que los acuerdos con Suecia y Finlandia se firmaron, respectivamente, el 18 de marzo y el 22 de abril de 1997. Vid. Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1996), *doc. cit.*, apdo. II, y Document 1592, 13 octubre 1997, *Première partie du Quarante-troisième rapport annuel du Conseil à l'Assemblée sur les activités du Conseil (pour la période allant du 1er janvier au 30 juin 1997)*, apdo. II, in fine. El acuerdo con Irlanda es de 10 de noviembre de 1998; vid. Informe anual del Consejo UEP (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, apdo. II, in fine. La ausencia de un acuerdo semejante con Dinamarca se explica, en nuestra opinión, por su condición de Estado miembro de la OTAN.

⁸¹² Vid. Comunicado del Consejo UEO de 23 de abril de 1990, *doc. cit.*, parágrafo 8.

y los representantes de Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Hungría y las Repúblicas Checa y Eslovaca. Fruto de dicha reunión fue el establecimiento de un Foro de consultas que se materializaba en reuniones anuales de los Ministros de Asuntos Exteriores y en encuentros entre el Consejo permanente de la UEO y los embajadores de los países mencionados⁸¹³. La creación de ese Foro encuentra su fundamento no sólo en la posición de la UEO dentro de la arquitectura de seguridad europea, sino también en la especial vinculación que en aquéllos momentos mantenían esos países con las Comunidades Europeas. El criterio utilizado por la UEO para decidir qué países debían participar en este Foro de consultas fue, precisamente, la existencia de un Acuerdo europeo de asociación entre éstos y la Comunidad Europea⁸¹⁴. Además, en la primera reunión ministerial del Foro de Consultas se acordó que una de las finalidades de la cooperación a desarrollar en su seno era contribuir a una mejor percepción de la política de seguridad y defensa que estaba llamada a elaborar la Unión Europea.

B. Contenido inicial: la Declaración de Kirchberg del Consejo de la UEO.

Sobre la base de estos antecedentes, y tras la entrada en vigor del TUE, el Consejo de Ministros de la UEO decidió estudiar vías que permitieran el fortalecimiento de la cooperación desarrollada a través del Foro de Consultas⁸¹⁵. Resultado concreto de esos trabajos sería la Declaración de Kirchberg, en el marco de la cual se establece un estatuto de participación restringida en la UEO, el estatuto de Asociado. La Declaración incluye dos documentos de interés: el Comunicado del Consejo de Ministros y un Documento sobre el estatuto de asociación a la UEO, ambos adoptados el 9 de mayo de 1994.

En el Comunicado, el Consejo de la UEO subraya la vocación de los nueve países participantes en el Foro de Consultas por incorporarse a la UE, así como los lazos que ya

⁸¹³ Vid. MOULIAS, G., *op. cit.*, parágrafo 119. Respecto a los desarrollos en el marco de este Foro de consultas, vid., también, DUMOULIN, A. & REMACLE, E., *op. cit.*, p. 240-2.

⁸¹⁴ Para ROBLES esto significa un mayor acercamiento de la UEO, en estos aspectos, al proceso de construcción europea; vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 138. Sobre los mencionados Acuerdos europeos de asociación, vid. LIROLA DELGADO, I., "Las relaciones entre la Unión Europea y los países de Europa Central y Oriental: Los Acuerdos Europeos en el marco de la ampliación de la Unión Europea", *R.I.E.*, 1995, p. 71-99.

⁸¹⁵ Vid. Consejo UEO-Declaración de Luxemburgo (nov. 1993), *doc. cit.*, pto. 5. La Declaración recoge un mandato en tal sentido al Consejo permanente de la UEO.

les unen a ésta a través de los Acuerdos europeos, sin olvidar la participación de los mismos en el marco de la Alianza Atlántica por la vía de la Asociación para la Paz⁸¹⁶.

El Documento sobre el estatuto de Asociación fue adoptado solemnemente en la reunión del Foro de Consultas también celebrada el 9 de mayo de 1994⁸¹⁷. En su Preámbulo se alude expresamente a la vinculación que existe entre el aumento de la cooperación de esos Estados con la UE, y la ampliación y profundización de su simultánea relación con la UEO⁸¹⁸. Además, se establecen dos principios rectores de la relación entre los Estados miembros de la UEO y los Estados Asociados: el arreglo de controversias por medios pacíficos, conforme a las obligaciones derivadas de la Carta de las Naciones Unidas y a los compromisos asumidos en el Acta Final de Helsinki y la Carta de París, así como a los principios y reglas de derecho internacional generalmente reconocidos; y la abstención del

⁸¹⁶ Vid. Consejo UEO-Declaración de Kirchberg (1994), *doc. cit.*, Comunicado del Consejo de la UEO, pto. 1. La Asociación para la Paz es una estructura creada por la OTAN en 1994 para la cooperación militar con países de Europa Central y del Este. Sus objetivos son fomentar la transparencia de los presupuestos de defensa; garantizar el control democrático de los Ministerios de Defensa; mantener la capacidad y grado de alerta necesario para contribuir, en su caso, a la realización de operaciones bajo autoridad de la ONU y/o OSCE; desarrollar lazos de cooperación militar con la OTAN a fin de lograr que la planificación, adiestramiento y maniobras para ese tipo de operaciones se realicen de manera conjunta; y desarrollar fuerzas capacitadas para operar con aquéllas de los países miembros de la Alianza. Dichos objetivos se persiguen a través de programas de cooperación individualizada entre la OTAN y cada uno de los Estados partícipes en la Asociación para la Paz. Así mismo, la OTAN se compromete a realizar consultas con aquél de sus participantes que perciba alguna amenaza directa contra la integridad de su territorio, su independencia política o su seguridad. La Asociación para la Paz es una estructura abierta a todos los Estados miembros del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (creado por la OTAN en 1991, constituye el primer foro de acercamiento de la Alianza a los países ex-comunistas de Europa) y de la OSCE que deseen participar. Respecto a la creación de la Asociación para la paz, vid. Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno tras la reunión del Consejo del Atlántico Norte, 10 y 11 de enero de 1994 (M-1(94)3); y *Asociación para la Paz: Invitación y Documento Marco*. Declaración emitida tras la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo del Atlántico Norte celebrada en la sede de la OTAN, Bruselas, el 10 y 11 de enero de 1994; en *Revista de la OTAN*, 1994, nº 1, p. 28-29; y en *Manual de la OTAN*, Oficina de información y prensa de la OTAN, Bruselas, 1995, p. 267-270. Sobre ésta y otras estructuras para la relación de la Alianza Atlántica con los Estados de Europa Central y del Este, vid. CARACUEL RAYA, M.A., *op. cit.*, p. 105-125.

⁸¹⁷ Vid. Consejo UEO-Declaración de Kirchberg (1994), *doc. cit.*, Parte II: Documento sobre el Estatuto de Asociación de la UEO. Aunque la decisión de establecer esta modalidad de participación restringida pertenece en exclusiva a la UEO, la forma elegida para su adopción pone de manifiesto el carácter contractual de ese estatuto y la naturaleza convencional del Documento en virtud del cual se establece. En este sentido, vid. ADAM, Avis juridique sur le statut des Etats associés et le régime de leur participation aux opérations militaires et aux activités de l'UEO en matière d'armements, parágrafo 12; en Informe de la Comisión política de la Asamblea UEO, Documento 1625, *doc. cit.*, Anexo.

⁸¹⁸ Incluso se hace una referencia expresa al Consejo Europeo de Copenhague, de junio de 1993, que subraya la vocación de adhesión a la UE de los países de Europa Central y del Este que tienen firmado con ésta un acuerdo europeo de asociación. Vid. Consejo Europeo de Copenhague, 21-22 de junio de 1993, Conclusiones de la Presidencia, en *Bol. CE* 6-1993, pto. 1.13.

recurso a la amenaza o uso de la fuerza, conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Respecto al contenido de este nuevo estatuto, el Documento mencionado atribuye a estos países un conjunto de derechos relativos a la participación en las estructuras de la UEO y en la realización de sus decisiones.

Por un lado, se les reconoce el derecho a participar en las reuniones del Consejo, aunque no podrán bloquear una decisión que sea objeto de consenso entre los Estados miembros⁸¹⁹. Respecto a las actividades de los grupos de trabajo, los Asociados contarán con información regular de las mismas, pudiendo ser invitados a participar en ellas, según el tema concreto de que se trate. Además, se contempla la posibilidad de que esos Estados cuenten con un procedimiento de enlace con la Célula de Planificación de la UEO.

Por otro, el Documento reconoce a estos países la posibilidad de asociarse a las decisiones adoptadas por los Estados miembros en el ámbito de las misiones tipo Petersberg: misiones humanitarias o de evacuación de nacionales, misiones de mantenimiento de la paz, envío de fuerzas de combate para la gestión de crisis y operaciones para el restablecimiento de la paz. Esta posibilidad de asociación incluye la ejecución de esas misiones y también la participación en los ejercicios previos y en las operaciones de planificación, salvo decisión contraria de la mayoría de los Estados miembros de la UEO o de la mitad de éstos incluida la Presidencia⁸²⁰. En el caso de que su participación implique el envío de fuerzas armadas, tendrán las mismas obligaciones que los demás Estados involucrados y, también, el derecho a participar en las estructuras de mando y en los procesos de decisión del Consejo, según modalidades precisadas caso por caso⁸²¹.

⁸¹⁹ No obstante, también se dispone que los Estados Asociados no participarán en las reuniones del Consejo relativas a los aspectos institucionales internos de la UEO, sus relaciones con la Alianza Atlántica y la UE, y la aplicación del artículo V del Tratado de Bruselas.

⁸²⁰ Una cuestión no plenamente aclarada es si los Asociados pueden plantearse su participación en una operación emprendida por la UEO a petición de la UE. Vid. Informe Vrettos, Comisión Política de la Asamblea UEO, Documento 1584, *doc. cit.*, pto. 26. A nuestro juicio, esa posibilidad de participación es completamente factible, en tanto no exista decisión contraria de la mayoría de los Estados miembros de la UEO o de la mitad de éstos incluida la Presidencia. De hecho, la Presidencia en ejercicio de la UEO durante el segundo semestre de 1998 manifestó su intención de elaborar un procedimiento que permita una mejor participación de los Miembros Asociados y de los Asociados en la cooperación UEO/PESC. Vid. Respuesta del Ministro delegado de Asuntos Exteriores de la RFA a una pregunta formulada por el Sr. Antretter, miembro de la Asamblea UEO, en 44ª Sesión Ordinaria de la Asamblea UEO (dic. 1998), Doc. A/UEO (44) CR 8, *doc. cit.*.

⁸²¹ En opinión de ROBLES, el contenido atribuido al estatuto de Asociación a la UEO "conduce a una reorganización de esta organización como foro de cooperación paneuropea en materia de seguridad". A su juicio, la UEO asume una dualidad estructural: "por una parte, como estructura de cooperación que forma parte

C. Desarrollo y puesta en práctica.

En 1994, sobre la base del Documento adoptado en la reunión de Kirchberg, los nueve Estados del hasta entonces Foro de Consultas se incorporaron a la UEO como Estados Asociados: Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Rumanía y Eslovaquia⁸²². A ellos se unió, en 1996, Eslovenia⁸²³. De todos ellos, Hungría, Polonia y la República Checa vieron sustituida en 1999 su condición de Asociado por la de Miembro Asociado, a raíz de su incorporación a la OTAN como miembros de pleno derecho⁸²⁴.

A partir del contenido definido en Kirchberg, la práctica posterior a 1994 no sólo ha desarrollado los extremos entonces acordados, sino que también ha introducido aspectos novedosos que, en cierto modo, amplían el propio contenido del estatuto de Asociación.

Respecto a la puesta en práctica del estatuto de Asociación acordado en 1994, cabe destacar las modalidades de enlace entre esos Estados y la Célula de planificación de la UEO, acordadas durante 1995, así como la participación de los Asociados en el ejercicio de gestión de crisis CRISEX 95-96, realizado en el marco de la UEO⁸²⁵. Participación que se ha repetido en el ejercicio CRISEX-98, y que está prevista en otros contemplados y diseñados para 1999-2000⁸²⁶.

En referencia a la participación de los Asociados en la realización de operaciones tipo Petersberg, el Consejo de Ministros de la UEO aprobó en noviembre de 1997 un documento sobre "acuerdos prácticos" en el que se define la implicación de los Asociados en las distintas fases de un proceso de gestión de crisis, especialmente por lo que respecta a la planificación

integrante del desarrollo de la Unión Europea y contribuye a reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica y, por otra parte, como estructura de cooperación paneuropea en la que participan todos los Estados y sólo los Estados de ese continente". Vid. ROBLES CARRILLO, M.A. (1997), *op. cit.*, p. 141-143.

⁸²² Vid. Consejo UEO-Declaración de Kirchberg (1994), *doc. cit.*, Parte II: Documento sobre un estatuto de asociación a la UEO, Preámbulo, último párrafo.

⁸²³ Vid. Consejo UEO-Declaración de Ostende (1996), *doc. cit.*, pto. 1.

⁸²⁴ Vid. Consejo UEO-Declaración de Bremen (1999), *doc. cit.*, Déclaration sur les Nouveaux Membres Associés de l'UEO: Hongrie, Pologne et République Tchèque. El estatuto de Miembro Asociado se analizará en el Capítulo 6º.

⁸²⁵ Vid. Consejo UEO-Declaración de Madrid (1995), *doc. cit.*, pto. 21.

⁸²⁶ Vid. Fiche d'information de l'UEO, *Programme d'Exercices 1997-2001*, 06/03/98, en <http://www.weu.int/fra/fs/exprog.htm>.

de la operación y a la creación de la fuerza encargada de llevarla a efecto⁸²⁷. A juicio de la Asamblea de la UEO, unos simples acuerdos prácticos no son base jurídica suficiente para la participación en actividades operacionales de la UEO de unos Estados que no han firmado el Tratado de Bruselas⁸²⁸.

Por último, resulta interesante observar la creciente participación de los Asociados en los órganos de la UEO y en los foros que se desarrollan a su amparo. Entre otras, esos Estados participan en ciertas reuniones del Comité de delegados militares de la UEO, en las celebradas por el Forum trasatlántico y en las actividades del Eurogrupo⁸²⁹. Participación que podría extenderse a la cooperación en materia de armamento que se desarrolla en el seno del GAEO⁸³⁰.

La presencia de Asociados en los órganos de la UEO, y su participación en las actividades de la organización, se facilita mediante la firma de acuerdos de seguridad para el intercambio de informaciones clasificadas. Por el momento, tan sólo Letonia no ha firmado con la UEO un acuerdo de este tipo⁸³¹.

⁸²⁷ Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, pto. 28. Esas modalidades prácticas habían sido aprobadas el 11 de noviembre por el Consejo permanente de la UEO; vid. Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1997), Doc. 1618, *doc. cit.*, apartado II. El documento de modalidades prácticas constituye el resultado de los trabajos realizados durante 1996, y, muy especialmente, es consecuencia directa de la previsión incluida en la Declaración del Consejo de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam. En ella los Ministros acordaron estudiar la manera de intensificar la participación de los Asociados en un número creciente de actividades de la UEO. Vid. Consejo UEO-Declaración de Birmingham (1996), *doc. cit.*, pto. 14, y Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio 1997), *doc. cit.*, pto. 14, último párrafo. A finales de 1998, nueve Estados Asociados habían designado fuerzas a disposición de la UEO para la posible realización de operaciones; vid. Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, apdo. VIII.

⁸²⁸ A este respecto, vid. Informe Blaauw, Comisión política de la Asamblea UEO, Documento 1581, *doc. cit.*, ptos 14-22. El Informe considera imprescindible la firma de un convenio internacional UEO/Estados Asociados y Observadores.

⁸²⁹ A este respecto, vid. Consejo UEO-Declaración de Roma (1998), *doc. cit.*, Tercera parte, pto. 6. La Declaración menciona también la primera visita al Centro de Satélites de la UEO de representantes de los Estados Asociados, el 5 de junio de 1998. Por otro lado, el Consejo permanente de la UEO tomó nota el 24 de julio de 1998 de un informe sobre modalidades de enlace entre los Asociados y el Estado Mayor de la UEO; vid. Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, apdo. II.

⁸³⁰ Los Ministros de Defensa de los trece países integrantes del Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO) decidieron, en noviembre de 1997, permitir a las comisiones y subgrupos del GAEO determinar, según los temas a tratar, si los Asociados pueden participar en sus reuniones. También, y si se considera oportuno, pueden ser invitados a las reuniones de los directores nacionales de armamento y a las reuniones de Ministros del GAEO. Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, pto. 40.

⁸³¹ En efecto, la UEO ha firmado acuerdos de seguridad con Rumanía (el 2 de julio de 1996), Hungría (el 1 de octubre de 1996), Polonia (el 13 de enero de 1997), Bulgaria (el 7 de abril de 1997), Eslovaquia (el 22 de abril de 1997), Lituania (el 24 de abril de 1997), Eslovenia (el 24 de julio de 1998), Estonia (el 22 de septiembre de 1998), y la República Checa (el 13 de noviembre de 1998). Vid. Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1996), *doc. cit.*, apartado II; Informe anual del Consejo UEO (enero-junio 1997), *doc. cit.*, apartado II, e Informe anual del Consejo UEO, (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, apartado II, in fine.

II. LAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN UE/UEO.

El establecimiento y mantenimiento de relaciones entre organizaciones internacionales puede contar con mecanismos de diversa índole, cuyo estudio aborda la doctrina a través de metodologías distintas⁸³².

En nuestro caso, el estudio de las modalidades de cooperación entre la UE y la UEO constituye un supuesto específico que está condicionado por dos parámetros fundamentales: la regulación contenida en el TUE, incluidas sus Declaraciones anexas y los documentos adoptados para su desarrollo, y las finalidades que se persiguen a través de la relación UE/UEO. Atendiendo a esos parámetros básicos, creemos posible estudiar las modalidades de cooperación UE/UEO a través de su categorización en tres grandes grupos.

En primer lugar, observamos la existencia de un conjunto de modalidades de naturaleza esencialmente interorgánica, en la medida que a través de ellas se prevé y permite el contacto directo entre los órganos de ambas estructuras o incluso se procede a la creación de órganos integrados con personal procedente de la UE y de la UEO.

En segundo lugar, la relación UE/UEO incluye el establecimiento de un conjunto de modalidades de cooperación relativas al régimen de funcionamiento interno de esas dos estructuras. Las mismas persiguen una cierta armonización de los respectivos procedimientos internos y también, el establecimiento de medidas concretas destinadas a facilitar o posibilitar la cooperación intersubjetiva.

Por último, y en tercer lugar, estudiaremos las modalidades de cooperación específicamente establecidas para la realización de una de las finalidades que persigue la relación UE/UEO. Nos referimos a las modalidades que posibilitan la cooperación operacional, haciendo posible que la UEO proceda a la elaboración y puesta en práctica de las acciones y decisiones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa.

⁸³² Así, mientras algunos autores optan por el estudio sistemático de los diferentes tipos de mecanismos utilizados, otros lo hacen por la vía de su clasificación en categorías diversas. Entre los primeros, destaca SCHERMERS, H.G. & BLOKKER, N.M., *op. cit.*, p. 1068 y ss. Entre los autores que proceden a una categorización de las técnicas de relación inter-organizaciones internacionales, vid. JENKS, W., *op. cit.*, p. 157 y ss.; DUPUY, R.J., *op. cit.*, p. 461 y ss.; SOCINI, R., *op. cit.*, p. 57 y ss.; y LEWIN, A. & ANJAK, F., "Principes communes aux organisations internationales", *Jurisclasseurs-Droit international*, Fasc. 112-1, 112-2 y 112-3, 1989.

Las fuentes específicas donde se localizan e identifican esas modalidades de cooperación son tres: las disposiciones del TUE, la Declaración del Consejo de la UEO de 22 de julio de 1997, anexa al Tratado de Amsterdam, y los Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, de 10 de mayo de 1999⁸³³. La adecuada exégesis de dichas fuentes requiere tener presente los antecedentes inmediatos de cada una de ellas, esto es, las disposiciones en su momento establecidas por el Tratado de Maastricht; la Declaración relativa a la UEO, anexa a dicho Tratado⁸³⁴; el Documento "De la Cooperación Política a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)", adoptado a finales de 1993 por el Consejo Europeo y por el Consejo de Ministros de la UEO⁸³⁵, y, finalmente, el Informe elaborado en 1997 por las Presidencias de la UE y la UEO sobre el modelo operativo para la puesta en práctica del, entonces, artículo J.4.2 del TUE⁸³⁶.

Evidentemente, la práctica desarrollada desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht nos ofrece no sólo la posibilidad de verificar el desarrollo efectivo de las modalidades de cooperación contempladas en los Tratados, Declaraciones y documentos mencionados, sino también contrastar, en la medida de lo posible, la utilización de aquéllas. Esa misma práctica nos permitirá identificar también algunos antecedentes de las nuevas modalidades de cooperación incorporadas a raíz de la reforma operada por el Tratado de Amsterdam.

⁸³³ Vid. Decisión del Consejo de la UE 99/404/PESC, de 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*.

⁸³⁴ Debemos señalar que, a nuestro juicio, la Declaración adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO el 22 de julio de 1997 y anexa al Tratado de Amsterdam, no sustituye en sentido estricto a la formulada en 1991 por los Estados miembros de la UEO, y que figura anexa al Tratado de Maastricht. Por el contrario, se trata de una Declaración que amplía y profundiza las medidas en aquélla previstas. Tal y como expresa el Consejo de la UEO, "en la Declaración anexa al Tratado de Amsterdam los Ministros han indicado una serie de modalidades prácticas que la UEO debe elaborar en colaboración con la UE, con el objeto de reforzar la cooperación entre ambas organizaciones. ...Así, y del mismo modo que la Declaración anexa al TUE, la Declaración de 22 de julio de 1997 define la orientación de los trabajos que serán emprendidos en los próximos años en un gran número de ámbitos" (traducción propia). Vid. Respuesta del Consejo a la Recomendación n.º 614 de la Asamblea UEO, parágrafo 2, en Doc. 1594, *doc. cit.*

⁸³⁵ Vid. Documento adoptado por el Consejo Europeo (29 de octubre de 1993), *doc. cit.*. Es un Documento que no se publicó conjuntamente con las Conclusiones de la Presidencia. Por parte de la UEO, el Documento fue aprobado el 26 de octubre de 1993 por el Consejo Permanente, aprobación que recibió posteriormente la aceptación del Consejo de Ministros en su reunión de Luxemburgo, de 22 de noviembre de 1993. Vid. Consejo UEO-Declaración de Luxemburgo (1993), *doc. cit.*, parágrafo 1.

La Asamblea de la UEO se mostró muy crítica con este Documento atendiendo, entre otros extremos, a la opacidad mostrada por la UE y por la UEO respecto a su publicación. Vid. Informe Ferrari, Comisión política de la Asamblea de la UEO, Doc. 1417, *doc. cit.*, párrafos 34 a 36.

⁸³⁶ Vid. Réflexion sur le mode d'emploi pour la mise en oeuvre pratique de l'article J.4.2 du Traité de Maastricht (CM(97)25), en Comunicaciones del Consejo a la Asamblea (A/UEO/DG[97]14), *doc. cit.*.

1. La cooperación interorgánica.

Como advierte JENKS, una buena acción coordinada es la suma de cientos de puntos de contacto entre las organizaciones implicadas⁸³⁷. Entre ellos destacan, sin duda alguna, los nexos que, vía acuerdos formales o práctica, puedan desarrollarse entre órganos concretos de esas organizaciones.

En el marco de la relación UE/UEO se contemplan, de hecho, un conjunto de modalidades de cooperación interorgánica que, en definitiva, constituyen el entramado institucional de aquélla relación. Esta modalidad de cooperación parece estar llamada a reforzarse a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, atendiendo a la nueva disposición que ahora se recoge en el artículo 17.1; en él se afirma que la Unión fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO⁸³⁸.

Las modalidades de cooperación interorgánica incluyen, por una parte, la relación entre órganos específicos de la UE y la UEO, tales como los Consejos de Ministros respectivos, las Secretarías del Consejo de la UE y de la UEO, la Comisión Europea, la Asamblea de la UEO y el Parlamento Europeo. Junto a éstas, existen otras referidas a los órganos de la UE y de la UEO en su conjunto: la celebración de reuniones conjuntas de sus órganos, y el acceso de los órganos de la UE a las informaciones y recursos de ciertos órganos de la UEO. Además, y entre las Declaraciones adoptadas por la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE, una de ellas contempla la creación de una nueva estructura, bajo la responsabilidad del Secretario general del Consejo de la UE, cuya composición la convierte en una suerte de órgano conjunto de la UE y la UEO.

A. La cooperación entre los Consejos de la UE y de la UEO.

La Declaración relativa a la UEO, anexa al Tratado de Maastricht, incluía entre las medidas para desarrollar una estrecha relación de funcionamiento con la UE, el

⁸³⁷ El autor recoge la afirmación formulada en un Informe del Secretario General de Naciones Unidas. Vid. JENKS, W., *op. cit.*, p. 236.

⁸³⁸ Según el Informe Antretter, esta nueva disposición implica que la propia UE ha adoptado compromisos respecto a la UEO. Vid. Comisión Política de la Asamblea UEO, Doc. 1602, *doc. cit.*, apartado III.1.

establecimiento de una estrecha cooperación entre el Consejo de la UE y de la UEO⁸³⁹. Esta modalidad de cooperación interorgánica no se reitera en el marco de la Declaración del Consejo de Ministros de la UEO, anexa al Tratado de Amsterdam⁸⁴⁰.

A pesar de la importancia evidente que reviste la cooperación entre los órganos con capacidad de decisión en la UE y la UEO, esta modalidad no fue objeto de tratamiento específico en el primero de los documentos adoptados por ambas organizaciones para el desarrollo de sus relaciones mutuas, esto es, en el Documento adoptado por los Consejos de la UE y de la UEO a finales de 1993. No obstante, a lo largo del mismo se alude a medidas concretas cuyos efectos eran susceptibles de favorecer esa cooperación.

Nos referimos, en primer lugar, al mecanismo de información recíproca, por vía de las Presidencias respectivas, de las actividades que resulten de interés mutuo y estén siendo llevadas a cabo en el marco de la UE y de la UEO. El Documento hacía especial énfasis al indicar que la Presidencia del Consejo de la UE informará regularmente a las instituciones competentes de la UEO de los trabajos emprendidos por la UE en los ámbitos en que la UEO pueda ser llamada a elaborar y poner en práctica decisiones de la UE⁸⁴¹. En esta línea, el Documento preveía que la delegación del Estado que ejerciera la Presidencia de la UE representaría a ésta en las reuniones de la UEO⁸⁴². Aunque no existía previsión alguna para

⁸³⁹ En apoyo de la misma, la propia Declaración contemplaba la posibilidad de que los Estados miembros de la UEO recurriesen, para su representación en el Consejo, a una fórmula de doble mandato que reuniera a sus representantes ante la Alianza Atlántica y ante la Unión Europea. Vid. Declaración... sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica anexa al Tratado de Maastricht (diciembre de 1991), *doc. cit.*, parágrafo 7.

⁸⁴⁰ El Parlamento Europeo, sobre la base de una concepción que atribuye a la UEO el mero papel de estructura ejecutora, contempla la posibilidad de que, a nivel del Consejo de la Unión Europea, se prevean Consejos de Ministros de Defensa, así como la celebración, en el marco de la UE, de Consejos conjuntos de Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa. Ello permitiría, a su juicio, "asegurar mejor la coherencia entre las decisiones adoptadas en el marco de la Unión Europea en cuanto a las orientaciones políticas de la acción y su ejecución por parte de la UEO". El sistema que sugiere el Parlamento superaría, así, las necesidades de coordinación y colaboración entre el Consejo de la UE y el Consejo de Ministros de la UEO. Vid. Resolución de 14 de mayo de 1998, *doc. cit.*, párrafos 21, 27 y 28. Se trata de una propuesta que, como ya indicamos en el Capítulo 3º, no cuenta con impedimento jurídico alguno para su puesta en práctica y, de hecho, ya empieza a desarrollarse.

⁸⁴¹ Vid. Documento adoptado por el Consejo Europeo (29 octubre 1993), *doc. cit.*, apdo. 3.1. De hecho, los Informes anuales del Consejo de la UEO reflejan un cierto trabajo de esta organización en los ámbitos en que la UE ha adoptado una acción común y la UEO puede ser llamada a actuar.

⁸⁴² Vid. Documento adoptado por el Consejo Europeo (29 octubre 1993), *doc. cit.*, apdo. 3.3, in fine. El Informe Ferrari criticaba duramente la inexistencia de una disposición semejante que asegurara la presencia de la UEO en las reuniones de la UE. Por ello, y aunque se felicitaba de algún caso en que se había producido tal participación, consideraba que la representación de la UEO en dichas reuniones debería fundarse en un acuerdo general, y no ser objeto de medidas puntuales. Vid. Informe Ferrari, Comisión política de la Asamblea UEO, Doc. 1417, *doc. cit.*, parágrafo 52.

los casos en que la Presidencia de la UE recayera en un Estado no miembro de la UEO, el hecho de que esos Estados ostenten en la UEO el estatuto de Observadores paliaba, en buena medida, esa imprevisión⁸⁴³. Por último, el Documento de 1993 también establecía que las "dos presidencias cooperarán estrechamente para asegurar la coherencia y eficacia de los trabajos de ambas organizaciones", aunque no indicaba medidas concretas a tal efecto⁸⁴⁴.

Los vigentes Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, sin abordar expresamente esta modalidad de cooperación interorgánica, recogen de forma mucho más completa medidas que debieran facilitar la cooperación entre ambos Consejos, sobre todo a través de las Presidencias respectivas⁸⁴⁵. En particular se contempla una estrecha cooperación entre las Presidencias y el personal de sus respectivas organizaciones en labores de contacto, intercambio de información y coordinación de los trabajos; reuniones y contactos periódicos entre las Presidencias⁸⁴⁶, así como la información periódicamente presentada por la Presidencia de la UE en reuniones de la UEO y, ahora también, por la Presidencia de la UEO en reuniones de la UE.

La práctica desarrollada desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht nos muestra una cierta utilización de las medidas aludidas. Así, y si durante una primera etapa las informaciones suministradas al Consejo de la UEO por el representante en ésta de la Presidencia de la UE se centraron en las cuestiones relativas al conflicto en la ex-Yugoslavia⁸⁴⁷, progresivamente se advierte una ampliación de las materias abordadas,

⁸⁴³ De hecho, la delegación austriaca ha informado al Consejo de la UEO, durante el segundo semestre de 1998, de las actividades de la UE. Austria, que goza del estatuto de Observador en la UEO, ostentó la Presidencia de la UE durante el semestre mencionado. Vid. Informe anual Consejo UEO (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, apdo. II.

⁸⁴⁴ Vid. Documento adoptado por el Consejo Europeo (29 octubre 1993), *doc. cit.*, apdo. 3.1, segundo párrafo.

⁸⁴⁵ Vid. Decisión del Consejo 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, apartado B.4.

⁸⁴⁶ Las Presidencias de la UE y de la UEO se han propuesto, según se dice, aumentar la frecuencia de sus reuniones de coordinación, que en principio podrían tener lugar una vez al mes entre las Presidencias y las Secretarías respectivas. Vid. Decisión del Consejo 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo III, apartado 6. La primera reunión oficial a nivel ministerial de las Presidencias de la UE y de la UEO se celebró durante el segundo semestre de 1998; vid. Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, Apdo. I.

⁸⁴⁷ Específicamente, durante el segundo semestre de 1994, el representante de la RFA mantuvo informado al Consejo Permanente de la UEO sobre las actividades de la Comunidad Europea en la ex-Yugoslavia, y se procedió a una cooperación concreta a nivel de Presidencias respecto a la administración de la ciudad de Mostar. A este respecto, vid. Informe anual del Consejo de la UEO (julio-dic. 1994), Doc. 1453, *doc. cit.*, apdo. II, y Consejo UEO-Declaración de Lisboa (1995), *doc. cit.*, parágrafos 24-31.

En la evaluación de la relación UE/UEO efectuada a finales de 1995 por el Consejo de la UEO, éste identificaba la cooperación entre los Consejos de ambas organizaciones como uno de los mecanismos en que

incluyendo no sólo otras áreas geográficas sino también acciones concretas adoptadas por la UE, e información general sobre su actuación exterior⁸⁴⁸. En todo caso, se trata de una evolución que no ha sido objeto de sistematización alguna y que además sigue sin producirse, al parecer, en sentido inverso; esto es, no consta la existencia de información regular sobre las actividades de la UEO en las reuniones del Consejo de la UE.

B. La cooperación entre la Secretaría General de la UEO y la Secretaría General del Consejo de la UE.

La colaboración a nivel de Secretarías es una de las técnicas tradicionalmente señaladas por la doctrina como mecanismo para la relación y coordinación de las organizaciones internacionales⁸⁴⁹. Muy particularmente en el caso que nos ocupa, la conexión entre las Secretarías Generales del Consejo de la UE y de la UEO supone establecer una vía de contacto entre dos órganos de carácter permanente, circunstancia especialmente importante si tenemos en cuenta que los órganos con capacidad de decisión en la UE, para el ámbito PESC, y en la UEO, carecen de dicha característica⁸⁵⁰.

La necesidad de inter-relación entre ambas Secretarías aparece como medida prevista para el desarrollo de una estrecha relación de funcionamiento entre la UE y la UEO, tanto en la Declaración anexa al Tratado de Maastricht como en la posteriormente anexada al

se habían producido mayores avances, pero insistía en la necesidad de su reforzamiento. Vid. Consejo UEO-Contribución de la UEO a la CIG-96 (1995), *doc. cit.*, parágrafos 18 y 19.

⁸⁴⁸ Entre otras, los aspectos relacionados con el mantenimiento de la paz en África y las acciones comunes en materia de minas antipersonales. Además, los últimos Informes anuales del Consejo recogen, como una práctica asentada, la información regular sobre las actividades de la UE. Vid. Informe anual del Consejo UEO (enero-junio 1997), Doc. 1592, *doc. cit.*, apdo. II; Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1997), Doc. 1618, *doc. cit.*, apdo. II; Document 1619, 21 octubre 1998, *Première partie du Quarante-quatrième rapport annuel du Conseil à l'Assemblée sur les activités du Conseil (pour la période allant du 1er janvier au 30 juin 1998)*, apdo. II; e Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, apartado II.

⁸⁴⁹ Vid., entre otros, SOCINI, R., *op. cit.*, p. 77. En su opinión, es un medio de gran utilidad ya que permite a la Organización prevalerse del trabajo de un personal particularmente competente en un ámbito determinado.

⁸⁵⁰ Ya en 1981, la Asamblea de la UEO recomendó la creación en el seno del Consejo Europeo de un grupo de trabajo encargado, entre otras cuestiones, de estudiar vías que posibilitaran la cooperación entre la Secretaría General de la UEO y la Secretaría de la CPE. Vid. Recomendación nº 372, *doc. cit.*, apartado 6 (a). La Recomendación tenía su base en el Informe de Poi, que contemplaba la posibilidad de crear una Secretaría General del Consejo Europeo cuyo Secretario general coincidiese con la figura del Secretario General de la UEO. Vid. Informe de Poi, Comisión política de la Asamblea UEO, Doc. 894, *doc. cit.*, parágrafo 48. "Sólo" han hecho falta casi veinte años para que la propuesta se ponga en práctica.

Tratado de Amsterdam⁸⁵¹. No obstante, y mientras que en el primer caso se habla del establecimiento de "una estrecha cooperación" entre ambas, en el segundo la referencia es a una "estrecha coordinación de las actividades emprendidas" por los servicios de cada una de ellas. Aunque consideramos que se trata de afirmaciones complementarias, parece relevante el nuevo enfoque material con que se aborda la cuestión.

Esta modalidad de cooperación interorgánica fue objeto de tratamiento específico en el Documento adoptado a finales de 1993 por el Consejo Europeo y por el Consejo de Ministros de la UEO⁸⁵². El mismo atribuía a ambas Secretarías un función de información recíproca⁸⁵³, que debía materializarse a través del intercambio de documentos y la transmisión de informaciones por vía de las redes WEUCOM y COREU. En todo caso, y como se apunta expresamente en el Documento, correspondía a ambas Secretarías la adopción de las modalidades prácticas necesarias para el ejercicio de esa función, incluidas las garantías de seguridad en materia de clasificación de las informaciones.

El mecanismo de las informaciones recíprocas se completaba, según el Documento, con la participación cruzada de colaboradores de las dos Secretarías en las reuniones de la UE y de la UEO. Participación que sin embargo no era automática, pues se hacía depender del acuerdo caso por caso y de la previa consulta a la presidencia respectiva. No obstante, la aplicabilidad potencial de esta modalidad de cooperación era notablemente amplia: reuniones de los grupos de trabajo, reuniones a nivel de embajadores e, incluso, reuniones ministeriales. En estos dos últimos casos, la participación se limitaba a aquéllos puntos del orden del día que se consideraran pertinentes⁸⁵⁴. La participación cruzada de colaboradores

⁸⁵¹ Vid. Declaración... sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica anexa al Tratado de Maastricht (diciembre de 1991), *doc. cit.*, párrafo 3; y Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio de 1997), *doc. cit.*, párrafo 7.

⁸⁵² Vid. Documento adoptado por el Consejo Europeo (29 octubre 1993), *doc. cit.*, apdo. 3.2.

⁸⁵³ Por una parte, se asigna al Secretario General del Consejo de la UE la función de velar por que el Secretario General UEO esté plenamente informado de los desarrollos de la PESC, especialmente en aquellos ámbitos en los que la UEO podría ser llamada a actuar, así como en aquellos otros en los que se lleven a cabo acciones complementarias o similares por parte de la UE y la UEO. Por otra parte, corresponde al Secretario General de la UEO informar a su homólogo del Consejo UE de toda acción UEO que concierna a la UE, incluida la puesta a punto de los planes de urgencia para la adopción de medidas de ejecución en los ámbitos en que la UE pudiera demandar una acción de esta naturaleza.

⁸⁵⁴ De ello se desprendía, a juicio del Informe Ferrari, que mientras la Secretaría del Consejo de la UE podía participar en todas las reuniones del Consejo de Ministros de la UEO, no ocurría lo mismo en sentido inverso (participación del Secretario General de la UEO en las reuniones del Consejo de la UE), que estaría limitada a aquéllos puntos del orden del día que se consideren pertinentes. Vid. Informe Ferrari, Comisión Política de la Asamblea UEO, Doc. 1417, *doc. cit.*, párrafo 50.

de ambas Secretarías en las reuniones de la UE y de la UEO no revestía, sin embargo, una plena naturaleza interinstitucional, pues esos colaboradores debían integrarse en la delegación que ostentara la presidencia en ejercicio de la organización a la que representan⁸⁵⁵.

La Declaración del Consejo de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam y, sobre todo, los Acuerdos de cooperación más intensa que la desarrollan, mejoran el sistema descrito para la cooperación entre Secretarías e introducen una novedad importante entre los mecanismos para la coordinación de sus actividades: el intercambio y envío en comisión de servicios de miembros del personal de ambas Secretarías⁸⁵⁶.

Respecto a las mejoras introducidas, éstas se regulan en el Anexo III de los mencionados Acuerdos de Cooperación⁸⁵⁷. Por cuanto hace referencia al intercambio de información, el documento especifica los ámbitos concretos que debieran ser objeto de la

⁸⁵⁵ Sobre la base del Documento de 1993, se adoptaron casi un año después acuerdos detallados sobre la cooperación entre las Secretarías de la UEO y del Consejo de la UE, y sobre modalidades para el intercambio de informaciones. Vid. Consejo UEO-Declaración de Noordwijk (1994), *doc. cit.*, parágrafo 18. La valoración hecha a finales de 1995 por los órganos de la UE y de la UEO sobre el funcionamiento del TUE y, en concreto, sobre la cooperación entre las Secretarías mencionadas, no era unánime. Mientras que para el Consejo de la UE y la Comisión Europea eran modalidades de cooperación imperfectas que se debían mejorar, para la UEO se trataba de uno de los mecanismos donde se habían producido los mayores avances, aunque se insistía en la necesidad de su reforzamiento. También el Parlamento Europeo hacía una valoración positiva. Vid., respectivamente, Informe del Consejo UE sobre el funcionamiento del TUE (abril 1995), *doc. cit.*, parágrafo 73; Informe de la Comisión Europea sobre el funcionamiento del TUE (mayo 1995), *doc. cit.*, parágrafo 159; Consejo UEO-Contribución de la UEO a la CIG-96 (nov. 1995), *doc. cit.*, párrafos 18 y 19; y Resolución del Parlamento Europeo de 12 junio 1997, *doc. cit.*, parágrafo 47. Documentos posteriores aluden a la adopción de algunas mejoras para el reforzamiento de la cooperación entre las Secretarías. Vid. Consejo UEO-Declaración de Ostende (1996), *doc. cit.*, parágrafo 7; Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1996), Doc. 1576, *doc. cit.*, apartado II; e Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, apartado II.

⁸⁵⁶ Vid. Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio de 1997), *doc. cit.*, parágrafo 7, y Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, de 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa UE/UEO, apartado II.B y Anexo III.

⁸⁵⁷ Los trabajos encaminados a la elaboración de las medidas contenidas en dicho Anexo se iniciaron a finales de 1997, en virtud del encargo formulado por el Consejo de Ministros de la UEO al Secretario General de ésta, al objeto de que presentara propuestas al Consejo permanente relativas a una mayor coordinación de los trabajos emprendidos por los servicios de las Secretarías de la UE y de la UEO. Como indicaban en su comunicado final los Ministros de la UEO, la aproximación de las culturas de trabajo de ambas organizaciones depende, muy especialmente, de una estrecha cooperación diaria entre dichas organizaciones. Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, parágrafo 16. A partir de un primer Informe, presentado el 5 de marzo de 1998 al Consejo permanente de la UEO, los trabajos continuaron hasta la definitiva adopción de los actuales Acuerdos de cooperación más intensa, incluidos sus Anexos. Respecto al contenido de ese primer Informe y a los trabajos posteriores, vid., por este orden, Informe anual del Consejo UEO (enero-junio 1998), Doc. 1619, *doc. cit.*, apartado II; Consejo UEO-Declaración de Rhodes (1998), *doc. cit.*, parágrafo 8; Consejo UEO-Declaración de Roma (1998), *doc. cit.*, Tercera parte, parágrafo 20; e Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, apdo. II.

misma⁸⁵⁸, pero se mantiene la auto-apreciación del órgano informante sobre la importancia, alcance e idoneidad de la misma. Respecto al intercambio de documentos escritos, se incluye una lista de éstos (según los órganos de los que proceden), la cual será objeto de revisión periódica por ambas Secretarías a fin de, si fuera necesario, presentar propuestas conjuntas/coordinadas de actualización y desarrollo⁸⁵⁹. Así mismo, en materia de participación cruzada de las Secretarías en las reuniones de los Consejos de la UEO y de la UE, incluidos sus órganos auxiliares y grupos de trabajo, el documento recoge una lista de órganos en principio dispuestos a aceptar tal participación cruzada (la cual, no obstante, sigue requiriendo la información de la Secretaría y el acuerdo de la Presidencia de la organización de que se trate a los niveles correspondientes)⁸⁶⁰. Sin embargo, los representantes de la Secretaría General del Consejo de la UE y de la Secretaría General de la UEO que asistan a las reuniones de la otra organización seguirán ocupando un asiento de la Delegación de la Presidencia en ejercicio de su respectiva organización⁸⁶¹.

En relación al intercambio y comisión de servicio de miembros del personal de ambas Secretarías, nos encontramos ante una novedad importante que no cuenta, a nuestro juicio, con un adecuado desarrollo en el marco de los Acuerdos de cooperación vigentes. En efecto, el Anexo III de los mismos se limita a indicar que los intercambios de funcionarios para una formación durante un corto período de tiempo seguirán celebrándose con regularidad, así como que ambas Secretarías facilitarán aclaraciones e informarán a sus respectivas organizaciones sobre las cuestiones relativas a los intercambios de personal totalmente operativos con el fin de empezar a poner en práctica dichos intercambios lo antes posible⁸⁶².

⁸⁵⁸ Ámbitos en que podría invitarse a la UEO a elaborar y poner en práctica las decisiones de la UE; ámbitos en que la UE y la UEO llevan a cabo actividades complementarias o similares, y otras actividades de la UEO, incluida la ultimación de planes para la aplicación de medidas en los sectores en que la UE podría solicitar que se llevara a efecto tal acción. Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo III, apartado 1.

⁸⁵⁹ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo III, apartado 2. El procedimiento previsto para dicho intercambio de documentos será en mano, con la mediación de los puntos de contactos designados para ello, pero también se contempla la posibilidad de su transmisión electrónica.

⁸⁶⁰ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo III, apartado 3. La lista se corresponde, en grandes líneas, con la establecida para el intercambio de documentos escritos. Así mismo, también se prevé su revisión periódica y su posible modificación. El documento contiene una referencia específica a la participación, respectivamente, del Secretario General de la UEO y del Secretario General del Consejo de la UE/Alto Representante de la PESC en las reuniones de los Consejos de Ministros sobre cuestiones relativas a la cooperación UE/UEO con arreglo a los términos del TUE ("Se favorecerá..."). Vid. *ibid*, Anexo III, apartado 5.

⁸⁶¹ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo III, apartado 4.

⁸⁶² Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo III, apartado 7.

Creemos que se ha desperdiciado una oportunidad idónea para regular un mecanismo que supera al de la mera participación cruzada. En efecto, el envío de personal en comisión de servicios reviste unos caracteres de estabilidad y permanencia que favorecerían el conocimiento mutuo de las prácticas y modos de funcionamiento de cada una de las organizaciones. Además, el desarrollo de esta medida permitiría, quizás, una cierta "articulación funcional" entre ambas instituciones⁸⁶³.

Con carácter general, el actual mecanismo de relación entre las Secretarías de la UEO y del Consejo de la UE presenta claroscuros, en su mayor parte derivados de la voluntariedad todavía intrínseca al sistema. Así, y mientras que el intercambio de documentos escritos se prevé ahora sistemático y se especifica la tipología afectada, no ocurre exactamente lo mismo respecto al intercambio de información. En este último caso, no sólo no opera obligación jurídica alguna, sino que además su puesta en práctica está sujeta a la autoapreciación de la Secretaría informante, que juzgará en cada caso si un tema es o no de interés para la otra organización. Algo semejante ocurre con el mecanismo de la participación cruzada donde, a pesar de las clarificaciones introducidas, sigue operando el requisito de la previa información a la Secretaría y acuerdo de la Presidencia de la organización de que se trate. Finalmente, debemos insistir en la importancia que atribuimos al intercambio y comisión de servicio de miembros del personal de las Secretarías, razón por la cual valoramos negativamente la escasa atención que a ello prestan los actuales Acuerdos de cooperación, en detrimento, entendemos, de una deseable articulación funcional.

Estas deficiencias podrían verse parcialmente superadas una vez que se ha hecho recaer en una misma persona el nombramiento de Secretario General del Consejo de la UE y de Secretario General de la UEO. Parcialmente porque esta coincidencia debe mejorar el intercambio de información y documentación entre ambas Secretarías, pero no agiliza plenamente el mecanismo de participación cruzada y el envío de personal en comisión de servicios (para los que opera el requisito del acuerdo previo de la Presidencia).

⁸⁶³ DUPUY atribuye esta función a los observadores, entendiendo por tales a aquéllos funcionarios de alto nivel que representan a una organización internacional ante los órganos deliberantes de otra; vid. DUPUY, R.J., *op. cit.*, p. 468. Siendo conscientes de que en el caso que analizamos no estamos ante "representantes" de la UE o de la UEO, creemos poder utilizar la referencia en un sentido análogo: la articulación funcional se produciría, en nuestro caso, entre las Secretarías involucradas.

C. La cooperación entre los órganos de la UEO y la Comisión Europea.

La relación entre la UEO y la Comisión Europea responde a la necesidad de abordar coherentemente la eventualidad de situaciones en las que, más allá de la actuación intergubernamental, exista también una intervención de competencia comunitaria (ie. el envío de ayuda humanitaria). Por otro lado, no podemos olvidar que la Comisión, además de estar plenamente asociada al ámbito de la PESC⁸⁶⁴, es una de las instituciones de la UE sobre la que recae la obligación de velar por la coherencia entre las actividades emprendidas bajo el ámbito de este pilar intergubernamental y el comunitario. Todo ello, junto al valor añadido que representan los servicios de la Comisión, justifican, en nuestra opinión, la relación entre esta institución y la UEO.

La Declaración del Consejo de Ministros de la UEO, anexa al Tratado de Amsterdam, parece enfocar dicha relación de manera parcialmente diferente a como lo hacía la Declaración anexa al Tratado de Maastricht. Mientras en esta última sólo se aludía a la necesidad de establecer las modalidades prácticas pertinentes para garantizar la información periódica y la consulta a la Comisión Europea, si procede, sobre las actividades de la UEO, en la nueva Declaración la referencia es a la elaboración de arreglos prácticos encaminados a garantizar una cooperación de la UEO con la Comisión Europea⁸⁶⁵. Como ocurría en el caso de las Secretarías, estamos ante un enfoque de carácter material cuya puesta en práctica, no obstante, depende de los mecanismos concretos que se diseñen a tal efecto, así como de la efectiva utilización que se haga de los mismos.

El Documento adoptado por el Consejo Europeo y por el Consejo de Ministros de la UEO a finales de 1993 incluía algunos de esos mecanismos concretos⁸⁶⁶. Según se establecía en el mismo, la información y, en su caso, consulta a la Comisión por parte de la UEO, debía tener lugar por la vía de contactos regulares entre la Comisión y la Presidencia de la UEO, por una parte, y entre la Comisión y el Secretario General de la UEO, por otro. Además, el Documento contemplaba la recíproca transmisión de documentos entre la

⁸⁶⁴ Único argumento expresamente señalado en los vigentes Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO; vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa UE/UEO, apartado II, pto. G.1.

⁸⁶⁵ Vid. Declaración... sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica anexa al Tratado de Maastricht (diciembre de 1991), *doc. cit.*, parágrafo 3; y Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio de 1997), *doc. cit.*, parágrafo 7, penúltimo párrafo.

⁸⁶⁶ Vid. Documento adoptado por el Consejo Europeo (29 octubre 1993), *doc. cit.*, apdo. 3.3.

Comisión Europea y la Secretaría General de la UEO, y la posibilidad de que representantes de la Comisión asistieran a las reuniones de la UEO, integrándose en la delegación del Estado que representase en cada período a la Presidencia de la UE. Cuál debía ser la regularidad de los contactos, el tipo de documentos a transmitir o la clase de órganos a cuyas reuniones podrían asistir representantes de la Comisión europea, son aspectos que fueron concretándose en los acuerdos detallados sobre modalidades para el intercambio de información y la celebración de consultas entre la UEO y la Comisión Europea, adoptados a finales de 1994⁸⁶⁷. Modalidades que se completaron a finales de 1996 con la adopción de nuevas medidas prácticas⁸⁶⁸.

Los actuales Acuerdos de cooperación más intensa UE/UEO abordan en uno de sus Anexos la regulación concreta de las modalidades de cooperación UEO/Comisión europea⁸⁶⁹. En materia de contactos, se insiste en la regularidad de los mismos (de la Comisión europea con la Presidencia y/o Secretaría general de la UEO; reuniones bilaterales de los puntos de contacto designados; y reuniones de trabajo) pero no se especifica su concreta periodicidad⁸⁷⁰. De modo semejante, también el intercambio de información queda sujeto a la autovaloración del informante, si bien se señalan los ámbitos de referencia⁸⁷¹.

⁸⁶⁷ Vid. Consejo UEO-Declaración de Noordwijk (1994), *doc. cit.*, parágrafo 18. Dichos acuerdos abordaban tres ámbitos principales: la celebración de contactos regulares, la transmisión de documentos, y la participación de la Comisión en ciertas actividades llevadas a cabo por distintos órganos de la UEO. Vid. VAN DEN BROEK, H., "The relations between the European Commission and the WEU from Maastricht to Amsterdam", *NATO's Sixteen Nations*, Special Supplement 1998, p. 27.

Dichas modalidades y sus resultados prácticos fueron valorados positivamente por la UEO. Vid. Consejo UEO-Contribución de la UEO a CIG-96 (nov. 1995), *doc. cit.*, parágrafo 18.

⁸⁶⁸ Vid. Consejo UEO-Declaración de Ostende (1996), *doc. cit.*, parágrafo 7; e Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1996), Doc. 1576, *doc. cit.*, apdo. II, donde se alude a la adopción de esas medidas, el 5 de noviembre 1996, por parte del Consejo permanente de la UEO. Respecto a la adopción de las mismas por la Comisión Europea, vid. VAN DEN BROEK, H., *op. cit.*, p. 27.

⁸⁶⁹ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa UE/UEO, apartado II, pto. G. y Anexo IV. Tal y como se señala expresamente, esas modalidades se destinan a asegurar la cooperación entre ambas y pueden aplicarse, en caso necesario, a los intercambios y a la interacción entre la Comisión europea y la UEO en los casos en que las acciones de la Comunidad y las actividades de la UEO sean complementarias. Desde la UEO, los trabajos para la elaboración de las modalidades de cooperación UEO/Comisión Europea ahora recogidas en el Anexo mencionado se iniciaron en mayo de 1998, en virtud del encargo específico formulado por el Consejo de Ministros de la UEO a su Consejo Permanente. Vid. Consejo UEO-Declaración de Rhodes (1998), *doc. cit.*, parágrafo 10.

⁸⁷⁰ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo IV, apartado I.

⁸⁷¹ Información en lo que se refiere al desarrollo de la PESC, en particular en los sectores en que podría invitarse a la UEO a elaborar y poner en práctica decisiones de la UE, en los ámbitos en que UE y UEO llevan a cabo acciones complementarias o similares y en lo que se refiere a las acciones de la UEO que conciernen a la UE. El intercambio diario de esta información se producirá a través de los puntos de contacto designados a tal efecto en la Comisión Europea y en la Secretaría General de la UEO. Vid. Decisión del Consejo UE

Mayor detalle ofrece la regulación prevista en materia de intercambio de documentación escrita y participación en las reuniones⁸⁷². Así, se establece una lista de órganos y grupos de la UEO cuyos documentos escritos pueden transmitirse a la Comisión, en consonancia, esto sí, con las responsabilidades de la misma con arreglo al TUE⁸⁷³. En sentido inverso, tan sólo se establece que la Comisión transmitirá a la Secretaría General de la UEO "los documentos escritos de interés", en particular en los casos en que la UEO actúa en respuesta a decisiones adoptadas por la UE, así como todos aquéllos que se consideren de interés para la Secretaría General de la UEO. El intercambio se efectuará entre los puntos de contacto designados en la Dirección General IA de la Comisión europea y en la Secretaría General de la UEO. Por otro lado, y respecto a la participación en reuniones, la lista de órganos y grupos de la UEO a los que podría asistir un representante de la Comisión es la misma que la que se establece para el intercambio de documentación escrita. A ello debemos añadir que el representante de la Comisión seguirá integrándose, en su caso, en la Delegación del Estado que ostente la Presidencia de la UE, así como que esa participación se limita a los supuestos en que la UEO trate cuestiones que formen parte de las competencias de la Comisión en el marco del TUE. A la inversa, la participación de representantes de la UEO se limita, previa invitación expresa, a las reuniones de ciertos Grupos interservicios de la Comisión: antigua Yugoslavia; política de armamento; minas antipersonas y todo Grupo creado en relación con una solicitud formulada en virtud del artículo 17 del TUE.

Tres últimos aspectos caben resaltarse. En primer lugar, se contempla la posibilidad de organizar visitas y comisiones de servicio de corta duración entre el personal de la Secretaría General de la UEO y la Comisión Europea⁸⁷⁴. En segundo lugar, la cooperación en el ámbito humanitario es objeto de mención específica, al afirmarse que la UEO y la Comisión europea reforzarán su cooperación para garantizar la elaboración y aplicación por

99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo IV, apartado 2.

⁸⁷² Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo IV, apartados 3 y 4.

⁸⁷³ Cabe observar que la lista sólo menciona al Consejo de la UEO, en su formación a nivel ministerial o como Consejo permanente, y a algunos de sus grupos de trabajo. Por el contrario, no se incluye a ninguno de los órganos subsidiarios de la UEO (i.e. Centro de Satélites, Estado Mayor Militar o alguna de sus estructuras integrantes, como el Centro de Situación o la Célula de Planificación). Parecería desprenderse un intento de los Estados por evitar una completa relación interorgánica entre la Comisión Europea y los órganos (todos) de la UEO, manteniéndose, por el contrario, un cierto control intergubernamental de la información escrita que puede enviarse a la Comisión europea.

⁸⁷⁴ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo IV, apartado 7.

la UEO y por la UE de decisiones de la UE relativas a misiones humanitarias con arreglo al artículo 17 del TUE⁸⁷⁵. Parece evidente, en este caso, la insistencia de la Comisión por salvaguardar sus competencias en este ámbito⁸⁷⁶. Por último, se prevé el objetivo de establecer un modelo de arreglo financiero UEO-Comisión para facilitar la aplicación práctica y rápida de las decisiones y acciones de la UE que impliquen actividades de la UEO en virtud del artículo 17 del TUE y que sean financiadas con el presupuesto general de las Comunidades Europeas⁸⁷⁷.

El conjunto de modalidades indicadas, según se señala expresamente, se mantendrán en estudio y podrán modificarse en función de la evolución futura y de la experiencia adquirida⁸⁷⁸. En todo caso, se insta a la Secretaría General de la UEO y a la Comisión Europea a que determinen otros ámbitos en los que puedan ser útiles contactos más estrechos, teniendo en cuenta especialmente la evolución en los sectores del armamento y del espacio⁸⁷⁹.

Con carácter general, y más allá de que buena parte de las medidas ahora contempladas estuvieran ya en práctica en virtud de las modalidades anteriormente vigentes⁸⁸⁰, debemos valorar positivamente el marco que para la relación UEO/Comisión Europea establecen los nuevos Acuerdos de cooperación más intensa. Aunque sigan pesando

⁸⁷⁵ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo IV, apartado 8.

⁸⁷⁶ En materia humanitaria, ya con anterioridad a la firma de los Acuerdos de cooperación más intensa, se han producido avances significativos. Así, y a raíz del encuentro entre la entonces Comisaria europea, Sr. Bonino, y el Consejo permanente de la UEO, el 27 de octubre de 1998, se definieron posibilidades concretas de cooperación entre la UEO y la Comisión Europea en el ámbito humanitario (en especial, la de compartir información con el Centro de Situación de la UEO y colaborar con el Centro de Satélites de ésta). También existen contactos entre la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) y el Estado Mayor Militar de la UEO. Vid. Consejo UEO-Declaración de Roma (1998), *doc. cit.*, Tercera parte, parágrafo 22, e Informe Anual del Consejo UEO (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, apartados II, VIII y XI.

⁸⁷⁷ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo IV, apartado 6. Parecería confirmarse así la hipótesis planteada por MARINO, para quien el Consejo de la UE puede decidir por unanimidad que se financie con cargo al presupuesto comunitario una acción o decisión de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa. El estudio de ésta y otras cuestiones conexas lo hemos abordado en el apartado I.2.B.a) del Capítulo 3º.

⁸⁷⁸ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo IV, in fine.

⁸⁷⁹ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo IV, apartado 9.

⁸⁸⁰ Como relata en un artículo el ex-Comisario europeo VAN DEN BROEK, la Comisión ya mantenía contactos con la Secretaría general de la UEO y con la Presidencia en ejercicio de esa organización, y se habían designado formalmente puntos de contacto dentro de la Dirección General IA de la Comisión -encargada de la PESC- y de la Secretaría general de la UEO (a efectos de intercambio de informaciones y consulta mutua). También existían contactos informales entre expertos de la Comisión y de la UEO, e intercambio de documentos, fundamentalmente con la Secretaría general de la UEO. Finalmente, la Comisión también venía participando, integrada en la delegación de la presidencia de la UE, en las reuniones de ciertos órganos de la UEO, especialmente de su Consejo de Ministros y de su Consejo Permanente, y estaba prevista la posibilidad de que fuera invitada a expresar en ellos sus puntos de vista. Vid. VAN DEN BROEK, H., *op. cit.*, p. 27.

consideraciones de naturaleza intergubernamental, el mismo puede permitir la integración de dos perspectivas ciertamente diferentes a la hora de evaluar una situación determinada y diseñar planes de actuación adecuados. A este respecto, no obstante, quizás la principal deficiencia sea la no expresa previsión de contactos entre la Comisión Europea y órganos de la UEO específicamente vinculados con las funciones de evaluación y planificación⁸⁸¹.

D. La cooperación entre la Asamblea Parlamentaria de la UEO y el Parlamento Europeo.

La Declaración relativa a la UEO anexa en 1991 al Tratado de Maastricht incluía, entre las medidas a adoptar para el desarrollo de una estrecha relación de funcionamiento entre la UE y la UEO, "el fomento de una cooperación más estrecha entre la Asamblea Parlamentaria de la UEO y el Parlamento Europeo"⁸⁸². La cuestión no vuelve a ser abordada en el marco de la Declaración anexa al Tratado de Amsterdam ni en los Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO adoptados en mayo de 1999.

La relación entre estos dos órganos parlamentarios es uno de los extremos más controvertidos de la relación UE/UEO, debido fundamentalmente a la pugna entre ambas instituciones por el ejercicio del control democrático sobre los asuntos relativos a la defensa⁸⁸³. No obstante, y desde mediados de 1997, parece observarse un cierto cambio en la manera en que esos dos órganos abordan sus relaciones mutuas.

⁸⁸¹ Una manifestación concreta de la cooperación UEO-Comisión Europea aparece reflejada en uno de los Informes anuales del Consejo UEO. Se trata de las modalidades de cooperación UEO-Comisión Europea en el marco del programa PHARE, adoptado por la Comisión en diciembre de 1997, y en el que se contempla un presupuesto de 4'8 MECU en apoyo de la policía albanesa. Esas modalidades permiten que la puesta en práctica del programa se realice bajo la supervisión técnica del EMCP (unidad de asesoramiento a Albania en materia de policía, creada por la UEO). Esas modalidades de cooperación UEO-Comisión Europea han sido elaboradas por el Grupo político militar de la UEO, en su formación de 28 Estados (esto es, reuniendo en su seno no sólo a los representantes de los Estados miembros de la UEO, sino también de los Estados con estatuto de participación restringida). Vid. Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1997), Doc. 1618, *doc. cit.*, apartado VII.1.

En opinión del ex-Comisario Europeo VAN DEN BROEK, la cooperación alcanzada en el marco del programa PHARE, podría extenderse a otras áreas en las que la Comisión es especialmente activa, en concreto, las actividades en materia espacial y en el ámbito de las minas antipersonales. A ellas añade, aunque desde una perspectiva diferente, las cuestiones relativas a la política de armamentos. Vid. VAN DEN BROEK, H., *op. cit.*, p. 28.

⁸⁸² Vid. Declaración... sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica anexa al Tratado de Maastricht (diciembre de 1991), *doc. cit.*, pto. 3, penúltimo párrafo.

⁸⁸³ De hecho, la Contribución de la UEO a la CIG-96 incluía esta cooperación en la lista de fracasos atribuibles a la relación UE/UEO a finales de 1995. Vid. Consejo UEO-Contribución de la UEO a la CIG-96 (nov. 1995), *doc. cit.*, párrafo 18, último párrafo.

Tradicionalmente, el enfoque adoptado por el Parlamento Europeo se basaba en dos premisas fundamentales: la reivindicación de que la política de defensa debía figurar entre las competencias de la UE, por la vía de integrar en ella a la UEO; y la apelación a que sólo el Parlamento Europeo cuenta con la legitimidad necesaria para garantizar el control democrático de las decisiones relativas a la defensa⁸⁸⁴. El Parlamento justificaba esta última consideración en el hecho de que la Asamblea de la UEO no ejerce competencias de control sobre el Consejo de la UEO⁸⁸⁵. La reacción de la Asamblea Parlamentaria de la UEO ha consistido, como no podía ser menos, en la defensa de esta institución y de su misma existencia, basándose para ello en la propia naturaleza intergubernamental de los asuntos relativos a la defensa⁸⁸⁶. Esta contraposición de enfoques tuvo como resultado la práctica inexistencia de contactos, y la total ausencia de cooperación entre dichos órganos parlamentarios hasta 1997⁸⁸⁷.

Tras la firma del Tratado de Amsterdam se observa un cierto cambio en el enfoque adoptado por el Parlamento Europeo respecto a las relaciones UE/UEO y, por ende, sobre

⁸⁸⁴ Son múltiples las Resoluciones del Parlamento Europeo donde se aboga por la fusión de la UEO en la UE y por la correlativa desaparición de la Asamblea Parlamentaria de la UEO. Entre ellas, cabe destacar la Resolución de 10 de octubre de 1991, relativa a la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política, apartado 6 (*DOCE C 280*, 28.10.91, p. 148-149); y la Resolución de 24 de febrero de 1994 sobre las relaciones futuras entre la Unión, la UEO y la Alianza Atlántica, apartados 17 y ss. (*DOCE C 77*, 14.03.94, p. 17-24).

Respecto al control democrático, vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de diciembre de 1992, sobre el establecimiento de una política exterior común de la Comunidad Europea, apartado 10 (*DOCE C 21*, 25.1.93, p. 503-508); el Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales (A3-41/94), de 27 de enero de 1994, *doc. cit.*, pág. 30, y la Resolución de 24 de febrero de 1994, *doc. cit.*, apartado 19. Además, es significativo que el Parlamento Europeo, en su Informe sobre el funcionamiento del TUE, remita el control democrático sobre la PESC a la pareja Parlamento Europeo/Parlamentos nacionales, sin aludir en ningún momento a la Asamblea de la UEO; vid. Resolución del Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del TUE en la perspectiva de la CIG-96, adoptada el 17 mayo 1995, *doc. cit.*, apartado 3.

⁸⁸⁵ Vid. Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores y de Seguridad (A3-109/94), de 23 de febrero de 1994, *doc. cit.*, parágrafo 16. Por ese motivo consideraba necesario que también el Consejo de la UEO consultara y mantuviese informado al Parlamento Europeo.

⁸⁸⁶ La Asamblea entendía, y así lo ha manifestado en alguna ocasión, que el Parlamento Europeo se negaba a mantener con ella una relación basada en los principios de igualdad y reciprocidad, e insistía en que la naturaleza intergubernamental de los asuntos relativos a la defensa impedía atribuir su control al Parlamento Europeo. Vid. Declaración sobre el lugar de la Asamblea de la UEO en la UE, adoptada por el Comité de presidentes de la Asamblea el 2 de marzo de 1993 (en Comisión política de la Asamblea UEO, Documento 1417, *doc. cit.*, anexo), e Informe de Puig, Comisión política de la Asamblea UEO, Doc. 1509, *doc. cit.*, párrafos 5 y 6.

⁸⁸⁷ El Informe Ferrari relata cómo tras la reunión, el 29 de enero de 1993, de la Comisión Política de la Asamblea de la UEO con el parlamentario europeo Sr. de Gucht, ponente del Informe sobre el futuro de las relaciones entre la Comunidad Europea, la UEO y la Alianza Atlántica, las reuniones oficiales entre los grupos de trabajo del Parlamento Europeo y de la Asamblea de la UEO estaban prácticamente congeladas. Vid. Informe Ferrari, Comisión Política de la Asamblea de la UEO, Doc. 1417, *doc. cit.*, parágrafo 63 y ss.

su relación con la Asamblea Parlamentaria de la UEO. El punto de partida para ese cambio se sitúa en mayo de 1997, fecha en que el Parlamento aprueba una Resolución en la que pide a la Conferencia Intergubernamental para la reforma del TUE que refuerce la cooperación UE/UEO⁸⁸⁸, optando así por una posición más pragmática que la que inspiraba sus propuestas de integración de la UEO en la UE o, incluso, de comunitarización de la política de defensa.

La confirmación de este nuevo enfoque la encontramos en la Resolución sobre la instauración progresiva de una política de defensa común de la UE, aprobada por el Parlamento Europeo el 14 de mayo de 1998⁸⁸⁹, y en la que se aborda la relación UE/UEO partiendo de la realidad que ofrece el propio Tratado de Amsterdam y su Declaración anexa relativa a la UEO.

Desde la perspectiva que ahora nos interesa, la Resolución propone la creación de una delegación interparlamentaria, en el seno del Parlamento Europeo, encargada de las relaciones con la Asamblea de la UEO. Dicha delegación contribuiría, según el texto de la Resolución, a la consecución de tres objetivos fundamentales. En primer lugar, permitiría el desarrollo de relaciones de trabajo permanentes entre ambas Asambleas, con el fin de examinar conjuntamente las condiciones necesarias para la ejecución de la política de defensa común prevista en el artículo 17.1 del TUE. En segundo lugar, contribuiría a mejorar la información recíproca de ambas Asambleas. En tercer lugar, permitiría a cada una de ellas ejercer mejor las competencias de control democrático que les reconocen los Tratados respectivos, en tanto la UEO tenga una existencia autónoma⁸⁹⁰. El cambio de perspectiva resulta evidente: no sólo se admite la conveniencia de un trabajo conjunto entre ambas instituciones, sino que además reconoce a la Asamblea de la UEO la capacidad para ejercer competencias de control democrático en el ámbito del Tratado de Bruselas. A pesar de todo, este cambio de perspectiva no ha contado con una expresión concreta en el marco del nuevo Reglamento interno del Parlamento Europeo. En efecto, y entre las competencias que ahora se asignan a la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y

⁸⁸⁸ Vid. Resolución del Parlamento Europeo de 14 de mayo de 1997, *doc. cit.*, apartado 11.

⁸⁸⁹ Vid. Resolución del Parlamento Europeo de 14 de mayo de 1998 sobre la instauración progresiva de...*doc. cit.*, apartados 20 y siguientes. Complemento indispensable para entender este nuevo enfoque del Parlamento es el Informe que sirve de base a ésta Resolución; vid. Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa, A4-171/98, *doc. cit.*.

⁸⁹⁰ Vid. Resolución del Parlamento Europeo de 14 de mayo de 1998 sobre la instauración progresiva...*doc. cit.*, apartado 23.

Política de Defensa, tan sólo se alude a "las relaciones con la UEO (artículo 17 del TUE)", sin introducir ninguna referencia expresa a sus relaciones con la Asamblea Parlamentaria⁸⁹¹.

Única manifestación específica de lo que podríamos denominar un nuevo clima de relaciones parlamentarias, ha sido el Foro parlamentario celebrado en Roma el 16 de noviembre de 1998. A él asistieron miembros del Parlamento Europeo y de la Asamblea parlamentaria de la UEO, junto a representantes de los Estados y otras instituciones y la participación de expertos⁸⁹². Aunque la convocatoria de este Foro se produjo a iniciativa de las Presidencias de la UE y de la UEO, durante los debates pudo advertirse la convergencia de puntos de vista respecto a la necesidad de reforzar la determinación de los europeos para tratar las cuestiones de seguridad y defensa comunes, favoreciendo en opinión del Consejo de la UEO la intensificación de las relaciones UE/UEO⁸⁹³.

Esta nueva etapa de contactos bien podría sin embargo ralentizarse, a tenor de las propuestas presentadas recientemente por la Asamblea parlamentaria de la UEO respecto a la integración progresiva de esta organización en la UE⁸⁹⁴. Junto al mantenimiento durante una primera etapa de la Asamblea Parlamentaria, la propuesta se manifiesta contraria a la disolución de la misma en beneficio del Parlamento Europeo. Concretamente se afirma que "mientras la defensa y toda decisión relativa a la utilización de las fuerzas armadas sigan siendo de la competencia exclusiva de los Estados, no es posible confiar el control democrático a un Parlamento Europeo cuya única Cámara está compuesta por parlamentarios elegidos por sufragio universal directo a nivel europeo, los cuales no tienen responsabilidad directa respecto a los Estados miembros"⁸⁹⁵. Por ello, y sobre la premisa de que el control democrático de una política europea de defensa debe ejercerse también a nivel europeo (no siendo suficiente el que se produce en los distintos parlamentos nacionales), la propuesta de

⁸⁹¹ Vid. Reglamento interno del Parlamento Europeo, 14ª edición, junio 1999, *doc. cit.*, Anexo VI. Por contra, la Comisión Política de la Asamblea de la UEO creó a mediados de 1993 un grupo de trabajo encargado de las relaciones con la, entonces, Sub-comisión para la seguridad y el desarme de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo. Vid. Informe Ferrari, Comisión política de la Asamblea UEO, Doc. 1417, *doc. cit.*, parágrafo 64.

⁸⁹² Vid. Consejo UEO-Declaración de Roma (1998), *doc. cit.*, Primera parte, pto. 7.

⁸⁹³ Vid. Consejo UEO-Declaración de Roma (1998), *doc. cit.*, Tercera parte, pto. 26. Sobre el contenido de las intervenciones más relevantes, vid. *Europe* nº 4286, 23-24 noviembre 1998, p. 5-6.

⁸⁹⁴ Vid. Comisión permanente, Plan de acción propuesto por la Asamblea de la UEO, 16 marzo 1999, *doc. cit.*, y Document 1636, 15 mars 1999, *L'UEO et la défense européenne: au-delà d'Amsterdam*, Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. de Puig, Président de l'Assemblée et Rapporteur.

⁸⁹⁵ Vid. Comisión política de la Asamblea UEO, Doc. 1636, *doc. cit.*, parágrafo 59. En general, resultan de especial interés los párrafos 55 a 63.

la Asamblea es dotar a la UE de una segunda Cámara, esta vez integrada por representantes de los parlamentos nacionales. Aunque debamos reconocer la coherencia competencial de la propuesta, quizás su puesta en práctica iría en detrimento de la eficacia del debate parlamentario a nivel europeo, sin olvidar las dificultades que extrañaría delimitar qué tipo de cuestiones podrían ser debatidas en una Cámara y no en otra.

E. La celebración de reuniones conjuntas.

Las reuniones conjuntas entre órganos de distintas organizaciones internacionales constituye una medida típica para la coordinación entre éstas. A través de ellas se posibilita el conocimiento recíproco y directo de los enfoques adoptados por cada una de esas organizaciones en su respectivo ámbito de competencias y funciones⁸⁹⁶. No obstante, su eficacia depende del carácter periódico u ocasional con que dichas reuniones se celebren, así como del nivel de los órganos implicados.

En el marco de la relación UE/UEO, la medida en cuestión aparece expresamente prevista, por vez primera, en la Declaración del Consejo de Ministros de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam, donde se contempla "la celebración de reuniones conjuntas de los órganos competentes de ambas organizaciones"⁸⁹⁷. Tal previsión genérica es ahora objeto de regulación detallada en el marco de los Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, de 10 de mayo de 1999⁸⁹⁸.

Antes de abordar el estudio concreto de la regulación actual, debemos señalar que aunque la Declaración anexa al Tratado de Maastricht no aludía a este tipo de reuniones, la práctica desarrollada desde la entrada en vigor de dicho Tratado nos muestra algunos antecedentes de esta modalidad de cooperación interorgánica. Antecedentes que ponen de relieve la existencia de reuniones conjuntas entre grupos de trabajo, fundamentalmente, pero también de otras en las que han participado órganos de la UE y de la UEO.

⁸⁹⁶ SOCINI incluye la celebración de reuniones conjuntas entre los instrumentos que permiten la coordinación positiva (colaboración) entre organizaciones internacionales. Según el autor, dichas reuniones posibilitan el establecimiento y mantenimiento de las relaciones inter-organizaciones internacionales. Vid. SOCINI, R., *op. cit.*, p. 76. Para DUPUY, se trata de una técnica relaciona orgánica que permite el establecimiento de relaciones estructuradas directas entre las organizaciones internacionales, vid. DUPUY, R.J., *op. cit.*, p. 480 y 482.

⁸⁹⁷ Vid. Consejo UEO-Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio de 1997), *doc. cit.*, pto. 7, segundo párrafo.

⁸⁹⁸ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa UE/UEO, apartado II.B.

A nivel de grupos de trabajo, podemos advertir la celebración de algunas reuniones de este tipo, siempre centradas en una temática concreta⁸⁹⁹. A ellas debemos añadir las sesiones de información recíproca sobre cuestiones generales de interés común en el ámbito de la seguridad, incluida la situación en la ex-Yugoslavia⁹⁰⁰. La celebración de estas reuniones conjuntas fue objeto de una cierta sistematización en virtud de los acuerdos prácticos adoptados en el segundo semestre de 1996⁹⁰¹. Junto a estas reuniones entre grupos de trabajo, la práctica desarrollada nos muestra también la celebración de otras que contaron con la presencia de órganos o instituciones de la UE y de la UEO, donde se abordaron aspectos concretos de la interacción UE/UEO, el posible contenido de una política común de defensa o el modelo operativo para la puesta en práctica del anterior artículo J.4.2 del TUE⁹⁰².

A pesar de la insistencia de los Consejos de Ministros de la UEO sobre la utilidad de dichas reuniones, por cuanto facilitan la cooperación práctica entre ambas organizaciones, las mismas no parecían ser objeto de una previa planificación, ni se celebraban, salvo

⁸⁹⁹ Así, han tenido lugar reuniones conjuntas de los grupos de trabajo de ambas organizaciones sobre la planificación en materia de evacuación de nacionales; los asuntos relacionados con la administración de Mostar, y las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz en África. Vid. Consejo UEO-Declaración de Birmingham (1996), *doc. cit.*, párrafo 16, y Declaración de Ostende (1996), *doc. cit.*, párrafo 8. Concretamente, la primera de estas reuniones se celebró los días 7 de febrero y 22 de abril de 1996, entre el Grupo de trabajo "Asuntos consulares" de la UE y el Grupo político-militar de la UEO. En ellas se llegó a un acuerdo sobre un documento conjunto relativo a las modalidades prácticas de las operaciones UE/UEO de evacuación. Vid. Informe sobre las actividades de la UEO: Activités 1er janvier au 30 juin 1996, apartado II, en *Annuaire Européen*, Vol. XLIV, p. 5 UEO.

⁹⁰⁰ Vid. Consejo UEO-Declaración de Ostende (1996), *doc. cit.*, párrafo 8.

⁹⁰¹ Se trata de los acuerdos prácticos adoptados el 5 de noviembre de 1996 por el Consejo Permanente de la UEO. Vid. Consejo UEO-Declaración de Ostende (1996), *doc. cit.*, párrafo 7.

⁹⁰² Así, la reunión conjunta celebrada a principios de 1995 entre la Presidencia, la Secretaría General y la Célula de Planificación de la UEO, con la Troika de la UE de expertos en asuntos consulares, estuvo centrada en el papel de la UEO en operaciones de evacuación. Vid. Consejo UEO-Declaración de Lisboa (1995), *doc. cit.*, párrafos 24-31. También, desde el primer semestre de 1997 se celebraron reuniones informales, ad hoc, entre representantes del Grupo de Seguridad de la UE, del Grupo Político Militar de la UEO, de las Secretarías Generales del Consejo UE y de la UEO, y de la Comisión Europea, en las que se abordó la cuestión de cómo podían influirse mutuamente UE y UEO en la preparación de una operación UEO emprendida a petición de la UE, y se llevó a cabo una reflexión informal sobre el posible contenido de una política europea de defensa común. Fruto específico de estas reuniones fue el modelo operativo para la puesta en práctica del artículo J.4.2 del TUE, que fue sometido a un ejercicio de prueba durante el seminario organizado a finales de junio de 1998 por las Presidencias de la UE y de la UEO, y constituye la base del actualmente regulado en el marco de los Acuerdos de cooperación más intensa UE/UEO ahora vigentes. Respecto a los extremos mencionados, vid. Informe anual del Consejo de la UEO (enero-junio 1997), Doc. 1592, *doc. cit.*, Apartado II; Consejo UEO-Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, párrafo 11; Consejo UEO-Declaración de Rhodes (1998), *doc. cit.*, párrafo 5; y Consejo UEO-Declaración de Roma (1998), *doc. cit.*, Tercera parte, párrafo 16.

excepciones, con carácter regular⁹⁰³. A ello se unía la ausencia de reuniones conjuntas entre órganos principales de la UE y la UEO, en especial, a nivel de Consejos⁹⁰⁴.

En la actualidad, como se ha indicado, la modalidad de reuniones conjuntas se regula como uno de los extremos concretos de los Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, introduciéndose algunas mejoras en esta modalidad de cooperación interorgánica.

En primer lugar, el documento señala los sectores en que tales reuniones deberán organizarse: i) sectores en que la cooperación entre ambas organizaciones esté prevista conforme al artículo 17 del TUE (asistencia de la UEO a la UE en la definición de los aspectos de defensa de la PESC, y elaboración y puesta en práctica de las acciones y decisiones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa), y, ii) aquellos otros sectores en los que los intereses y actividades de la UE y de la UEO se solapen y puedan requerir coordinación⁹⁰⁵.

En segundo lugar, y en base a esta diferenciación, se recoge el acuerdo de, para el primero de los sectores indicados, proseguir la práctica existente de celebración de reuniones de un grupo ad hoc UE/UEO. Respecto al funcionamiento de este grupo ad hoc, los procedimientos concretos que se establecen son los siguientes: cada país participante estará representado por una única Delegación (evitándose así la duplicidad de delegaciones correspondientes a los Estados que son simultáneamente miembros de la UE y la UEO); las reuniones estarán copresididas, conforme a las normas de cada organización; participación de la Comisión Europea, que ocupará su asiento enfrente de los Copresidentes; la distribución de documentos y órdenes del día previstos corresponderá a la Presidencia o Presidencias de la UE y de la UEO; el informe de cada reunión será elaborado, conjuntamente, por las Secretarías Generales de la UEO y del Consejo de la UE, y, por último, se asigna a cada Presidencia la función de, tras las reuniones, introducir cualquier documento o decisión propuesta en el proceso de toma de decisiones de cada una de las organizaciones⁹⁰⁶.

⁹⁰³ Quizás la única excepción la constituya el grupo de trabajo ad hoc UE-UEO. Ya en mayo de 1997, el Consejo de la UEO aludía a la intensificación de los trabajos entre ambas organizaciones, especialmente a través de las reuniones de ese grupo; vid. Consejo UEO-Declaración de París (1997), *doc. cit.*, parágrafo 7.

⁹⁰⁴ El Consejo de Ministros de la UEO insistía no obstante en la necesidad de desarrollar la práctica de reuniones conjuntas, hasta incluir reuniones de órganos de la UE y la UEO. Vid. Consejo UEO-Declaración de Rhodes (1998), *doc. cit.*, parágrafo 7.

⁹⁰⁵ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, apartado II.G, pto. 1.

⁹⁰⁶ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, apartado II.G., pto. 2.

En tercer lugar, se contempla la posibilidad de celebrar reuniones conjuntas de los órganos correspondientes de la UE y de la UEO, a iniciativa conjunta de las dos Presidencias, para dos supuestos concretos: cuando haya que hacer frente a crisis en las que la UE recurra a la UEO, o cuando sus actividades requieran coordinación (segundo grupo de sectores anteriormente señalado). En estos casos, se aplicarán, mutatis mutandi, las modalidades y procedimientos establecidos para el grupo ad hoc UE/UEO⁹⁰⁷.

Por último, la regulación de esta modalidad de cooperación termina con un conjunto de medidas diversas, entre las que se incluye la previsión de reuniones periódicas entre las Presidencias y Secretarías de ambas organizaciones, y la posibilidad de que, a iniciativa de la UE, se incluyan representantes de la UEO en la Delegación de la UE con ocasión de reuniones y encuentros con terceros países⁹⁰⁸.

A nivel general, creemos que el principal déficit de esta nueva regulación es la no expresa previsión de periódicas reuniones conjuntas de los Consejos de la UE y de la UEO, así como el hecho de hacer recaer en el Grupo ad hoc la práctica totalidad de los trabajos.

F. El acceso de la UE a las informaciones y recursos de los órganos de la UEO.

Entre las nuevas medidas que contempla la Declaración del Consejo de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam, a efectos de desarrollar la cooperación entre la UE y la UEO, se incluye "la elaboración de arreglos que permitan a los órganos competentes de la UE, entre ellos la unidad de planificación de la política y de alerta rápida, el acceso a los recursos de la Célula de planificación, del Centro de situación y del Centro de satélites de la UEO"⁹⁰⁹. La misma es objeto de desarrollo específico en los vigentes Acuerdos de cooperación más intensa UE/UEO, actualizando su enunciado a la nueva organización de las estructuras militares de la UEO: "Permitir a los órganos competentes de la UE, entre ellos la Unidad de planificación de la política y de alerta rápida, el acceso a los recursos del Estado Mayor, del Centro de Satélites y del Instituto para la seguridad de la UEO".

⁹⁰⁷ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, apartado II.G., pto. 3.

⁹⁰⁸ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, apartado II.G., pto. 4.

⁹⁰⁹ Vid. Consejo UEO-Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio de 1997), *doc. cit.*, pto. 7, quinto párrafo.

La Célula de Planificación⁹¹⁰, el Centro de Situación⁹¹¹ y el Centro de Satélites⁹¹² son tres órganos creados por la UEO, en el marco de su proceso de reactivación, con el objetivo de reforzar la capacidad operativa de esta organización. Los dos primeros integran, desde 1998, el Estado Mayor de la UEO⁹¹³. La posibilidad de arbitrar mecanismos que permitan a la UE acceder a los recursos de todos ellos, reviste una importancia singular atendiendo a las funciones que esos órganos llevan a cabo⁹¹⁴.

La Célula de Planificación era la estructura encargada de la preparación de planes de circunstancia para el empleo de fuerzas a disposición de la UEO, y también elabora las recomendaciones necesarias en materia de mando, conducción de las operaciones y transmisiones, incluidas las instrucciones permanentes a los Estados mayores que fueran designados. Así mismo, le corresponde el establecimiento de un inventario actualizado de las fuerzas susceptibles de ser afectadas a la UEO para la realización de operaciones llevadas a cabo por ésta⁹¹⁵. Si la Célula de Planificación era el órgano diseñado para la preparación de operaciones, el Centro de Situación era el órgano encargado de supervisar la realización de

⁹¹⁰ Órgano previsto en la Declaración anexa al Tratado de Maastricht, *doc. cit.*, párrafo 5, primer guión. Su entrada en funcionamiento tuvo lugar el 1 de octubre de 1992 (Vid. Declaración de Roma (1992), *doc. cit.*, párrafo 3) en virtud de la decisión adoptada por el Consejo de Ministros en el marco de la Declaración de Petersberg, de junio de 1992, *vid. doc. cit.* Parte II, párrafo 9.

⁹¹¹ Su creación fue decidida por el Consejo de Ministros de la UEO el 15 de mayo de 1995. Vid. Declaración de Lisboa (1995), *doc. cit.*, párrafo 3, primer guión.

⁹¹² El Centro para la Observación vía Satélites en un organismo creado por decisión del Consejo de la UEO el 27 de junio de 1991 (Vid. WEU Council of Ministers; Ministerial Decision Setting up a WEU Satellite Centre; Vianden (Luxembourg), 27 June 1991; en BLOED, A. & WESSEL, R., *op. cit.*, p. 121 y 122). El acuerdo para iniciar estudios sobre la instalación de un centro de estas características se había adoptado en el Consejo de Ministros de 10 de diciembre de 1990; *vid. Comunicado de París (1990), doc. cit.*, apartado 6. Ya con anterioridad, la Asamblea había solicitado en su Recomendación nº 465, de 8 de diciembre de 1988, la creación de una Agencia Europea de Satélites; *vid. Annuaire Européenn*, Vol. XXXVI, 1988, pág. 26 y 27 UEO. El Centro de Satélites obtuvo el carácter de órgano permanente de la UEO por decisión del Consejo de 15 de mayo de 1995 (Vid. Consejo UEO-Declaración de Lisboa (1995), *doc. cit.*, párrafo 8).

⁹¹³ El Consejo de Ministros de la UEO adoptó a finales de 1997 la decisión de reorganizar la estructura militar de la UEO, decisión que se hizo efectiva el 14 de mayo de 1998. La nueva estructura consta de tres niveles: el Comité Militar, integrado por los Jefes de Estado Mayor de los Estados Miembros, y cuya permanencia se garantiza a través del Comité de Delegados Militares. Al frente de este último se sitúa un Presidente (General elegido periódicamente), quien también asume las funciones de Director del Estado Mayor de la UEO. Ese Estado Mayor agrupa dos órganos anteriormente existentes: la Célula de Planificación y el Centro de Situación. Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, pto. 30; y Declaración de Roma (1998), *doc. cit.*, ptos. 28 y ss.

⁹¹⁴ Se trata de una medida que había sido contemplada por el Consejo de Ministros de la UEO, concretamente, con relación a la posibilidad de que la Célula de Planificación asistiera a las instituciones de la UE en las labores de pronóstico y análisis de las situaciones de crisis. Vid. Consejo UEO-Conclusiones preliminares para la definición de una política europea de defensa común (nov. 1994), *doc. cit.*, párrafo 30.

⁹¹⁵ El mandato inicial de la Célula se definió en 1992. Vid. Consejo UEO-Declaración de Petersberg (1992), *doc. cit.*, párrafo 9.

las mismas, llegado el caso. A él correspondía vigilar la marcha de estas operaciones, al objeto de transmitir informaciones concretas al Consejo, así como traducir en acciones sobre el terreno las decisiones adoptadas por éste⁹¹⁶. Las funciones atribuidas a estos dos órganos se desempeñan ahora, conjuntamente, por el Estado Mayor de la UEO.

Respecto al Centro de Satélites, su existencia se justifica por la convicción de que una política de defensa común exige de la capacidad suficiente para poder apreciar, de forma autónoma, los riesgos y las amenazas a la seguridad⁹¹⁷. Sobre esta premisa, el Consejo de Ministros de la UEO ha atribuido al Centro dos misiones fundamentales. Por un lado, compete al mismo el desarrollo de métodos de interpretación y la formación de especialistas en análisis de imágenes obtenidas vía satélite. Por otro, debe asumir los encargos realizados por los órganos de la UEO o por sus Estados miembros. Así mismo se prevé la posibilidad de que, previo acuerdo del Consejo, puedan servirse del Centro otras organizaciones internacionales.

Por último, y quizás menos importante desde una perspectiva operacional, al Instituto para la Seguridad de la UEO corresponde la potenciación de estudios relacionados con la promoción de una identidad europea de seguridad y defensa, restando pendiente su definitiva transformación en Academia Europea de Seguridad y Defensa⁹¹⁸.

Las funciones señaladas ponen de manifiesto la virtualidad práctica que supone, para la UE, poder obtener información de estos órganos⁹¹⁹. Los actuales Acuerdos de cooperación más intensa prevén, con carácter general, que "los órganos de la UE podrán, en el desempeño de las actividades a que hace referencia el artículo 17 del TUE, requerir

⁹¹⁶ Vid. GOULDEN, J., *op. cit.*, p. 23. A tal efecto, estaba previsto que el Centro contara con las informaciones que pudieran suministrarle otros órganos de la UEO, así como la UE o la OTAN. Vid. Consejo UEO-Contribución de la UEO a la CIG-96 (nov. 1995), *doc. cit.*, parágrafo 38, segundo guión.

⁹¹⁷ Vid. Consejo UEO-Conclusiones Preliminares para la definición de una política europea de defensa común (1994), *doc. cit.*, parágrafo 26: "WEU needs more comprehensive and continuous access to information on emerging and ongoing crises. Satellite information can provide one possible way of contributing to this requirement."

⁹¹⁸ La creación de este Instituto fue decidida por el Consejo de la UEO el 13 de noviembre de 1989. Vid. Ministerial Decision concerning the setting-up of a WEU Institute for Security Studies; Brussels, 13 november 1989, en BLOED, A. & WESSEL, R.A., *op. cit.*, p. 85-6. Respecto al objetivo de su transformación en Academia, vid. Declaración... sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica, anexa al Tratado de Maastricht (diciembre de 1991), *doc. cit.*, parágrafo 5, sexto guión.

⁹¹⁹ El Consejo de la UEO considera que estamos ante una de las medidas que permitirán reforzar la cooperación entre la UEO y la UE, en el espíritu del Tratado de Amsterdam. Vid. Respuesta del Consejo UEO a la Recomendación nº 614 de la Asamblea, parágrafo 3, en Doc. 1594 (dic. 1997), *doc. cit.*.

información, asesoramiento u otros servicios que pueda prestar la UEO"⁹²⁰. Ahora bien, la tramitación de esas solicitudes se gestiona de manera centralizada, a través de la Presidencia del Consejo de la UE o de la Secretaría General/Alto representante de la PESC en su nombre. En ambos casos, la solicitud se transmitirá al Consejo permanente de la UEO, quien en su momento proporcionará directrices específicas o generales⁹²¹. La inicial amplitud de la disposición se compensa así con un doble filtro, el primero, quizás, de carácter procedimental, pero el segundo de naturaleza eminentemente intergubernamental. Ello hace pensar que las contestaciones a algunas solicitudes (ie. de la Comisión Europea) bien podrían verse matizadas por consideraciones de oportunidad política.

En paralelo a esta previsión general, también se incluye una referencia específica al Alto Representante de la PESC, incluida la Unidad de planificación de la política ubicada bajo su responsabilidad. Como se señala, tanto éstos como cualquier miembro del personal designado por el Alto Representante tendrán acceso, en el ejercicio de sus responsabilidades, a todos los recursos de la UEO que se describen en este apartado de los Acuerdos⁹²².

Junto a la determinación de los órganos que pueden solicitar y/o tener acceso a ciertos recursos de la UEO, los Acuerdos de Cooperación indican funciones específicas del Estado Mayor, del Centro de Satélites y del Instituto para la Seguridad en relación a la UE. Respecto al Estado Mayor se contempla su participación en las reuniones conjuntas UE/UEO, a las que aporta su contribución. Además, los documentos elaborados por aquél podrán incluirse en los intercambios de información entre ambas organizaciones, y se prevé que asista en los intercambios UE/UEO necesarios para la preparación, ejecución y supervisión de las decisiones adoptadas en base al artículo 17.3 del TUE⁹²³. En relación al Centro de Satélites,

⁹²⁰ Desde el punto de vista de su categorización jurídica, nos encontramos, siguiendo la sistematización de SOCINI, ante un instrumento para el establecimiento y mantenimiento de la relación entre la UE y la UEO: el envío de informaciones y documentos. Vid. SOCINI, R., *op. cit.*, p. 83.

Mientras que no se atribuya a los órganos de la UE la posibilidad de solicitar informes a dichos organismos, la medida no podrá ser calificada como instrumento para el estímulo y orientación de los trabajos de la UEO, lo que supondría una intensificación de las relaciones de coordinación positiva entre ambas organizaciones.

⁹²¹ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, apartado II.E., pto. 1.

⁹²² Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, apartado II.E., pto. 5.

⁹²³ Además, el Estado Mayor ofrecerá periódicamente sesiones informativas a los representantes de la UE, podrá recibir visitas de éstos y celebrará otros acuerdos con funcionarios de la UE para promover la preparación y facilitar la cooperación especialmente en el ámbito operativo. Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, apartado II.E.,

se prevé que éste proporcione productos de interpretación de imágenes a la UE aunque, esto sí, de acuerdo con las instrucciones y prioridades señaladas en cada momento por el Consejo de la UEO⁹²⁴. No obstante, está en estudio la posibilidad de asignar a las solicitudes de la UE la misma prioridad que a los cometidos del Consejo de la UEO⁹²⁵. Finalmente, el Instituto para la Seguridad de la UEO se convierte en virtud de los Acuerdos de cooperación en un recurso adicional para la UE, en la medida que sus actividades estarán abiertas al desarrollo de temas de interés para el trabajo de la UE⁹²⁶.

Más allá de los límites descritos, creemos que la posibilidad que se abre a la UE de acceder a estos recursos debería redundar, por la vía de su efectiva utilización, en beneficio de la propia capacidad y aptitud de la UE para abordar y diseñar, de forma integral, planes de reacción frente a una crisis. Por un lado, se articula una vía de acceso tecnológico (el Centro de Satélites) para el conocimiento de los riesgos susceptibles de afectar o interesar a la seguridad europea. Por otro lado, la UE puede conocer, antes de recurrir a la UEO para la puesta en práctica de una acción o decisión, cuales son las disponibilidades operacionales de la propia UEO y los escenarios previstos por la misma para la utilización de medios militares. Por último, el acceso a los recursos del Centro de Situación, ahora integrado en el Estado Mayor, podrá permitir a la UE un seguimiento concreto de las operaciones que, llegado el caso, emprenda la UEO a su requerimiento.

pto. 2. Un ejemplo concreto de estas posibilidades es la exposición del Estado Mayor ante el Grupo ad hoc UE/UEO, el 8 de septiembre de 1998, de la filosofía de la UEO en materia de planificación. Vid. Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, apdo. VIII. Como puede observarse, estamos ante modalidades de cooperación que ya venían poniéndose en práctica antes de la adopción formal de los citados Acuerdos.

⁹²⁴ De hecho, ya a principios de 1998 el Consejo Permanente de la UEO adoptó la decisión de proponer a la UE los productos de la interpretación de imágenes del Centro de Satélites. Vid. Consejo UEO-Declaración de Rhodes (1998), *doc. cit.*, parágrafo 12. A juicio de los Ministros de la UEO, el ofrecimiento representaba un paso importante en el reforzamiento de las relaciones con la UE; en todo caso, es preciso advertir que un ofrecimiento idéntico se hizo también a la OTAN, en la línea del reforzamiento de las relaciones UEO/Alianza Atlántica. Vid. *ibid*, parágrafo 17. La primera ocasión en que la UE hizo uso de los recursos del Centro de Satélites fue, como hemos visto en otro momento, a finales de 1998, para supervisar la situación en Kosovo.

⁹²⁵ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, apartado II.E., pto. 3. La culminación en sentido positivo del mencionado estudio convertiría la medida en cuestión en un instrumento para el estímulo y orientación de los trabajos de la UEO. En cualquier caso, debemos señalar que el Grupo Espacio de la UEO trabaja sobre los procedimientos que deben permitir no sólo a la UE, sino también a la OTAN y a la OSCE, acceder a los dossieres elaborados por el Centro de Satélites. Vid. Informe anual del Consejo UEO (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, apdo. XI.

⁹²⁶ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, apartado II.E., pto. 4.

G. La creación de órganos de composición mixta: la Unidad de planificación de la política y de alerta rápida de la Unión Europea.

Como vimos en el marco del Capítulo 2º, la Declaración nº 6 anexa al Acta Final de la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE prevé el establecimiento de una Unidad de planificación de la política y de alerta rápida de la UE, que se ubicará en la Secretaría General del Consejo, bajo la responsabilidad del Secretario General/Alto Representante de la PESC⁹²⁷.

El interés por esa Unidad respecto a la relación UE/UEO deriva de que la misma constituye una específica modalidad de cooperación interorgánica entre ambas estructuras, atendiendo a su prevista composición. Según se establece en el tercer apartado de la Declaración, la Unidad se compondrá de personal procedente de la Secretaría General del Consejo de la UE, de los Estados miembros, de la Comisión y, también, de la UEO. Por ello, y aunque se trate de un órgano de la UE, creemos posible afirmar su naturaleza, siquiera limitada, como órgano de composición mixta desde la perspectiva UE/UEO.

En palabras del propio Consejo de la UEO, la composición de la Unidad de planificación permitirá reforzar la cooperación concreta, en el día a día, entre las dos organizaciones, y contribuirá a la puesta en práctica de las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas al reforzamiento de sus relaciones, facilitando además la aproximación de sus culturas de trabajo en el ámbito de la seguridad⁹²⁸. Aunque tales aspiraciones dependen, en buena medida, de cual sea el alcance cuantitativo y cualitativo de la participación de la

⁹²⁷ Vid. Declaración nº 6, adoptada por la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE, apartado 1, en *DOCE* C 340, 10.11.97, p. 132.

⁹²⁸ Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, parágrafo 15, y Declaración de Rhodes (1998), *doc. cit.*, parágrafo 8.

Desde la UEO, y tras un primer intercambio de puntos de vista el 24 de febrero de 1998 en el seno del Consejo permanente, el Consejo de Ministros encargó a su Consejo permanente que llevara a cabo, en concertación con la UE, los trabajos necesarios a fin de que la UEO pueda contribuir plenamente y en tiempo útil a la definitiva configuración de la Unidad de planificación. Vid. Informe anual del Consejo UEO (enero-junio 1998), Doc. 1619, *doc. cit.*, apartado II; y Consejo UEO-Declaración de Roma (1998), *doc. cit.*, Tercera Parte, parágrafo 20. Desde la Asamblea de la UEO se ha mostrado un notable interés por la futura Unidad, insistiendo sobre la necesidad de que cuente con una amplia representación de la UEO e instando al Consejo de la UEO a que proceda a la asignación de efectivos y defina los criterios jurídicos precisos para ello. Vid. Comisión política de la Asamblea UEO, Documento 1584, *doc. cit.*, parágrafo 76; Recomendación nº 620 de la Asamblea de la UEO, parágrafo 8, y Respuesta del Consejo de la UEO a la Recomendación nº 620, parágrafo 8 (ambas en Documento 1607, *doc. cit.*). El Informe Antretter sugería incluso la conveniencia de colocar al frente de esa Unidad al Secretario General de la UEO, acumulando así las funciones de Alto Representante de la PESC. Vid. Comisión política de la Asamblea UEO, Documento 1602, *doc. cit.*, apartado III.1.

UEO en esa Unidad, compartimos la opinión del Consejo de la UEO. En esta línea, quizás habría sido deseable que la Declaración contemplara también la posibilidad de que ciertos órganos de la UEO pudieran formular a la Unidad sugerencias sobre posibles trabajos a emprender⁹²⁹. Por otro lado, no cabe duda que también para esta Unidad se desprenderán efectos positivos de la coincidencia en una misma persona del cargo de Alto Representante de la PESC y de Secretario General del Consejo de la UEO. La Unidad de planificación podría convertirse así en un laboratorio de pruebas de la futura integración de la UEO en la UE.

2. La cooperación en el régimen de funcionamiento interno.

Las modalidades de cooperación entre la UE y la UEO incluyen un conjunto de medidas que persiguen, esencialmente, la armonización de las reglas que rigen ciertos aspectos del funcionamiento interno de ambas organizaciones. Esas medidas encuentran su fundamento en la convicción de que dicha armonización facilitará la actuación coordinada de la UE y la UEO. A tal objetivo responden la armonización de la duración y sucesión de las Presidencias respectivas; la sincronización de fechas y lugares de reuniones, y la armonización de las normas administrativas y prácticas de ambas organizaciones. Además, también pertenecen a esta categoría la previsión de acuerdos en materia de seguridad entre la UE y la UEO, en tanto que los mismos deben provocar una cierta uniformización en los criterios que determinan la clasificación de informaciones y documentos, además de establecer los niveles orgánicos y el personal que en cada organización pueden tener acceso a aquéllas.

A. La armonización de las Presidencias.

La armonización en la duración y sucesión de las Presidencias de la UE y la UEO es una medida ya prevista en la Declaración relativa a la UEO anexa al Tratado de Maastricht, y que se reitera en la Declaración ahora anexa al Tratado de Amsterdam. No obstante, si en la primera se aludía al "estudio de la armonización de la sucesión y duración de las Presidencias respectivas", en la nueva Declaración se habla de "la armonización, en la mayor

⁹²⁹ Según la Declaración, sólo los Estados miembros de la UE o la Comisión podrán formular dichas sugerencias; vid. Declaración nº 6, adoptada por la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE, apartado 4, en *DOCE* C 340, 10.11.97, p. 132.

medida posible, de la secuencia de las Presidencias de la UEO y de la Unión Europea"⁹³⁰. La hipótesis de partida que, en cualquier caso, la fundamenta es que la coincidencia en un mismo Estado de la presidencia de ambas organizaciones redundará en beneficio de una cierta complementariedad y sinergia entre los programas de trabajo de cada una de ellas⁹³¹.

En el caso de la UE y la UEO dicha armonización se enfrentaba a una primera dificultad, la duración misma del período de ejercicio de las presidencias: seis meses en el caso de la UE, y un año en el caso de la UEO. Esta divergencia inicial se superó gracias a la decisión del Consejo de Ministros de la UEO de reducir a seis meses el mandato de las presidencias UEO⁹³². El acuerdo a tal efecto fue adoptado el 22 de noviembre de 1993 y entró en funcionamiento el 1 de julio de 1994⁹³³.

Por lo que respecta a la armonización en la sucesión de las Presidencias, ésta ha presentado mayores dificultades, derivadas de la diferente composición entre ambas organizaciones. Quizás por ello, y por la escasa probabilidad de que a medio plazo se iguale esa composición, la Declaración anexa al Tratado de Amsterdam se limita a prever la armonización de su secuencia "en la mayor medida de lo posible".

Al objeto de dar cumplimiento a esa previsión, y antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo de Ministros de la UEO aprobó, el 12 de septiembre de

⁹³⁰ Vid. Declaración... sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica anexa al Tratado de Maastricht (diciembre de 1991), *doc. cit.*, pto. 3, tercer guión; y Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio de 1997), *doc. cit.*, parágrafo 7, tercer guión.

⁹³¹ Según afirman los Ministros de la UEO, es una medida que mejora las relaciones diarias de trabajo entre ambas organizaciones, y que tiene por objetivo conseguir una mayor sinergia entre sus trabajos. Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, parágrafo 10. La Comisión Política de la Asamblea de la UEO parece extraer mayores consecuencias de esta medida. Según se indica en el Informe Antretter, la decisión de la UEO de armonizar el orden de sucesión de las Presidencias, está ligada a la nueva obligación de la UE, en virtud del Tratado de Amsterdam, de favorecer el desarrollo de relaciones institucionales más estrechas con la UEO. Si, como han declarado los Ministros, el objetivo es conseguir una mayor sinergia entre los trabajos de las dos organizaciones, el Informe considera que el mencionado compromiso de la UE constituye una base más sólida para permitir a las instancias de la UEO garantizar la reciprocidad de las relaciones. Pero además, eso significa que no sólo las instancias de la UE podrán recurrir más fácilmente a los órganos de la UEO, sino también a la inversa. Desgraciadamente, y según el Informe, esto no está lo suficientemente explícito en el parágrafo 7 de la Declaración anexa al Tratado de Amsterdam. Vid. Comisión política de la Asamblea UEO, Documento 1602, *doc. cit.*, apartado III.1.

⁹³² La opción de reducir la duración de las presidencias de la UEO, para así armonizarla con la de la UE, aparecía recogida en el Documento adoptado a finales de 1993 por el Consejo Europeo y por el Consejo de la UEO; vid. Documento adoptado por el Consejo Europeo (29 octubre 1993), *doc. cit.*, apartado 3.1.

⁹³³ Vid. Consejo UEO-Declaración de Luxemburgo (1993), *doc. cit.*, parágrafo 1. La Asamblea de la UEO criticó duramente esta decisión, recordando que la elevación a un año de la duración en el ejercicio de la Presidencia de la UEO fue decidida en la Declaración de Roma de 1984 con el objetivo, precisamente, de hacerla más eficaz. Vid. Informe Ferrari, Comisión política de la Asamblea UEO, Doc. 1417, *doc. cit.*, parágrafo 48.

1997, un nuevo orden rotativo de sus presidencias inspirado en dos premisas fundamentales: cuando la presidencia de la UE sea asumida por uno de los diez Estados miembros de la UEO, ese mismo Estado presidirá también el Consejo de la UEO; en todos los demás casos, la presidencia del Consejo de la UEO será ejercida por uno de sus diez Estados miembros, según la rotación actual de las presidencias, en orden alfabético, siguiendo la denominación en inglés de los Estados. Este nuevo orden rotativo de las presidencias se aplica desde el 1 de enero de 1999⁹³⁴. No obstante, la decisión en cuestión se reproduce, también, en los actuales Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO⁹³⁵.

La decisión adoptada es, a nuestro juicio, la única posible mientras se mantenga la asimetría de miembros de pleno derecho entre la UE y la UEO. Con ella se permite el máximo de armonización posible, pues garantiza la identidad en las presidencias cuando éstas recaen en un Estado de la UE que también es miembro de la UEO. El problema, sin embargo, podría agravarse si los Estados que se incorporen en un futuro a la UE no lo hacen también a la UEO como miembros de pleno derecho.

B. La sincronización de reuniones.

La sincronización de las fechas y lugares de las reuniones era una medida para el desarrollo de una estrecha relación de funcionamiento entre la UE y la UEO, prevista en la Declaración anexa en 1991 al Tratado de Maastricht, que no vuelve a incluirse en la Declaración anexa al Tratado de Amsterdam⁹³⁶. No obstante, los Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, de 19 de mayo de 1999, abordan la cuestión en el marco de la cooperación entre las Secretarías Generales.

Hasta la entrada en vigor de tales Acuerdos, la sincronización de reuniones era un extremo regulado en el Documento adoptado a finales de 1993 por los Consejos de la UE y de la UEO⁹³⁷. En él, la realización efectiva de dicha sincronización se hacía depender de las

⁹³⁴ Vid. Communiqué de Presse de l'Union de l'Europe Occidentale, *Harmonisation des présidences de l'Union de l'Europe Occidentale et de l'Union européenne*, Bruxelles, 17 septembre 1997 (en <http://www.weu.int/fra/press/p970917a.htm>; 13.03.98).

⁹³⁵ Vid. Decisión 99/404/PESC del Consejo de la UE, de 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, apartado II.C., pto. 1 y Anexo II, que reproduce la Decisión adoptada por el Consejo de la UEO el 12 de septiembre de 1998.

⁹³⁶ Vid. Declaración... sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica anexa al Tratado de Maastricht (diciembre de 1991), *doc. cit.*, pto. 3, primer guión.

⁹³⁷ Vid. Documento adoptado por el Consejo Europeo (29 octubre 1993), *doc. cit.*, apartado 3.4.

consultas que pudieran efectuarse entre las dos organizaciones, a nivel de presidencias y secretarías, antes del establecimiento definitivo del calendario de reuniones respectivas, tanto a nivel ministerial como de grupos de trabajo. Según se afirmaba, era un mecanismo que debía aplicarse, muy especialmente, en las situaciones en que UE y UEO estuvieran llamadas a adoptar decisiones sucesivas⁹³⁸.

A pesar de esa regulación específica, la efectiva puesta en práctica de esta medida fue prácticamente nula⁹³⁹. Según indicaba el Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del TUE, desde la entrada en vigor del Tratado y hasta mediados de 1995 no se había producido la sincronización prevista, al menos por cuanto hacía referencia a los calendarios de las respectivas presidencias, que en 1995 seguían siendo diferentes⁹⁴⁰. La cuestión recibió una cierta atención durante el primer semestre de 1996, bajo presidencia británica e italiana de la UEO y de la UE, respectivamente. Al menos así lo señalan los Ministros de la UEO en el comunicado final del Consejo celebrado el 7 de mayo de 1996, donde se felicitan de las reuniones mantenidas entre ambas presidencias para la coordinación de sus programas de trabajo en los ámbitos pertinentes⁹⁴¹. Posteriormente, en noviembre de 1997, el Consejo de la UEO invitaba a las Presidencias de ambas organizaciones a establecer una gestión coordinada de sus programas de trabajo, con el objetivo de posibilitar una mayor sinergia entre las actividades de la UE y la UEO⁹⁴².

⁹³⁸ El Documento se detiene incluso a considerar los problemas de espacio físico derivados del objetivo de sincronización de fechas y lugares de reunión. En concreto, atribuye a las dos Secretarías la misión de adoptar las disposiciones prácticas necesarias.

⁹³⁹ Y ello a pesar de la importancia singular que le atribuía un documento relativo a las "Relaciones entre la Unión Europea y la UEO", aprobado en mayo de 1995 por el Grupo de trabajo Seguridad de la PESC, del que tomó nota el Comité Político. Este documento identificaba la celebración de reuniones coordinadas de los órganos de ambas organizaciones como uno de los mecanismos para impulsar el papel de la UEO en la elaboración y puesta en práctica de las acciones y decisiones de la UE relativas a misiones humanitarias o de gestión de crisis. Además, y como vía para reforzar la interacción UE/UEO, el mismo documento señalaba la necesidad de armonizar los calendarios de las reuniones y de coordinar los respectivos programas de trabajo. A este Documento hace referencia la Contribución de la UEO a la CIG-96, reproduciendo, además, su contenido esencial. Vid. Consejo UEO-Contribución de la UEO a la CIG-96 (nov. 1995), *doc. cit.*, parágrafo 19.

⁹⁴⁰ No obstante, el citado Informe afirmaba que se estaban realizando esfuerzos para armonizarlas. Vid. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del TUE (mayo 1995), *doc. cit.*, parágrafo 159. De hecho, la sincronización de fechas y lugares de reunión se identificaba en la Contribución de la UEO a la CIG-96 como una de las medidas cuya realización efectiva había fracasado; vid. Consejo UEO-Contribución de la UEO a la CIG-96 (nov. 1995), *doc. cit.*, parágrafo 18.

⁹⁴¹ Vid. Consejo UEO-Declaración de Birmingham (1996), *doc. cit.*, parágrafo 16. El alcance efectivo de dichas reuniones no satisfacía, sin embargo, a la Asamblea de la UEO. Según el Informe Urbain, no se había logrado ningún resultado serio respecto a la coordinación de las actividades de la UEO con la PESC; vid. Informe Urbain, Comisión Política de la Asamblea UEO, Doc. 1527, *doc. cit.*, parágrafo 36.

⁹⁴² Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, parágrafo 10.

En nuestra opinión, se trataba de una medida excesivamente formalista que no necesariamente garantiza una actuación coordinada de la UE y la UEO. Su utilización, por el contrario, debe depender de las necesidades de interacción que afecten a ambas organizaciones, lo que la convierte en una modalidad de cooperación en parte subsumida por otras ahora vigentes (ie. los procedimientos específicos para mejorar la coordinación del procedimiento de consulta y de toma de decisiones de cada una de las organizaciones, especialmente ante situaciones de crisis).

Los actuales Acuerdos de cooperación más intensa parecen confirmar esta posición. Así, y junto al desarrollo de tales procedimientos, la sincronización de reuniones ya no se contempla como una modalidad de cooperación aislada, sino como una función específica a desarrollar por la Presidencias y Secretarías de la UE y la UEO, vía consultas mutuas, en favor del objetivo global de favorecer la cooperación entre ambas⁹⁴³. Este nuevo enfoque viene a ratificar, así, cómo la sincronización de reuniones, más que una modalidad de cooperación es, en parte, un resultado formal de ésta.

C. La armonización de normas administrativas y de prácticas.

La Declaración del Consejo de Ministros de la UEO, anexa al Tratado de Amsterdam, alude a la armonización de las normas administrativas y prácticas de la UE y de la UEO como una de las medidas que deben facilitar la cooperación entre ambas organizaciones⁹⁴⁴. A nuestro juicio, se trata de una modalidad de cooperación que reformula y engloba otra anterior prevista en la Declaración anexa al Tratado de Maastricht: la "armonización de los métodos de trabajo"⁹⁴⁵.

La evolución de la relación UE/UEO desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht no parece, sin embargo, proclive a la armonización de estos extremos. En primer lugar, la armonización de los métodos de trabajo no aparecía siquiera mencionada en el Documento adoptado a finales de 1993 por el Consejo Europeo y por el Consejo de Ministros de la UEO. Tampoco el Documento adoptado en mayo de 1995 por el Grupo de trabajo

⁹⁴³ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo III, apartado 6.

⁹⁴⁴ Vid. Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio de 1997), *doc. cit.*, parágrafo 7, tercer guión.

⁹⁴⁵ Vid. Declaración... sobre la función de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica anexa al Tratado de Maastricht (diciembre de 1991), *doc. cit.*, pto. 3, primer guión.

Seguridad de la PESC parecía atribuirle demasiada importancia, pues no incluía referencia alguna a esta modalidad de cooperación⁹⁴⁶. De hecho, la propia UEO incluía la armonización de los métodos de trabajos en la lista de fracasos que, a finales de 1995, presentaba el desarrollo de la relación UE/UEO⁹⁴⁷.

Con los antecedentes mencionados, no parece viable, con carácter general, la armonización ahora prevista de las normas administrativas y las prácticas de ambas organizaciones. De hecho, los actuales Acuerdos de cooperación más intensa, aunque enuncian esta medida, no proceden al desarrollo de su eventual contenido⁹⁴⁸.

A nuestro juicio, se trata de una medida que sería posible y conveniente reconducir bajo unos parámetros más concretos y efectivos. Nos referimos a la posibilidad de armonizar las normas administrativas relativas al personal de ambas Secretarías, así como a la eventual armonización de los métodos de trabajo y prácticas seguidas por los grupos de trabajo de la UE y de la UEO que, por mor de su temática concreta, están llamados a la coordinación de sus actividades o, incluso, a la cooperación directa. Lo primero facilitaría el envío recíproco, entre las Secretarías, de personal en comisión de servicios. Lo segundo, beneficiaría la realización efectiva de actuaciones concertadas y la puesta en práctica, por parte de la UEO, de las acciones y decisiones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa.

D. Los acuerdos de seguridad UE/UEO.

El establecimiento de garantías en materia de seguridad para el intercambio de documentos e información entre dos organizaciones es un tipo de medida que favorece y posibilita la relación y cooperación entre aquéllas. Su contenido básico consiste en determinar los niveles que en cada organización pueden tener acceso a la información y documentación clasificada, eliminando cualquier riesgo de difusión o filtración inadecuada. De esta manera no sólo es factible el intercambio en sí, sino que además se permite una cooperación más intensa y eficaz.

⁹⁴⁶ Las propuestas formuladas por ese Grupo de trabajo aparecen referenciadas en la Contribución de la UEO a la CIG-96; vid. Consejo UEO-Contribución de la UEO a la CIG-96 (nov. 1995), *doc. cit.*, parágrafo 19.

⁹⁴⁷ Vid. Consejo UEO-Contribución de la UEO a la CIG-96 (nov. 1995), *doc. cit.*, parágrafo 18.

⁹⁴⁸ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, apartado II.C. En dicho apartado se hace referencia, junto a la armonización de las Presidencias, a la interacción UE/UEO en el supuesto de casos que tienen repercusiones presupuestarias, a fin de que la UE cuente con las estimaciones adecuadas que permitan una rápida provisión de fondos.

Bajo estas premisas debe entenderse la referencia contenida en la Declaración del Consejo de la UEO, anexa al Tratado de Amsterdam, sobre "la mejora de los arreglos con la UE en materia de seguridad"⁹⁴⁹. Referencia que se corresponde, por otra parte, con la segunda de las Declaraciones adoptadas por la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE, donde se invita al Consejo de la UE a que trate de adoptar cuanto antes las disposiciones adecuadas para proceder a la habilitación de seguridad del personal de la Secretaría General del Consejo⁹⁵⁰.

A efectos de su desarrollo, los actuales Acuerdos de cooperación más intensa UE/UEO abordan la cuestión a través de dos Anexos, donde se recoge el intercambio de correspondencia sobre acuerdos en materia de seguridad entre el Secretario General de la UEO y, por un lado, el Secretario General del Consejo de la UE y, por otro, el Presidente de la Comisión Europea⁹⁵¹. En ambos casos, el resultado concreto es que los Secretarios Generales mencionados y el Presidente de la Comisión se comprometen a respetar y hacer respetar las normas de seguridad aplicables al intercambio de información y material clasificados, anejas a esas cartas, así como a garantizar que éstas se aplican en el Consejo de

⁹⁴⁹ Vid. Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio de 1997), *doc. cit.*, parágrafo 7, in fine. La actual referencia tiene como precedentes los contactos mantenidos entre ambas organizaciones respecto a la seguridad en los intercambios de documentos e información. A ellos alude el Consejo de Ministros de la UEO en su Declaración de Ostende, de 19 noviembre 1996; vid. *doc. cit.*, parágrafo 7. En esa misma reunión, el Consejo encargó al Consejo Permanente la continuación de los trabajos.

⁹⁵⁰ Vid. Declaraciones adoptadas por la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE: Declaración sobre la intensificación de la cooperación entre la UE y la UEO (*DOCE* C nº 340, 10.11.97, pág. 125). La invitación mencionada es el único contenido de esta Declaración. Los trabajos encaminados al desarrollo de esta Declaración se iniciaron en la segunda mitad de 1997. Así, la Declaración del Consejo de la UEO de noviembre de 1997 aludía a la existencia de un borrador de decisión sobre acreditaciones de seguridad para los oficiales de la Secretaría del Consejo UE llamados a manejar información clasificada; texto que en aquél momento estaba siendo discutido en el seno del Consejo de la UE. Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, parágrafo 17. No es hasta el 27 de abril de 1998 que el Consejo de la UE adopta la decisión que define los procedimientos a seguir para autorizar a los funcionarios y empleados de la Secretaría General del Consejo de la UE el acceso a las informaciones clasificadas de que disponga el Consejo. De su adopción se felicitaba, en mayo de ese año, el Consejo de la UEO; vid. Consejo UEO-Declaración de Rhodes (1998), *doc. cit.*, parágrafo 9.

⁹⁵¹ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, apartado II.H.; Anexo V (Intercambio de correspondencia sobre acuerdos en materia de seguridad entre el Secretario General del Consejo de la UE y el Secretario General de la UEO), y Anexo VI (Intercambio de correspondencia sobre acuerdos en materia de seguridad entre el Presidente de la Comisión Europea y el Secretario General de la UEO). Los trabajos previos para su elaboración se llevaron a cabo durante 1998. A este respecto, vid. Informe anual del Consejo UEO (enero-junio 1998), Doc. 1619, *doc. cit.*, apartado II, y Consejo UEO-Declaración de Roma (1998), *doc. cit.*, Tercera parte, parágrafo 19.

la UE, en la Comisión Europea y en la UEO⁹⁵². El contenido de estas normas, idéntico en ambos casos, es relativamente simple.

Por un lado, se establecen cuatro compromisos concretos que asumen directamente el Secretario General de la UEO, el Secretario General del Consejo de la UE y el Presidente de la Comisión. En primer lugar, velarán para proteger y salvaguardar la información y material clasificados facilitados por la otra parte, de conformidad con las medidas de protección vigentes en la parte de origen. En segundo lugar, conservarán la clasificación de seguridad establecida por la parte de origen y garantizarán en consecuencia la protección de la información y material clasificado. En tercer lugar, se abstendrán de utilizar dicha información o material con fines distintos de los establecidos por la autoridad de origen y de los fines para los que se intercambian. Por último, no comunicarán a terceros la información y material clasificados sin el consentimiento de la autoridad de origen.

Junto a estos compromisos, se establecen un conjunto de previsiones destinadas a facilitar el cumplimiento efectivo de las normas de seguridad. La primera de ellas es que las partes garantizarán que las personas que deban o puedan tener acceso a información o material clasificados estén debidamente habilitadas. La segunda alude a la asistencia mutua entre las partes en lo relativo a cuestiones de seguridad de interés común, contemplándose la posibilidad de inspecciones recíprocas para comprobar el cumplimiento y la eficacia de las medidas y procedimientos aplicados para preservar y proteger la información y material clasificados que se hayan intercambiado. Respecto a la persecución de las eventuales infracciones o comportamientos que pongan en riesgo la información o documentación clasificada, ésta se remite a la jurisdicción de los Estados miembros, comprometiéndose las partes a tomar todas las medidas necesarias a fin de que tales Estados puedan entablar diligencias judiciales contra los infractores. Finalmente, se reconoce el derecho de las partes a interrumpir unilateralmente el intercambio de información y material clasificados, hecho que no obstante no exime de las obligaciones de seguridad respecto al material e información previamente intercambiados. A partir de la interrupción de los intercambios, deberán iniciarse en todo caso las conversaciones oportunas al objeto de posibilitar su restablecimiento.

⁹⁵² Con anterioridad, el intercambio de información y documentación clasificada se regía por unas modalidades prácticas, adoptadas en 1996, y otras decisiones aprobadas por los órganos de cada organización. A ellas se hace referencia en las cartas que integran los Anexos V y VI de los Acuerdos de cooperación más intensa ahora vigentes.

Dos consideraciones esenciales merecen los acuerdos en materia de seguridad descritos. En primer lugar, y respecto a su ámbito de aplicación, mientras que en el caso de la UEO lo es toda la organización, en el caso de la UE se limita a dos de sus instituciones: el Consejo y la Comisión Europea. Aunque con ello se cubra a las dos estructuras de la UE básicas para este tipo de cuestiones, quizás hubiera sido preferible optar por un Acuerdo general UE/UEO en materia de seguridad. En segundo lugar, el contenido esencial de las normas de seguridad aplicables radica en el reconocimiento mutuo de las eventuales calificaciones. Reconocimiento que se fundamenta en el previo conocimiento de las normas internas de seguridad que rigen en cada organización y por tanto determinan la clasificación o no de un determinado documento⁹⁵³. El principio de confianza recíproca que inspira así todo el mecanismo se garantiza a través de la posibilidad de inspecciones recíprocas y, en última instancia, del derecho a interrumpir unilateralmente los intercambios. Junto a éstas, el castigo y sanción individualizada de los eventuales infractores se reenvía a un sistema descentralizado, que si bien se justifica atendiendo a las características jurídicas de las dos organizaciones implicadas, podría haberse completado con una referencia concreta a las medidas disciplinarias internas de cada una de ellas.

El establecimiento de estos acuerdos de seguridad constituye en nuestra opinión una medida de significada importancia, que tiene efectos positivos directos sobre algunas de las modalidades de cooperación interorgánica UE/UEO, pero que sobre todo incide en la cooperación operacional a la que está llamada principalmente la relación UE/UEO. Creemos que dichos acuerdos pueden facilitar, si no son la condición necesaria para, el acceso del Consejo de la UE y de la Comisión Europea a las informaciones y documentos elaborados en el seno del Estado Mayor y del Centro de Satélites de la UEO. Pero además, y como veremos al analizar el modelo operativo para la aplicación del artículo 17.3 del TUE, los acuerdos de seguridad entre la UE y la UEO constituyen un requisito imprescindible incluso en las fases iniciales de evaluación de una crisis, previas a la adopción de una decisión de la UE poniendo en marcha una operación concreta⁹⁵⁴.

⁹⁵³ El conocimiento de dichas normas se refleja expresamente en cada una de las cartas que integran estos acuerdos en materia de seguridad, pues en cada una de ellas se enumeran y citan esas regulaciones.

⁹⁵⁴ Como expresamente se afirma en el modelo operativo para la aplicación del artículo 17.3 del TUE, "la cooperación entre la UE y la UEO, según el apartado 3 del artículo 17, requerirá el intercambio de información clasificada, lo que a su vez requerirá el cumplimiento de los requisitos de seguridad de ambas organizaciones. Las disposiciones en materia de seguridad acordadas entre las Secretarías Generales de ambas organizaciones facilitaría en gran medida la cooperación entre la UE y la UEO, según el apartado 3 del artículo 17". Vid.

3. La cooperación operacional.

Una de las causas fundamentales que motivan la relación UE/UEO es la necesidad de suplir un déficit operacional de la UE. Se trata de arbitrar un mecanismo que permita a ésta emprender actuaciones en el ámbito internacional cuya realización demande la utilización de medios de naturaleza militar o similares. A tal efecto, y cuando se haga necesario el recurso a esos medios, la acción no será realizada por la UE sino por la UEO.

La imprescindible interacción entre ambas organizaciones en tales supuestos exige, evidentemente, el adecuado funcionamiento de las modalidades de cooperación hasta ahora analizadas. No obstante, la especificidad del objetivo perseguido demanda también el establecimiento de procedimientos concretos que garanticen, llegado el caso, la efectiva cooperación entre ambas organizaciones; esto es, una actuación materialmente coordinada, en el marco de la cual la actividad emprendida por la UEO a requerimiento de la UE responda, efectivamente, a los objetivos perseguidos por ésta última⁹⁵⁵.

El establecimiento de esos procedimientos específicos debe además conformarse al esquema que caracteriza la relación UE/UEO: la libre voluntad manifestada por la UE de recurrir a la UEO para la elaboración y puesta en práctica de las acciones y decisiones que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa; la disponibilidad expresada por la UEO de proceder a dicha elaboración y puesta en práctica, pero que debe concretarse, caso por caso, en una decisión autónoma de la UEO de desarrollar el requerimiento formulado por la UE, y, finalmente, la voluntad manifestada por la UEO de actuar, en tal caso, de conformidad con las directrices definidas por el Consejo Europeo. Son esas voluntades autónomas las que deben integrarse en un procedimiento para la cooperación operacional entre la UE y la UEO.

Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo I, Sección B, pto. 4. La no referencia a las disposiciones en materia de seguridad acordadas entre el Secretario General de la UEO y el Presidente de la Comisión Europea se justifica, a nuestro entender, por el carácter eminentemente intergubernamental de las decisiones y acciones de la UE que pueden requerir el concurso de la UEO. Ello no obstante, no creemos que deba interpretarse como una excepción a la operatividad de las mismas pues, sobre todo a efectos de evaluación de las crisis, las normas de seguridad acordadas deben permitir, también, la puesta en común de las informaciones obtenidas por los servicios de la Comisión europea y por la UEO.

⁹⁵⁵ En la Contribución presentada por la UEO a la Conferencia intergubernamental para la reforma del TUE, se expresaba la necesidad de articular un mecanismo UE-UEO para la gestión de crisis, a fin de hacer posible la puesta en práctica de la misión que el TUE atribuye a la UEO: elaborar y poner en práctica las acciones y decisiones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa. El Documento indicaba, incluso, algunos aspectos imprescindibles de su contenido. Vid. Consejo UEO-Contribución de la UEO a la CIG-96 (nov. 1995), *doc. cit.*, parágrafo 20.

La Declaración del Consejo de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam, al abordar las medidas que conviene adoptar para reforzar la cooperación UE/UEO, recoge esta cuestión bajo el enunciado de "arreglos orientados a mejorar la coordinación del procedimiento de consulta y de toma de decisiones de cada una de las organizaciones, especialmente en situaciones de crisis"⁹⁵⁶.

Aunque se trata de una medida no contemplada expresamente en el Tratado de Maastricht ni en su Declaración anexa relativa a la UEO, lo cierto es que la conveniencia de su establecimiento se advirtió poco tiempo después de la entrada en vigor del TUE. En efecto, el Consejo de Ministros de la UEO afirmaba en mayo de 1994 que, tras la adopción del Documento sobre las relaciones UE/UEO⁹⁵⁷, era preciso mejorar la cooperación entre ambas organizaciones, especialmente en gestión de crisis, para poder reaccionar ante éstas con rapidez y eficacia⁹⁵⁸.

El modo en que éstas organizaciones han abordado esa necesidad revela, sin embargo, la existencia de serios obstáculos. En primer lugar, hubo que esperar hasta 1996 para encontrar una primera aproximación al establecimiento de tales procedimientos. En segundo lugar, las organizaciones implicadas parecen haber evolucionado, desde una perspectiva sectorial hacia otra de carácter global, respecto a la manera en que debe enfocarse el diseño de esos procedimientos.

A continuación procederemos al estudio y análisis de los dos procedimientos diseñados hasta la fecha para la realización de operaciones UE/UEO. El primero de ellos es el que se contiene en el anexo a la Decisión adoptada por el Consejo de la UE el 27 de junio de 1996, relativa a las operaciones de evacuación de nacionales de los Estados miembros cuando esté en peligro su seguridad en un tercer país. El segundo se trata del modelo operativo para la aplicación del artículo 17.3 del TUE, recogido en el Anexo I de los vigentes Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO. El carácter ilustrativo de este último modelo no minora su importancia y trascendencia⁹⁵⁹. A nivel general, porque constituye la ilustración

⁹⁵⁶ Vid. Declaración de la UEO anexa al Tratado de Amsterdam (julio de 1997), *doc. cit.*, párrafo 7, primer guión.

⁹⁵⁷ El Consejo de la UEO estaba haciendo referencia al Documento adoptado por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas en octubre de 1993, y por el Consejo de la UEO en su reunión de noviembre del mismo año. Vid. Documento adoptado por el Consejo Europeo (29 octubre 1993), *doc. cit.*

⁹⁵⁸ Vid. Consejo UEO-Declaración de Kirchberg (1994), *doc. cit.*, párrafo 4.

⁹⁵⁹ Tal carácter ilustrativo se afirma expresamente en el texto. Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo I, Sección B, pto. 2.

básica de la evolución de los procesos de toma de decisiones en la UE y en la UEO, así como sus vínculos, en situaciones de crisis en los que la Unión recurre a la UEO para preparar y aplicar decisiones y acciones de la UE con repercusiones en el ámbito de la defensa, en particular, las misiones Petersberg. A nivel comparativo, porque aunque no se diga expresamente, este modelo operativo sustituye, a nuestro juicio, al específicamente diseñado para las operaciones de evacuación de nacionales. Por estas razones, y aunque el estudio de este último se justifique siquiera por razones de interés histórico, prestaremos una mayor atención al modelo operativo que se recoge en los actuales Acuerdos de cooperación más intensa UE/UEO.

A. Las modalidades prácticas para la realización de operaciones de evacuación.

El 27 de junio de 1996, el Consejo de la UE adoptó una Decisión relativa a las operaciones de evacuación de nacionales de los Estados miembros cuando esté en peligro su seguridad en un tercer país⁹⁶⁰. Esa Decisión, cuya base jurídica era el artículo J.4.2 del TUE, se acompaña de un anexo donde se establecían las modalidades prácticas que regirían la relación UE/UEO para la realización de tales operaciones. Modalidades sobre las que las instituciones de la UEO expresaron su acuerdo⁹⁶¹.

El Anexo en cuestión consta de cuatro apartados: (I) tareas respectivas, (II) estructura de la coordinación, (III) fases de organización de las operaciones, y (IV) financiación. A través de esos apartados se "perfilaba" el procedimiento a seguir y el esquema básico de relación UE/UEO cuando una operación de evacuación exigiera del recurso a la UEO.

En el apartado I, relativo a tareas respectivas, se contemplaba una doble posibilidad. Bien que la UEO asumiera la responsabilidad directa de la operación de evacuación, bien que su participación se limitase a suministrar asistencia a la nación o grupo de naciones que dirigiera esa operación. En este último caso, el papel de la UEO se circunscribía a una función de asistencia y apoyo a la nación o naciones que dirigiesen las operaciones, ayudándoles a coordinar la contribución de otros Estados. En todo caso, el Anexo también

⁹⁶⁰ Vid. Decisión del Consejo de la UE, de 27 de junio de 1996 (8386/96) -mimografiada-. La Decisión no ha sido objeto de publicación en el DOCE. Referencias a su adopción constan en Comisión Europea, *Informe General de la UE - 1996*, parágrafo 663; y en *Bol. UE* 6-1996, pto. 1.4.6.

⁹⁶¹ Según se indica expresamente en el propio texto; vid. Decisión del Consejo de la UE de 27 junio 1996, *doc. cit.*, Preámbulo, último párrafo. El acuerdo por parte de la UEO se produjo en el Consejo de esta organización; vid. Consejo UEO-Declaración de Birmingham (1996), *doc. cit.*, parágrafo 16.

asignaba a la UEO la función de desarrollar planes generales y planes de urgencia para las operaciones de evacuación UE/UEO⁹⁶².

Respecto a la estructura de coordinación (apartado II del Anexo) el documento era tributario del escaso desarrollo que existía, en la fecha de su adopción, de las modalidades de cooperación interorgánica UE/UEO. El documento toma como punto de partida las disposiciones para el intercambio de representaciones y de información establecidas con arreglo a dos documentos: uno sobre la cooperación entre las Secretarías del Consejo de la UE y de la UEO⁹⁶³, y otro sobre las modalidades de información y consulta entre la Comisión Europea y la UEO⁹⁶⁴. En base a éstos, y aunque en el texto del Anexo se aluda a la necesidad de flexibilidad y confidencialidad en las modalidades de coordinación, se especifican algunos extremos. En concreto, el establecimiento de puntos de contacto en la UE y en la UEO mediante los cuales poder transmitir una rápida advertencia de una posible participación de la UEO; puntos de contacto que además podían servir como punto de partida para el desarrollo de procedimientos de coordinación apropiados⁹⁶⁵.

El apartado III del Anexo se centra, específicamente, en las fases de organización de las operaciones. Su regulación se iniciaba, no obstante, con una cláusula de reenvío a las disposiciones concretas que en cada caso se adoptasen para organizar una operación de evacuación a petición de la UE. En cualquier caso, y con carácter general, el documento preveía una serie de medidas a adoptar frente a una crisis; medidas que agrupaba bajo cuatro subapartados:

- Intensificación de la crisis: El Anexo sitúa en los jefes locales de misión el punto de origen respecto a la evaluación de probabilidades sobre la necesidad de participación de la UEO en

⁹⁶² En especial, se concede gran importancia a la interrelación entre la planificación militar en este ámbito con la planificación civil de urgencia, en particular la emprendida por las misiones diplomáticas locales de la UE. El documento atribuía en concreto a la Célula de Planificación de la UEO la elaboración de los mencionados planes generales y de urgencia. Como veremos en el último Capítulo, cuando la operación exija el recurso a medios de la OTAN, su planificación corresponderá al Estado mayor conjunto-combinado de la OTAN, en colaboración con la Célula, si bien la aprobación definitiva de esos planes deberá producirse en el seno de la UEO.

⁹⁶³ En el Anexo se indica que este documento son las "Conclusiones del Consejo relativas a la transmisión a la UEO de documentos de la UE", adoptadas el 14 de mayo de 1996.

⁹⁶⁴ Según se señala en el propio Anexo, se trata de un documento aprobado por el Comité Político el 27 de septiembre de 1994.

⁹⁶⁵ Estos procedimientos debían incluir, en todo caso, modalidades de enlace entre las misiones locales responsables de la planificación civil y la nación que dirigiese las operaciones (o la UEO, cuando ésta asumiera la dirección).

una operación de evacuación; valoración que transmitirán, en su caso, a la Presidencia de la UE. Desde ese momento, corresponde a la UE ponerse en contacto con la UEO, por medio de los puntos de contacto designados y, en caso necesario, a nivel del Consejo y/o del Comité Político.

- Definición de la acción: A la luz de la información disponible, corresponde a la UEO evaluar la viabilidad de una operación militar y si ésta debe realizarse bajo su dirección o bajo la de una nación o grupo de naciones. Cuando se considere probable que la UEO dirija la operación, el documento recoge la necesidad de establecer modalidades de enlace UEO-UE en virtud de las cuales se posibilitaría, entre otras, el acceso de la UEO a la información de la UE sobre el país de que se trate; el apoyo de la UE a la acreditación diplomática para el despliegue y para las rutas de evacuación, y la coordinación sobre las políticas de información pública.

- Decisión: Bajo este enunciado el Anexo incluye dos aspectos. Por un lado, la decisión del Consejo de la UE de que es necesaria una operación de evacuación y la solicitud formal de asistencia militar a la UEO, si se requieren efectivos de esta naturaleza. Por otro lado, las decisiones sobre las operaciones militares necesarias en respuesta a la petición de la UE, que recaen bajo la competencia del Consejo Permanente de la UEO.

- Control de la operación: A este respecto, el documento sólo abordaba el supuesto de operaciones dirigidas por la UEO, atribuyendo en tales casos a ésta la dirección de las mismas. Además, la UEO debería mantener informada a la UE sobre la evolución de las operaciones y elaborar, a su término, un documento de recapitulación para el Consejo de la UE.

Por último, el apartado IV del Anexo se limita a remitir la financiación de este tipo de operaciones a las decisiones que se adopten para cada caso concreto, sin establecer por tanto ningún parámetro básico de referencia.

El contenido descrito merece algunos comentarios. En primer lugar, estamos ante un supuesto muy concreto de cooperación operacional UE/UEO, que no agotaba las posibilidades teóricas de aplicación del entonces artículo J.4.2 del TUE. En segundo lugar, parece evidente el carácter aproximativo y parcial de este modelo operativo, no sólo por el reenvío general a las disposiciones concretas que se adoptasen en cada caso sino, sobre todo, porque el documento no resuelve algunos problemas básicos de la inter-acción UE/UEO. Por un lado, quedaba muy desdibujada la participación de los niveles orgánicos centrales de la UE y de

la UEO en la evaluación de la crisis y en la valoración misma sobre la necesidad y oportunidad de la operación. Por otro, no quedaba claro el papel de la UE (o su grado de ascendencia) en el caso de que las operaciones se llevaran a cabo por una coalición ad hoc, al margen de las estructuras de la UEO. Por último, no se abordaba un extremo problemático: la decisión de poner fin a la operación, sobre todo en un supuesto de cambio en las circunstancias originarias. Los extremos apuntados empiezan a abordarse en el modelo operativo general que estudiaremos a continuación.

B. El modelo operativo para la aplicación del artículo 17.3 del TUE.

Tras aquella primera aproximación al diseño de modalidades de cooperación operacional UE/UEO, dependiente del tipo de operación a llevar a cabo, la cuestión ha sido objeto de un cambio de enfoque.

Durante el primer semestre de 1997, y en el marco de reuniones informales entre representantes de distintos órganos de la UE y de la UEO, se inició el estudio sobre la manera en que podrían influirse mutuamente UE y UEO en la preparación de una operación UEO emprendida a petición de la UE⁹⁶⁶. El objetivo concreto era la elaboración de un modelo operativo general para la aplicación del entonces artículo J.4.2 del TUE, donde se especificaría la manera en que las dos organizaciones deberían cooperar, esto es, conectar y articular sus procesos de toma de decisiones, cuando la UE recurriese a la UEO para la elaboración y puesta en práctica de alguna de sus acciones o decisiones⁹⁶⁷.

El resultado de esos trabajos ha sido el *modus operandi* del apartado 3 del artículo 17 del TUE, que se recoge en el Anexo I de los actuales Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO⁹⁶⁸. Para su análisis resulta de especial utilidad no sólo su comparación con el modelo antes descrito sino, también, un Informe elaborado conjuntamente por las Presidencias de la UE y la UEO en abril de 1997, donde se contiene una primera

⁹⁶⁶ Vid. Informe anual del Consejo UEO (enero-junio 1997), Doc. 1592, *doc. cit.*, Apdo. II. Se trata de una vía sobre la cual había hecho especial énfasis el Documento adoptado en mayo de 1995 por el Grupo de trabajo Seguridad de la PESC; vid. Consejo UEO-Contribución de la UEO a la CIG-96 (nov. 1995), *doc. cit.*, parágrafo 19.

⁹⁶⁷ Este era, en palabras del Consejo de Ministros de la UEO, el contenido previsto para dicho modelo operativo; vid. Consejo UEO-Declaración de París (1997), *doc. cit.*, parágrafo 8. La elaboración de ese modelo fue una de las prioridades de la Presidencia francesa de la UEO para el primer semestre de 1997. Vid. *Europe* n° 3881, de 11 de enero de 1997, pág. 2; y *Europe* n° 3890, de 24 de enero de 1997, pág. 2.

⁹⁶⁸ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, apartado II.A y Anexo I.

aproximación al modelo operativo general y se indican algunos extremos aún no acordados en la fecha de su redacción⁹⁶⁹. A continuación analizaremos el contenido de ese modelo operativo y finalizaremos este apartado con una valoración general del mismo y la referencia a algunos aspectos pendientes y/o en estudio.

a) *Contenido.*

El actual modelo operativo parte, a los efectos que ahora nos interesa, de dos premisas básicas. En primer lugar, su carácter ilustrativo y por tanto no exhaustivo de los elementos que puede incluir una situación de crisis concreta, amén de las mejoras que pudieran introducirse en futuras revisiones⁹⁷⁰. En segundo lugar, la atribución a la UE de la responsabilidad del marco normativo global de las operaciones que se lleven a cabo, lo que constituye una expresión concreta del principio de preeminencia política de la UE ya estudiado⁹⁷¹.

Sobre estas bases, el modelo se estructura en tres fases: aparición de una crisis y evaluación de la crisis (Fase 1); decisión de actuar y elaboración de un plan operativo (Fase 2); ejecución, supervisión y cierre de la operación (Fase 3)⁹⁷². Cada una de ellas aborda los aspectos esenciales de la interacción operacional UE/UEO.

Fase 1: Aparición de una crisis y evaluación de la crisis.

La Fase 1 parte de una consecuencia innata a la autonomía de las estructuras implicadas: la posibilidad de que tanto la UE como la UEO procedan a examinar los diferentes aspectos de una situación, motu proprio y dentro de sus respectivas competencias. A este respecto, dos previsiones parecen paliar los efectos de duplicación. Por un lado, se

⁹⁶⁹ Vid. Réflexion sur le mode d'emploi pour la mise en oeuvre pratique de l'article J.4.2 du Traité de Maastricht, CM(97)25; en Comunicaciones del Consejo UEO a la Asamblea (A/UEO/DG[97]14), *doc. cit.*. El proyecto de organigrama que se contenía en este Informe se puso a prueba el 18 de junio de 1998 en el marco de un seminario conjunto UE/UEO. Vid. Consejo UEO-Declaración de Roma (1998), *doc. cit.*, Tercera parte, párrafo 16; e Informe anual del Consejo UEO (enero-junio 1998), Doc. 1619, *doc. cit.*, Apdo. I.

⁹⁷⁰ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UEO, apartado II.A., pto. 3 y Anexo I, Sección B, ptos. 1 y 2.

⁹⁷¹ Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo I, Sección B, pto. 3.

⁹⁷² Con enunciados equivalentes, esta era la estructura que también presentaba el Informe de 1997: emergencia de una situación de crisis y evaluación de la misma (Fase 1); preparación y modalidades de elaboración de la decisión J.4.2 (Fase 2); ejecución y fin de la operación (Fase 3).

contempla que la UE solicite desde los primeros momentos a la UEO que contribuya con su experiencia político-militar a la evaluación de la UE, suministrándole información de aquella naturaleza. Por otro, el Consejo de la UEO puede someter al Consejo de la UE una situación de crisis determinada, incluyendo su evaluación y las posibilidades de actuación que contempla⁹⁷³. Además de éstas, el modelo operativo hace referencia expresa al papel, sin duda principal, que deberá tener la Unidad de planificación y de alerta rápida de la UE. Concretamente se alude a la conveniencia de su conexión con la Célula de Planificación y el Centro de Situación de la UEO; conexión que, junto a los puntos de contacto existentes entre las Secretarías, debe facilitar la cooperación entre ambas organizaciones, sobre todo en la fase inicial de una situación de crisis⁹⁷⁴.

El conjunto de aspectos mencionados ponen de manifiesto una primera dificultad: al tratarse de decisiones de la UE que debe ejecutar la UEO es imprescindible que, ya desde un principio, ambas organizaciones lleven a cabo una observación de los hechos lo más complementaria posible. En todo caso, esos mismos aspectos también parecen poner de manifiesto otro extremo: la participación de la UEO en los estadios iniciales de la elaboración de una decisión de la UE.

Si esto es así, insistimos, en los estadios iniciales de una situación de crisis, la conexión se refuerza una vez que la misma ha sido sometida a los Consejos de la UE y de la UEO. Desde ese momento el objetivo expreso es facilitar una evaluación conjunta de la situación, en la que se combine la evaluación desde la perspectiva militar, hecha por la UEO, con la evaluación global de la crisis que haga la UE. Las vías concretas que se indican para ello son dos modalidades de cooperación interorgánica: la celebración de reuniones conjuntas a nivel de grupos de trabajo o, en su caso, a un nivel más elevado, y la creación de un grupo ad hoc integrado por representantes de ambas organizaciones. Respecto a la primera de ellas, y sin perjuicio de otras posibilidades, el modelo considera que los grupos más apropiados en

⁹⁷³ Parecería tratarse de un supuesto en el que el Consejo de la UEO inste al de la UE a tomar en consideración una situación determinada. Salvando las distancias precisas, el sistema evoca los instrumentos empleados por una organización para estimular y orientar los trabajos de otra (ie. petición de estudios); instrumentos que SOCINI califica como susceptibles de favorecer la coordinación positiva (relaciones de colaboración) entre organizaciones internacionales. Vid. SOCINI, R., *op. cit.*, p. 88 y ss.

⁹⁷⁴ El Informe elaborado en 1997 incluía entre sus sugerencias para facilitar la sinergia UE/UEO en la evaluación de las crisis el establecimiento de un sistema de alerta rápida bajo la forma de un grupo conjunto ad hoc. La composición prevista para la Unidad de planificación y de alerta rápida de la UE convierten a esta Unidad en la respuesta concreta a dicha sugerencia.

esta primera fase son el Grupo político-militar de la UEO y los correspondientes grupos regionales y/o el Grupo de seguridad de la UE⁹⁷⁵.

A nuestro juicio, las principales dificultades que presenta la interacción UE/UEO durante la Fase 1 son, esencialmente, dos. En primer lugar, se trata de incorporar en la UE una lógica de razonamiento ajena a su propia historia: la eventualidad de plantearse la necesidad de llevar a cabo una actuación cuya realización exige, también, un enfoque militar. En segundo lugar, la compatibilización y puesta en común de las evaluaciones hechas en la UE y en la UEO esconde el problema relativo a la asimetría de miembros entre UE y UEO. En parte, estamos ante la necesidad de compatibilizar el enfoque que, respecto a un hecho o conflicto concreto, pueden adoptar Estados de tradiciones diferentes en materia de política de defensa. La eventual divergencia de opiniones no es sólo, por tanto, entre la UE y la UEO, sino entre los Estados que son miembros de pleno derecho en ambas estructuras y aquéllos que, siéndolo de la UE, sólo ostentan en la UEO el estatuto de observadores. La divergencia puede ser, no obstante, en un doble sentido. Bien que los diez Estados miembros de pleno derecho en ambas organizaciones consideren posible y conveniente la utilización de medios militares para la realización de una operación, y no ocurra lo mismo entre los restantes cinco Estados de la UE, o a la inversa.

Fase 2: Decisión de actuar y elaboración de un plan operativo.

La denominada Fase 2 del modelo operativo aborda los aspectos relacionados con la adopción de la decisión de la UE, incluidos algunos elementos esenciales de su contenido, junto a otros extremos que podríamos calificar de previos y/o necesarios para su posterior ejecución.

Respecto al proceso de adopción de la decisión de la UE, se contempla que, con carácter previo, el Consejo de la UEO remita a la UE, a petición de ésta, sus conclusiones sobre la viabilidad de la operación y sobre las distintas actuaciones posibles. Daría la

⁹⁷⁵ Con menos nivel de detalle y, también, de forma menos sistemática, el Informe elaborado en 1997 abordaba esta Fase 1 de forma muy semejante. Específicamente cabe resaltar el énfasis que entonces ya se hacía a la necesidad de una evaluación conjunta UE/UEO. Desde la Asamblea de la UEO, el Informe Vrettos, comentando ese Informe de 1997, se felicitaba de dos extremos concretos. Por un lado, del hecho de que ambas organizaciones estuvieran de acuerdo en que, ante una crisis, toda decisión adoptada por la UE con base al artículo J.4.2/17.3 debía ser fruto de un proceso que permitiera a la UEO contribuir a su preparación. En segundo lugar, consideraba positivo que el Consejo de la UEO pudiera, a iniciativa propia o a invitación de la UE, suministrar a la UE los elementos de apreciación que entran en su ámbito de competencias. Vid. Informe Vrettos, Comisión Política Asamblea UEO, Doc. 1584, *doc. cit.*, parágrafos 43 y 44.

impresión de que durante la Fase I se habría acotado la tipología de operación a realizar y que ahora la UEO suministra su valoración específica sobre ésta, ofreciendo además la gama de alternativas existentes desde el punto de vista militar⁹⁷⁶. A partir de estas informaciones, la preparación en sentido estricto de la decisión de la UE acordando una operación determinada se remite al Comité Político y al COREPER, en coherencia con el procedimiento de toma de decisiones y el marco institucional de la UE. No obstante, también se indica la conveniencia de que aquéllos órganos mantengan reuniones conjuntas con el Consejo permanente de la UEO. Indicación que cabría interpretar como la vía que permite incorporar a los debates a uno de los titulares de la información básica a partir de la cual se adoptará definitivamente la decisión de la UE. Todo ello no excluye, además, la posibilidad de solicitar al Consejo Europeo que defina orientaciones con el fin de garantizar un planteamiento coherente de la UE y de la UEO a la hora de hacer frente a la crisis.

Con todas estas cautelas, la decisión final corresponde, como no podía ser de otro modo, al Consejo de la UE en su formación de Asuntos Generales, según se indica expresamente. Hecho esto, el Consejo de la UEO adoptará entonces, teniendo en cuenta las consideraciones pertinentes desde el punto de vista militar, las decisiones necesarias.

El modelo operativo se detiene también, como ya apuntábamos, en dos aspectos del contenido de la decisión UE. En primer lugar, la necesidad de que establezca una definición precisa de los objetivos que se persiguen, sin por ello llegar a definir las modalidades de ejecución de la operación militar de la UEO⁹⁷⁷. Ello deberá facilitar el diálogo UE/UEO sobre las condiciones para llevar a cabo y completar la operación, y, además, facilitará su proceso de finalización. En segundo lugar, se contempla la posibilidad de que la decisión UE contenga una cláusula de revisión o incluso una fecha límite para el cierre de la operación, en cuyo caso deberá haberse tomado en cuenta la evaluación de la UEO desde el punto de vista militar y operativo y la necesidad de que la acción de la UEO se rija por un planteamiento pragmático y flexible.

⁹⁷⁶ En realidad, contamos con un ejemplo de este modo de proceder: la operación de policía en Albania. Vid. Decisión del Consejo UE 98/547/PESC (encargando a la UEO el estudio de la viabilidad de operaciones internacionales de policía para ayudar a las autoridades albanesas), *doc. cit.*; Acción común del Consejo UE 99/189/PESC (relativa a la contribución de la UE a la reconstitución de una fuerza policial viable en Albania), *doc. cit.*, y Decisión del Consejo UE 99/190/PESC (sobre la aplicación de esa acción común por la UEO), *doc. cit.*

⁹⁷⁷ O, utilizando los términos empleados por el Informe elaborado en 1997, las modalidades de puesta en práctica de la operación militar por parte de la UEO.

Respecto a lo que hemos denominado aspectos previos y/o necesarios para la ejecución de la decisión UE, éstos incluyen dos cuestiones principales. En primer lugar, se contempla la adopción de acuerdos concretos para cada operación específica donde, entendemos, se desarrolle el modelo operativo general. Tales acuerdos podrán adoptarse antes o después de la decisión de la UE en base al artículo 17.3 del TUE. En segundo lugar, se hace especial énfasis en la claridad con que las dos organizaciones deberán proceder a definir los puntos de contacto entre ellas a efectos de la operación en cuestión. Aunque el texto alude a la utilidad que para eso tienen los acuerdos ya existentes, sobre todo por cuanto se refiere a las modalidades de cooperación interorgánicas que en ellos se establecen, no se descarta la designación de puntos de contacto ad hoc. A modo indicativo se señala a la Secretaría General y a la Célula de Planificación de la UEO⁹⁷⁸, a la Unidad de planificación y de alerta rápida de la UE y, en función de la naturaleza de la operación, a la Comisión Europea⁹⁷⁹. En cualquier caso, los puntos de contacto que se designen deberán estar autorizados para actuar como lazos de unión entre la UE y la UEO.

Creemos que los aspectos que se abordan en la Fase 2 son de los más problemáticos de la cooperación operacional UE/UEO. A nuestro juicio, el documento refleja una tensión permanente: la salvaguardia de las respectivas competencias de cada organización frente a la necesidad de coherencia y de puesta en común de las informaciones y capacidades. En último término, se trata de hacer posible que una organización que no va a realizar la decisión que adopta lo haga en términos aceptables para quien finalmente debe llevarla a cabo. La necesidad de este resultado bajo los condicionantes jurídicos que impone el actual esquema de relación UE/UEO conduce de manera inevitable a la complejidad del modelo descrito y a las múltiples cautelas que en él se contienen.

Fase 3: Ejecución, supervisión y cierre de la operación.

La última de las fases en que se estructura el actual modelo operativo aborda aspectos relativos a la ejecución, supervisión del desarrollo de la operación y finalización de la misma.

⁹⁷⁸ Es curioso que mantenga la referencia a la Célula de Planificación cuando, como sabemos, se trata de una estructura integrada en el Estado Mayor de la UEO. Además, y si se trata de establecer contactos durante el transcurso de una operación, quizás habría sido más conveniente citar al Centro de Situación, órgano encargado de supervisar, precisamente, la realización y marcha de las operaciones emprendidas por la UEO.

⁹⁷⁹ La referencia a la Comisión ya se incluía en el Informe elaborado en 1997.

Respecto a la ejecución, el documento tan sólo alude, aunque con un especial énfasis, al carácter imprescindible del principio de unidad de mando, designando además su foro de referencia. En efecto, se afirma expresamente que entre el comandante de la operación y el Consejo permanente de la UEO debe existir un único eslabón de mando⁹⁸⁰. A este respecto, el organigrama que figura en el modelo operativo especifica que corresponde al Consejo de la UEO determinar y aprobar las disposiciones en materia de mando así como la designación del comandante operativo⁹⁸¹. Entendemos que se trata de una competencia de la UEO en cuyo ejercicio tendrá probablemente en cuenta la opinión de la UE y sobre todo la de los Estados que contribuyan a la formación de la fuerza⁹⁸².

En relación a la supervisión de la marcha de las operaciones, el modelo asume la necesidad de mantener un intercambio global de información y de consultas pormenorizadas entre la UE y la UEO de principio a fin de la fase de ejecución⁹⁸³. Para ello, y aunque remite las medidas de detalle a los acuerdos prácticos que se adopten caso por caso, se indican algunas vías de utilidad: establecer un nivel de coordinación en Bruselas (por ejemplo, en el Grupo ad hoc UE/UEO) y otro sobre el terreno; precisar una sede acorde con la contribución y presencia de ambas organizaciones, y/o integrar un representante de la UE en el cuartel militar de la fuerza, ya sea a efectos de enlace o para llevar a cabo misiones específicas.

La dificultad que subyace tiene a ver con la amplia diversidad de supuestos donde puede enmarcarse una decisión de la UE recurriendo a la UEO. Se trata de una cuestión a la que hacía expresamente referencia el Informe elaborado en 1997 por las Presidencias de la UE y de la UEO. En concreto, el documento distinguía tres grandes escenarios: (1) UE y UEO están presentes en el teatro de operaciones y la operación de la UEO está estrechamente

⁹⁸⁰ La necesidad de una única línea de mando y el acuerdo respecto a que el control político-militar de la operación corresponde en exclusiva al Consejo de la UEO se recogía ya en el Informe elaborado en 1997. No obstante, este Informe abordaba esos aspectos en el marco de las Fases 2 y 3.

⁹⁸¹ Al comandante operativo corresponde, a su vez, elaborar el plan operativo que deberá aprobar también el Consejo de la UEO, en paralelo a la decisión sobre las contribuciones reales de contingentes. Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo I, Organigrama (cuadros 15 a 18).

⁹⁸² Según el Informe De Decker, una vez adoptada la decisión de actuar, el Consejo de la UEO deberá también aprobar las disposiciones relativas al mando de la operación y designar al comandante de la misma; vid. Informe De Decker, Comisión de Defensa de la Asamblea UEO, Doc. 1624, *doc. cit.*, párrafo 117.

⁹⁸³ El Informe elaborado en 1997 también hacía referencia a otro extremo importante: el supuesto de que la operación tuviera su origen en una decisión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en cuyo caso, afirmaba, deberán examinarse las modalidades que regirán la información a este órgano. Vid. *Réflexion sur le mode d'emploi...*(CM (97) 25), Fase 2, en Comunicaciones del Consejo a la Asamblea (A/UEO/DG[97]14), *doc. cit.*

imbricada con la acción de la Unión; (2) ambas organizaciones están presentes pero sus misiones sobre el teatro de operaciones son netamente distintas; (3) sólo la UEO está presente sobre el teatro de operaciones⁹⁸⁴. Aunque el mencionado Informe no ofrecía soluciones concretas para cada caso, sí incluía dos vías específicas no retenidas finalmente por el modelo operativo vigente. La primera de ellas era el propio Consejo de la UEO, donde participan con estatutos diferentes todos los Estados de la UE. Esa composición, se afirmaba, constituye en sí misma una modalidad de información y consulta de todos los Estados concernidos. La segunda era la coordinación a nivel nacional, a fin de asegurar la correspondencia entre las deliberaciones en la UE y en la UEO⁹⁸⁵.

Un último extremo relacionado con el desarrollo de la operación y que se menciona en el modelo operativo, es el caso de un cambio sustancial en el contexto político global donde se enmarca la decisión de la UE. En tales casos será necesaria una nueva decisión del Consejo de la UE y nuevas decisiones referentes a la UEO.

Finalmente, las cuestiones relativas al cierre o finalización de la operación se regulan en el actual modelo operativo de manera mucho más satisfactoria para la UE que como se contemplaba en el Informe elaborado en 1997⁹⁸⁶.

Se trata de una decisión que exige compatibilizar dos extremos expresamente mencionados. Por una parte, el marco institucional de una operación UE/UEO realizada en virtud del artículo 17.3 del TUE no podrá durar más tiempo del que la UE considere

⁹⁸⁴ Vid. *Réflexion sur le mode d'emploi...*(CM (97) 25), Fase 3, en Comunicaciones del Consejo a la Asamblea (A/UEO/DG[97]14), *doc. cit.* En cualquier caso, el Informe de 1997 también aludía a la necesidad de prever en las modalidades prácticas las funciones respectivas de una y otra organización en las misiones de naturaleza civil-militar (relaciones con ONG, operaciones de reconstrucción, etc.) Vid. *ibid.*, Fase 2, apdo. D.

⁹⁸⁵ El problema que subyace en este caso tiene su origen en la propia división departamental de las estructuras estatales y la falta de coordinación que a veces existe entre las delegaciones de un mismo Estado en distintas organizaciones internacionales, cuando éstas dependen funcionalmente de Departamentos o Ministerios distintos.

⁹⁸⁶ El Informe elaborado en 1997, aunque recogía como supuesto normal la coincidencia entre ambas organizaciones sobre la necesidad de poner fin a una operación, también abordaba el supuesto de una evaluación diferente por parte de la UE y la UEO. En concreto, se aludía al caso en que la UEO estimara necesaria esa finalización y la UE no compartiera esa opinión. Parece evidente que en tales casos estaríamos, en realidad, en una divergencia de opiniones que enfrentaría a los Estados miembros de ambas organizaciones con aquéllos que sólo ostentan el estatuto de Observador en la UEO. Aunque en tales supuestos la opinión mayoritaria, según el Informe, era que el Consejo de la UE debía decidir poner fin a la operación, algunas voces se manifestaban favorables a poner en práctica los derechos inherentes a la propia autonomía de la UEO, en virtud de los cuales el Consejo permanente de la UEO podría acordar una decisión de finalización de las operaciones. Incluso también se recordaba el derecho de cada uno de los Estados participantes a decidir, unilateralmente, la retirada de sus tropas. Vid. *Réflexion sur le mode d'emploi...*(CM (97) 25), Fase 3, apartado B, en Comunicaciones del Consejo a la Asamblea (A/UEO/DG[97]14), *doc. cit.*

necesario para dicha acción. Por otra parte, la ejecución de la operación militar no debería prolongarse más tiempo del que la UEO considere viable desde el punto de vista militar.

Sobre estas premisas, el documento contempla la celebración de deliberaciones sobre la finalización de una operación; deliberaciones que podrán iniciarse a petición de cualquiera de estas organizaciones y que deberán acompañarse de consultas UE/UEO, o incluso de reuniones conjuntas si es necesario, destinadas a alcanzar una opinión común sobre el fundamento de la retirada y sus condiciones. Dicho esto, el modelo operativo recoge también que es el Consejo de la UE quien debe decidir la finalización de una operación ejecutada en virtud del artículo 17.3 del TUE. Decisión a partir de la cual corresponderá a la UEO definir la estrategia de retirada de la correspondiente operación militar así como llevarla a cabo⁹⁸⁷.

Aunque el modelo operativo atribuye al Consejo de la UE la decisión de poner fin a una operación emprendida en virtud del artículo 17.3 del TUE, no deben obviarse las consecuencias políticas de una eventual disparidad de opiniones entre la UE y la UEO. Divergencia que vuelve a esconder una disparidad de opiniones entre los Estados que son miembros de pleno derecho en ambas organizaciones y aquéllos que sólo lo son de la UE. El problema radica en que si estos últimos no estiman oportuno finalizar la operación, no será posible que la UE adopte una decisión en este sentido, al operar el requisito de la unanimidad en el Consejo de la UE. Aunque siempre quepa el recurso al mecanismo de abstención constructiva previsto en el TUE, se trata de una situación en la que, nuevamente, subyacen los problemas inherentes a que no sea la organización que adopta una decisión quien también la lleve a cabo. Por ello creemos que, en tales casos, incidirá de forma sustancial en la conformación de la voluntad de la UE la opinión de los Estados que estén contribuyendo efectivamente a la realización de la operación, por ser éstos de quienes depende en última instancia su propia existencia.

b) *Valoración general y principales aspectos en fase de desarrollo.*

La valoración general que nos merece el modelo operativo antes comentado es positiva, sobre todo si tenemos en cuenta que buena parte de sus dificultades proceden de la

⁹⁸⁷ No obstante, el organigrama adjunto al modelo operativo no parece corresponderse plenamente con el procedimiento descrito. Respecto al fin de la operación, tan sólo se afirma que el Consejo de la UEO tras consultar a la UE decide la retirada de los contingentes (incluidas las disposiciones militares) e informa a la UE de la finalización de la operación. Después, el Consejo de la UE reflexiona sobre el seguimiento de la operación. Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo I, Organigrama (cuadros 24 y 25).

realidad misma que se sitúa en su origen: la existencia de dos estructuras jurídicamente autónomas que deciden colaborar al objeto de poner en práctica acciones operacionales concretas. En este sentido, el modelo adoptado consigue integrar, a nivel teórico, la necesidad insoslayable de poner en común la perspectiva de dos organizaciones distintas respecto a una misma situación concreta.

Útil por tanto como punto de partida, su efectiva puesta en práctica deberá no obstante adaptarse a las características concretas de la operación que se trate. Mientras que eso será relativamente fácil en supuestos donde la operación tenga un eminente carácter militar (ie. vigilancia de embargos), la cuestión revestirá mayores dosis de complejidad en operaciones de naturaleza mixta, donde el elemento militar sea un aspecto más de la gestión de crisis⁹⁸⁸. En este sentido, parece de especial utilidad la iniciativa adoptada por la UE de presentar a la UEO "escenarios ilustrativos" de situaciones en las que podría necesitar de sus recursos. En concreto, se trata de que la UEO desarrolle esos escenarios al objeto de reforzar la preparación concreta para tipologías de crisis específicas⁹⁸⁹.

Un último extremo aún pendiente es la manera de conjugar la relación UE/UEO con la que a su vez mantienen la UEO y la OTAN, en aquellos casos en que para la realización de las operaciones se haga necesario el recurso a los medios y capacidades de la Alianza⁹⁹⁰. Aunque el estudio de dicha compatibilización corresponde, por el momento, al Consejo permanente de la UEO⁹⁹¹, se trata de una cuestión que no creemos vaya a abordarse por ahora de manera definitiva, al menos mientras no existan perspectivas claras sobre el futuro de la

⁹⁸⁸ Quizás por ello fuera adecuado la celebración de seminarios conjuntos UE/UEO donde "ensayar" y diseñar esquemas de cooperación operacional para tipos de operaciones concretas. En una de sus Declaraciones, el Consejo de la UEO aludía, en noviembre de 1997, a la celebración de un seminario sobre cooperación UE/UEO en misiones humanitarias, del que sin embargo no tenemos ninguna noticia posterior. Vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, parágrafo 14.

⁹⁸⁹ Se trata de una iniciativa novedosa de la que se hacía eco a finales de 1998 el Consejo de la UEO; vid. Consejo UEO-Declaración de Roma (1998), *doc. cit.*, Tercera parte, parágrafo 15. Tal y como consta en su Informe anual, el Consejo permanente de la UEO adoptó la decisión correspondiente encargando al Estado Mayor Militar que procediera a responder a la demanda de la UE. Vid. Informe anual Consejo UEO (julio-dic. 1998), *doc. cit.*, apdo. VI.

⁹⁹⁰ El mismo modelo operativo alude al acuerdo de que, en una segunda fase, se aborde la manera de combinar este organigrama con los que se están elaborando en la UEO y en la OTAN sobre la cooperación entre ambas organizaciones en las operaciones dirigidas por la UEO que se sirven de los recursos de la OTAN. Vid. Decisión del Consejo UE 99/404/PESC, 10 de mayo de 1999, *doc. cit.*, Anexo I, Sección A, pto. 2 in fine. En realidad, se trata de una cuestión que expresamente se pospuso desde el inicio de los trabajos. Vid. *Réflexion sur le mode d'emploi...*(CM (97) 25), apartado I, en Comunicaciones del Consejo a la Asamblea (A/UEO/DG[97]14), *doc. cit.*,

⁹⁹¹ Tal y como acordó el Consejo de Ministros de la UEO; vid. Consejo UEO-Declaración de Erfurt (1997), *doc. cit.*, parágrafo 11.

iniciativa lanzada por el Consejo Europeo de Colonia respecto a la integración de la UEO en la UE⁹⁹². Como podremos comprobar en los Capítulos siguientes, dicha fusión simplificaría la complejidad que preside, si llegara el caso, el proceso de toma de decisiones de una operación UE/UEO que necesite de medios atlánticos⁹⁹³.

⁹⁹² Vid. Consejo Europeo de Colonia (1999), Conclusiones de la Presidencia, *doc. cit.*, Anexo III.

⁹⁹³ La cuestión reviste, no obstante, una importancia esencial pues la viabilidad de las operaciones UE/UEO depende, en muchos casos, del recurso a los medios atlánticos. De hecho, y como señalaba un Informe de la Asamblea de la UEO, ya durante la fase de emergencia de una crisis y evaluación inicial, la Célula de planificación de la UEO debería determinar si es necesario el recurso a medios de la Alianza, y si conviene por tanto activar los procedimientos relativos a la creación de Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas. Vid. Informe De Decker, Comisión de Defensa de la Asamblea de la UEO, Doc. 1624, *doc. cit.*, párrafo 117.