

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL TRATADO DE NIZA

Belén Sánchez Ramos

Sumario: INTRODUCCIÓN.- I. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN: A) De la Cooperación Política Europea a la Política Exterior y de Seguridad Común; B) Objetivos; C) Aspectos Institucionales; D) Instrumentos de la PESC; E) Sistema de adopción de decisiones.- II. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN Y LOS ASPECTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA: HACIA UNA POLÍTICA EUROPEA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA: A) Antecedentes y principales características; B) Las estructuras de la PECS. CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea disfruta de un carácter dinámico, evolutivo y, en este momento estamos asistiendo, una vez más, a una nueva etapa en el proceso de construcción europea, etapa que viene marcada por el Tratado de Niza¹ y cuyo objetivo fundamental es “preparar” a la Unión para su ampliación.

Este artículo se centra en la Política Exterior y de Seguridad Común configurada por el Tratado de la Unión Europea como el segundo pilar de la Unión, pilar que reposa sobre una base intergubernamental que va a caracterizar su funcionamiento. Lo que pretendemos es acercarnos a la Política Exterior y de Seguridad Común tras la última reforma de los Tratados antes aludida, resaltando, especialmente, las principales novedades tales como la extensión de la cooperación reforzada a este ámbito, si bien con ciertas restricciones, como tendremos ocasión de ver o, por ejemplo, la creación de nuevas estructuras en el ámbito de la seguridad y la defensa. Con esta finalidad, en una primera parte analizaremos la PESC, dedicando una segunda parte a las cuestiones de seguridad y defensa.

I.- LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

A) De la Cooperación Política Europea a la Política Exterior y de Seguridad Común

El Tratado de la Unión Europea (TUE) configura la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en su Título V - artículos 11 a 28-. Desde un primer momento es necesario destacar que nos moveremos en un ámbito no comunitarizado, es decir, en lo

¹ Texto aprobado en diciembre del año 2000. Todavía no se encuentra en vigor, puesto que está pendiente de ratificación por los quince Estados miembros de la Unión.

que se conoce como el segundo pilar la Unión, pilar intergubernamental, al igual que la cooperación policial y judicial en materia penal que constituye el tercer pilar de la UE. En este primer acercamiento cabe también destacar que la PESC se establece en el Tratado de Maastricht, de ahí que sea necesario que nos preguntemos cuáles son sus antecedentes.

A este respecto hemos de señalar que la PESC tiene sus antecedentes en la Cooperación Política Europea (CPE), la cual, y como consecuencia de los primeros fracasos de los años 1953 y 1954 relativos a la creación de una Comunidad Europea de Defensa y de una Comunidad Política², se desarrollaría, a partir de 1970, a través de sucesivos Informes aprobados por el Consejo³, si bien carecería de base jurídica alguna hasta la adopción del Acta Única Europea en el año 1986. El AUE incorporaría un Título III relativo a “*Disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior*”, título en el que se acogería el art. 30, única disposición relativa a esta materia, y en virtud de la cual los Estados miembros se comprometían a “*formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea*”⁴. Lo cierto es que esta disposición dotó de base jurídica a la práctica seguida por los Estados miembros hasta ese momento, reflejada en los informes mencionados anteriormente. Siguiendo a Herrero de la Fuente cabe destacar que la “*principal característica de la CPE ha sido su separación formal del ámbito comunitario*”⁵. A partir de aquí, con la adopción del Tratado de Maastricht la CPE se transformaría en lo que conocemos hoy en día como Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)⁶, - y ello porque la CPE ofrecía un marco insuficiente para hacer frente a la realidad internacional del momento: conflicto del Golfo, desintegración de la Unión Soviética, la crisis en la antigua Yugoslavia- perfilándose progresivamente, siempre en un marco intergubernamental, tanto en dicho Tratado, como en las posteriores reformas, es decir, en el Tratado de Amsterdam⁷ y en el reciente Tratado de Niza. Nos disponemos, por tanto, a analizar las características esenciales de la PESC.

2 Tras la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en el año 1951, los Estados miembros se plantearon extender la cooperación al ámbito de la defensa o militar y político. Así, el 27 de mayo de 1952 se firmó el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa, Tratado que, finalmente, no vería la luz a consecuencia del rechazo por parte de la Asamblea Nacional Francesa. La misma suerte correría el Anteproyecto de Comunidad Política Europea, que tampoco llegaría a entrar en vigor. Los textos de estos Tratados pueden consultarse en HILL, CH; SMITH, K.E: European Foreign Policy. Key Documents, 2000, Londres, pp. 15-39.

3 Entre estos Informes cabe destacar el Informe Davignon o de Luxemburgo, del año 1970, el Informe de Copenhague, de 1973, el Informe de Londres, de 1981 y la Declaración Solemne de Stuttgart, de 1983. Característica común a todos ellos es el establecer un sistema de cooperación entre los Estados miembros de la Comunidad, cooperación basada, en un primer momento, en el intercambio de información y, en un segundo momento, en la concertación, en la medida de lo posible, entre los Estados. En relación a la evolución política de la CPE cabe destacar: LIÑAN NOGUERAS, D: “*La Cooperación política Europea: Evolución y Perspectivas*” en Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1988, pp. 443 y ss; BARBE, E: Política Exterior Europea, 2000, Barcelona, pp. 107-111; DURAND, M-F; DE VASCONCELOS, A: La PESC. Ouvrir l'Europe au monde, 1998, París, pp. 153 y ss.

4 Art. 30.1 del AUE.

5 HERRERO DE LA FUENTE, A: “*Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea*” en BIGLINO CAMPOS, P: Diccionario de términos comunitarios, 1997, Madrid, p. 307.

6 Como pone de manifiesto Martín y Pérez de Nanclares, “*entre las novedades que trajo consigo la PESC destacan la inclusión de las cuestiones de seguridad y defensa, el carácter operativo y vinculante de la acción común y el marco institucional único*”, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J: Europa a Voces. Diccionario jurídico-político de la Unión Europea, 1999, Zaragoza, p. 184.

7 BERMEJO GARCÍA, R: “*La política exterior y de Seguridad Común y el Tratado de Amsterdam*”, en Suplemento BEUR; n° 3, junio 1998, pp. 3-20 PALOMARES, GUSTAVO: “*La Política Exterior y de Seguridad Común en la Unión Europea: de Maastrich a Amsterdam*” en LLAMAZARES, I; REINARES, F: Aspectos políticos y sociales de la integración europea, 1999, Valencia, pp. 279-286;; FRANCK, CH: “*La PESC: innovations et penseurs*” en Annales d'études Européennes de l'Université Catholique de Louvain, 1998, Bruselas, pp. 21-38; BOIXAREU CARRERA, A; CARPI BADIA, J: El Tratado de Amsterdam. Génesis. Análisis y contenido, 2000, Barcelona, pp. 367 y ss; ARROYO LARA, E: “*El ámbito material de la Política Exterior de la Unión Europea*” en MARIÑO MENDEZ, F: Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional, 1998, Madrid, pp. 353-381.

B) Objetivos.

Siguiendo a Martín y Pérez de Nanclares cabría hablar de un objetivo general y de objetivos de carácter específico⁸. El objetivo de carácter general se concretaría en lograr que la acción de la Unión en este ámbito sea unitaria, eficaz y coherente, es decir, los quince Estados miembros de la Unión han de ser capaces de expresarse con una sola voz ante la realidad internacional. Por su parte, los objetivos específicos se concretan en el art. 11.1 TUE al establecer que los objetivos de la PESC son: “*la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; - el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; -el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores; -el fomento de la cooperación internacional; -el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*”⁹.

C) Aspectos Institucionales

Al inicio de esta exposición poníamos de manifiesto que la PESC no se ubicaba en el ámbito comunitario (primer pilar) si no en el segundo pilar de la Unión y, por tanto, en un pilar intergubernamental. El hecho de que nos situemos en un pilar intergubernamental va a llevar aparejadas consecuencias nada desdeñables en relación tanto al aspecto institucional al proceso de adopción de decisiones, como a los instrumentos jurídicos de que se ha dotado a la PESC para que pueda llevar a cabo los objetivos establecidos en el Tratado.

En cuanto al aspecto institucional, cabe destacar que si bien el art. 3.1 del TUE establece un marco institucional único para los tres pilares¹⁰, ello no significa que estas instituciones tengan atribuidas idénticas competencias en cada uno de estos pilares¹¹, tal y como se desprende del art. 5TUE¹². Así, en el ámbito de la PESC cabe destacar una serie

8 MARTÍN Y PEREZ DE NANCLARES: *Op. Cit.*, p. 185.

9 OLESTI RAYO establece que estos principios podrían diferenciarse en dos grandes grupos: “*aque- llos que tienen un alcance universal y que habían sido declarados en textos como la Carta de las Naciones Unidas o la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (las referencias a mantenimiento de la paz y seguridad inter- nacionales, cooperación internacional o derechos humanos); y aquellos que obedecen al particularismo de los Estados que participan en el proceso de integración europea (las referencias a la Unión Europea, a la democracia y al Estado de derecho)*”, OLESTI RAYO, A: *Los principios del Tratado de la Unión Europea. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Amsterdam*, 1998, Barcelona, p. 106.

10 En este sentido, el art. 3.1TUE establece que “*la Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario*”.

11 Respecto al marco institucional único establecido en el art. 3.1 TUE, GONZALEZ SÁNCHEZ pone de manifiesto que con la citada disposición “*se mantiene formalmente el equilibrio institucional existente en el caso de la Comunidad (CE), pero se fija un nuevo equilibrio para el conjunto de la Unión, al producirse una concertación de poderes en el ámbito del Consejo, en el caso del segundo y tercer pilares*”, GON- ZALEZ SANCHEZ, E: “*El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común*”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 8, julio/diciembre 2000, p. 384 (el subrayado es nuestro).

12 Así, el art. 5TUE establece que “*el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas ejercerán sus competencias en las condiciones y para los fines previstos, por una parte, en las disposiciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de los Tratados y actos subsiguientes que los han modificado o completado y, por otra parte, en las demás dispo- siciones del presente Tratado*”.

de peculiaridades: en primer lugar, la incompetencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en este ámbito, tal y como se deduce del art. 46 del TUE; en segundo lugar, el papel preponderante, esencial, del que disfrutaban el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión frente a un papel “secundario” atribuido a la Comisión y prácticamente “residual” al Parlamento Europeo, en contraposición con el papel que ambas instituciones -Comisión y Parlamento Europeo- tienen atribuidas en el marco comunitario.

El Consejo Europeo, tiene atribuido un papel esencial en el ámbito de la PESC y ello porque, de acuerdo con el art. 13.1 del TUE, le corresponde “*definir los principios y las orientaciones generales de la PESC incluidos los aspectos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa*”¹³. Dejando a un lado las cuestiones relativas a la defensa, de las que nos ocuparemos en un momento posterior, es necesario destacar como cualquier actuación que se desarrolle en el marco de la PESC va a tener su origen en esos principios y orientaciones generales establecidas por el Consejo Europeo¹⁴.

En cuanto al Consejo de la Unión Europea¹⁵, éste disfruta también de un papel esencial, y es que al Consejo le corresponden funciones tales como tomar las decisiones necesarias para la formulación y la puesta en práctica de la PESC, siempre en atención a las orientaciones generales del Consejo Europeo. Además, le compete también velar por la unidad, la coherencia y la eficacia de la actuación de la Unión¹⁶. Es el encargado de velar por el respecto de los principios en torno a los cuales se articula la PESC¹⁷. Y es que, del conjunto de funciones que le han sido atribuidas por el TUE en este ámbito¹⁸ se deduce su importancia.

También se hace necesario destacar el papel del que disfruta la Presidencia del Consejo, puesto que, de acuerdo con el art. 18 TUE en materia de política exterior y de seguridad común asume la representación de la Unión y será responsable de las decisiones adoptadas en dicho ámbito, expresando en principio la posición de la Unión en las Organizaciones Internacionales y en las Conferencias Internacionales. Pero para llevar a cabo estas funciones de representación va a estar asistida tanto por su Secretario General, Alto Representante de la PESC, como por la Presidencia siguiente, así como por la Comisión que, de acuerdo con el art. 18.4 TUE estará plenamente asociada a estas funciones de representación. Estamos así ante lo que se denomina “*nueva troika*”¹⁹.

Por otra parte, cabe destacar la figura del Secretario General, Alto representante de la PESC (conocido comúnmente como Mr. PESC)²⁰ al que se le ha asignado no sólo la función de asistir a la Presidencia en la representación exterior²¹ sino que también le

13 El subrayado es nuestro.

14 En este sentido, el art. 13.3 TUE establece que “*basándose en orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo, el Consejo tomará las decisiones necesarias para definir y ejecutar la política exterior y de seguridad común*”.

15 El Consejo de la Unión Europea, cuando actúa en el ámbito de la PESC lo hace integrado exclusivamente por los Ministros de Asuntos Exteriores.

16 Art. 13.3 párrafo tercero del TUE.

17 Art. 11.2 TUE.

18 Mangas Martín y Liñán Nogueras clasifican sus funciones en tres grandes grupos, y así hacen referencia a poderes decisorios e iniciativa; poderes de control y poderes de ejecución y representación. MANGAS MARTÍN, A.; LIÑAN NOGUERAS, D: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2000, Madrid, p. 364

19 Este concepto de “nueva troika” ha sido introducido por el Tratado de Amsterdam, puesto que, hasta ese momento, el Presidente del Consejo, para estas funciones de representación estaba asistido por la Presidencia precedente y la siguiente, en plena asociación con la Comisión. En este sentido, BOIXAREU CARRERA; CARPI BADIA: *Op. Cit.*, p. 372.

20 Actualmente el Secretario General del Consejo, Alto representante de la PESC es D. Javier Solana, que fue nombrado para dicho cargo en octubre de 1999, por un período de cinco años.

21 Art. 18.3 TUE.

corresponde “*asistir al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la política exterior y de seguridad común, en particular contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, dirigiendo el diálogo político con terceros*”, tal y como se establece en el art. 26TUE. En cuanto a su nombramiento, el **Tratado de Niza**, en virtud de la modificación del art. 207.2 del TCE, establece que **será nombrado por el Consejo por mayoría cualificada** –con anterioridad, regía la regla de la unanimidad en el seno del Consejo para su nombramiento–.

Por otra parte, el art. 18.5TUE ha consolidado la práctica de que el Consejo pueda designar un **Representante Especial** provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas siempre que lo considere necesario²². Además, de acuerdo con la modificación introducida en el art. 23TUE por el **Tratado de Niza**, la **designación** de dicho Representante Especial la realizará el Consejo por **mayoría cualificada** –hasta este momento regía la regla de la unanimidad–.

En cuanto a la **Comisión** cabe destacar que, de acuerdo con el art. 18.4TUE, está plenamente asociada a las funciones de representación de la Unión, como hemos visto anteriormente. Además también tiene capacidad para presentar propuestas al Consejo; para solicitar una reunión extraordinaria del Consejo siempre y cuando sea necesario adoptar una decisión rápida²³; estableciendo el art. 27 TUE que “*estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la política exterior y de seguridad común*”.

22 En este sentido deben mencionarse una serie de **ejemplos**: el 31 de mayo de 1999 (Decisión del Consejo 1999/361/PESC, DOCE L 141 del 04.06.1999, p. 1) se nombró a Don Panagiotis Roumeliotis Representante especial para apoyar su función de Coordinador del proceso de estabilidad y buena vecindad en Europa Sudoriental (Proceso de Royaumont); el 29 de julio de 1999 (Acción común 99/253/PESC, DOCE L 201 del 31.07.1999, p.2) se nombró a Don Bodo Hombach Representante Especial para desempeñar las funciones previstas en el Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, de 10 de junio de 1999, con el fin de ayudar a los países de Europa Sudoriental a desarrollar una estrategia conjunta de estabilidad y de crecimiento de la región; el 29 de abril de 1997 (acción común 97/289/PESC, DOCE L 120 de 12.05.1997, p. 2) se nombró a Don Niels Eriksson consejero para supervisar la aplicación del programa de asistencia de la Unión Europea para apoyar a la Autoridad Palestina en sus esfuerzos para combatir las actividades terroristas que proceden de los territorios que se encuentran bajo su control y ayudar a mantener el proceso de paz en Oriente Próximo. Su mandato se prorrogó hasta el 31 de mayo de 2002 (Acción común 99/440/PESC, de 6 de julio de 1999, DOCE L171 del 07.07.1999, p. 1); el 25 de marzo de 1996 (Acción común, DOCE L 87, de 4.4.1996) se nombró a Don Aldo Ajello enviado especial de la Unión Europea para la región de los Grandes Lagos de África. El Sr. Ajello trabaja en estrecha cooperación con las Naciones Unidas y con la OUA (Organización para la Unidad Africana), así como con las personalidades africanas que apoyan los esfuerzos internacionales. Está en contacto permanente con los Gobiernos de los países de la región. Gracias al Representante Especial, la Unión hace oír su voz y su voluntad de contribuir a solucionar esta crisis, en circunstancias extremadamente difíciles; el 25 de noviembre de 1996 la Unión nombró a Don Miguel Angel Moratinos Enviado especial para el proceso de paz en Oriente Próximo (Acción Común, DOCE L 315 del 4.12.1996). Su misión consiste en entablar estrechas relaciones con todas las partes interesadas, en primer lugar con los israelíes y con los palestinos, pero también con otros Estados de la Región, como Siria, el Líbano, Jordania o Egipto, y en contribuir a la paz. El nombramiento del Sr. Moratinos en el Oriente Próximo da una dimensión política al peso económico de la Unión en esa región.

Por otra parte, cabe destacar que el 8 de junio de 1998 el Consejo nombró a Don Felipe González Representante Especial de la UE para la República Federativa de Yugoslavia (Acción común 98/375/PESC, DOCE L 165 del 10.6.1998). El mandato del Sr. González, que tenía como misión reforzar la eficacia de la contribución de la Unión Europea a la resolución de los problemas de la República Federativa de Yugoslavia, finalizó el 11.10.99 (Decisión del Consejo, DOCE L 264 de 12.10.1999); el 30 de marzo de 1999, el Consejo nombró al Embajador de Austria en Belgrado, Don Wolfgang Petritsch, Enviado especial de la UE para Kosovo (Acción común 1999/239/PESC, DOCE L 89, del 1.4.99). A la vista de los acontecimientos de la región, en particular, el despliegue de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo, el mandato del Sr. Petritsch terminó el 29.7.99 (DOCE L 201.del 31.07.99). Se nombró al Sr. Petritsch Alto Representante de la Comunidad internacional para Bosnia y Herzegovina el 3.8.99, sucediendo así a Don Carlos Westendorp. Información obtenida en <http://ue.eu.int/pesc/envoye.asp?lang=es>.

23 Art. 22TUE.

En lo que respecta al Parlamento Europeo éste disfruta de un papel “residual”, puesto que, conforme al art. 21TUE la Presidencia se compromete a consultarle sobre los aspectos principales y opciones básicas de la PESC y además, Presidencia y Comisión deberán tenerle informado sobre el desarrollo de la PESC; papel, por tanto, meramente consultivo; mientras que, por el contrario, en el primer pilar, pilar comunitario, ha llegado a convertirse en colegislador en aquellos casos en los que se aplica el procedimiento de codecisión.

D) Instrumentos de la PESC

La PESC, para llevar a cabo sus objetivos, no utiliza los mismos instrumentos jurídicos que ya existen para las políticas comunitarias, tales como reglamentos o directivas, sino que se le ha dotado de unos instrumentos jurídicos específicos tales como estrategias comunes, acciones comunes, posiciones comunes, así como actos de naturaleza política tales como declaraciones²⁴.

En cuanto a las estrategias comunes, introducidas por el Tratado de Amsterdam, se encuentran reguladas en el art. 13 TUE. De acuerdo con dicha disposición, es el Consejo Europeo el encargado de adoptar estrategias comunes, a recomendación del Consejo, en aquellos ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común²⁵. Por lo tanto, el Consejo Europeo, no sólo debe adoptar los principios y orientaciones generales de la PESC, tal y como pusimos de manifiesto anteriormente, sino que también podrá adoptar estrategias comunes. El Consejo de la Unión Europea es el encargado de aplicar estas estrategias comunes mediante la adopción de acciones y posiciones comunes. Cabe destacar, a título de ejemplo, que en base al art. 13 del TUE el Consejo Europeo, ha adoptado, hasta el momento, tres estrategias comunes: estrategia común de la Unión Europea sobre Rusia (Consejo Europeo de Colonia, junio 1999)²⁶, sobre Ucrania (Consejo Europeo de Helsinki, diciembre 1999)²⁷ y sobre la región mediterránea (Consejo Europeo de Feira, junio 2000)²⁸.

En cuanto a las acciones comunes, de acuerdo con el art. 14.1TUE éstas se referirán a “*situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa*”

24 A este respecto, PAZ ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA Y OTROS: Introducción al Derecho de la Unión Europea, 1999, Madrid, pp. 403-404; BERMEJO GARCIA: Op. Cit., pp. 10-11; FRANCK, CH: Op. Cit., pp. 24-25.

25 En relación a la adopción de las estrategias comunes por parte del Consejo Europeo, González Sánchez pone de manifiesto que “*se trata del único caso, junto con el antes mencionado de eventual recurso al Consejo Europeo previsto en el art. 23.2, en que dicho órgano supremo de la Unión, pero no institución, actúa como legislador*”, GONZALEZ SANCHEZ: Op. Cit., p. 391.

26 Estrategia común del Consejo de 4 de junio de 1999 sobre Rusia (1999/414/PESC), DOCE L 157, de 24.06.1999. Decíamos anteriormente que el Consejo Europeo adoptaba una estrategia común en los ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común. Estos intereses se plasman en la parte I de esta estrategia común al poner de manifiesto que “*para mantener duraderamente la paz en nuestro continente, necesitamos una Rusia estable, democrática y próspera, firmemente enraizada en una Europa unida y exenta de nuevas líneas divisorias. Los problemas a los que se enfrenta todo el continente no pueden resolverse si no es con una cooperación aún más estrecha entre Rusia y la Unión Europea...*”.

27 Estrategia común del Consejo Europeo de 11 de diciembre de 1999 sobre Ucrania (1999/877/PESC), DOCE L 331, de 23.12.1999.

28 Estrategia común del Consejo Europeo de 19 de junio de 2000 para la región mediterránea (2000/458/PESC), DOCE L 183, de 22.7.2000. Asimismo, esta estrategia común, en su Parte primera pone de manifiesto que “*la región mediterránea posee una importancia estratégica para la Unión Europea. La prosperidad, la democracia, la estabilidad y la seguridad en esta región, junto con una vocación abiertamente europea, repercuten en beneficio de la Unión Europea y de Europa en su conjunto*”.

de la Unión”²⁹. De las acciones comunes cabe destacar que son adoptadas por el Consejo y tienen un carácter obligatorio para los Estados miembros³⁰.

A lo largo del año 2000, el Consejo adoptó seis acciones comunes relativas a los Balcanes Occidentales³¹; adoptó una acción común relativa a Georgia³²; adoptó dos acciones comunes relativas al proceso de Paz en Oriente Próximo³³ y, por último, adoptó una acción común relativa a África³⁴.

En cuanto a las posiciones comunes, éstas se establecen en el art. 15 TUE, “*definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático*”. También son adoptadas por el Consejo, debiendo los Estados miembros velar por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes³⁵.

Respecto a las posiciones comunes, en el año 2000 el Consejo: definió seis posiciones comunes relativas a los Balcanes Occidentales³⁶; definió seis posiciones comunes relativas a África³⁷ y, por último, definió tres posiciones comunes relativas a Asia³⁸.

Durante el año en curso, es decir, 2001, el Consejo ha adoptado cuatro posiciones comunes relativas a Afganistán (enero)³⁹; relativa al apoyo de la aplicación del Acuerdo del Alto al Fuego de Lusaka y del proceso de paz en la República Democrática del Congo (enero)⁴⁰; relativa a la adopción de medidas restrictivas contra los Talibanes (febrero)⁴¹ y relativa al mantenimiento de medidas restrictivas específicas contra el Sr. Milosevic y las personas de su entorno (febrero)⁴².

29 A título de ejemplo cabe mencionar la Decisión del Consejo de 12 de marzo de 2001 por la que se aplica la Acción Común 1999/34/PESC con vistas a una contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en América Latina y el Caribe. Esta acción tiene por objeto contribuir financieramente a los proyectos del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

30 Entre 1994 y 1998 el Consejo adoptó 81 acciones comunes. En 1998, la mitad de las veinte adoptadas se referían a la antigua Yugoslavia así como a Albania, y otras seis versaban sobre cuestiones de no proliferación.

31 Acciones comunes 2000/388/PESC, 2000/798/PESC, relativas a Albania; 2000/175/PESC relativa a Kosovo y 2000/793/PESC, 2000/717/PESC y 2000/811/PESC relativas a Europa Sudoriental.

32 Acción común 2000/456/PESC.

33 Acciones comunes 2000/298/PESC y 2000/794/PESC.

34 Acción común relativa a los Grandes Lagos Africanos.

35 Los Estados han de velar por que sus respectivas políticas nacionales respondan a la posición común. Entre 1994 y 1998 se adoptaron setenta y seis posiciones comunes. A título de ejemplo, cabe citar la de 25 de mayo de 1998 relativa a los derechos humanos, los principios democráticos, el Estado de Derecho y el buen gobierno en África.

36 Posiciones comunes 2000/56/PESC, 2000/176/PESC; 2000/454/PESC, 2000/599/PESC, 2000/696/PESC, relativas a la República Federativa de Yugoslavia; 2000/387/PESC acerca del proceso de estabilidad y buena vecindad en el sureste de Europa.

37 Posiciones comunes relativas a Angola, Etiopía y Eritrea, Sierra Leona y Ruanda.

38 Una posición común relativa a Afganistán y dos relativas a Myanmar.

39 Posición común del Consejo de 22 de enero de 2001, DOCE L21 de 23.01.2001.

40 Posición común del Consejo de 29 de enero de 2001 relativa al apoyo de la Unión Europea a la aplicación del Acuerdo del alto al fuego de Lusaka y del proceso de paz en la República Democrática del Congo, y por la que se deroga la Posición común 1999/728/PESC. DOCE L29, de 31.1.2001. Posición común 2001/83/PESC.

41 Posición común del Consejo de 26 de febrero de 2001 relativa a la adopción de medidas restrictivas adicionales contra los Talibanes y por la que se modifica la Posición Común 96/746/PESC; DOCE L57, de 27.2.2001. Posición común 2001/154/PESC.

42 Posición Común del Consejo de 26 de febrero de 2001 por la que se modifica la Posición Común 2000/696/PESC relativa al mantenimiento de medidas restrictivas específicas contra el Sr. Milosevic y personas de su entorno y por la que se deroga la Posición Común 98/725/PESC, DOCE L57 de 27.2.2001, Posición Común 2001/155/PESC.

El art. 24 del TUE prevé la posibilidad de que el Consejo celebre acuerdos internacionales con otros Estados u Organizaciones Internacionales cuando lo considere necesario para la consecución de los objetivos establecidos. Al respecto de esta disposición cabe resaltar dos aspectos: en primer lugar, a diferencia de lo que sucede en el marco comunitario, donde las negociaciones son llevadas a cabo por la Comisión⁴³, aquí, en el marco de la PESC, las negociaciones, previa autorización del Consejo, van a ser llevadas a cabo por la Presidencia del Consejo, asistida por la Comisión, por lo que, una vez más, se pone de manifiesto el papel preponderante del que disfruta el Consejo en el ámbito de la PESC, reflejándose o materializándose en esta ocasión a través de su Presidencia. En segundo lugar cabe destacar que el art. 24TUE ha sido modificado parcialmente por el **Tratado de Niza** puesto que **ha extendido la regla de la mayoría cualificada** a la celebración de acuerdos “*cuando el acuerdo tenga como finalidad ejecutar una acción común o una posición común*”⁴⁴, mientras que la regla de la unanimidad en el seno del Consejo seguirá rigiendo “*cuando el acuerdo se refiera a una cuestión en la que se requiera la unanimidad para la adopción de decisiones internas*”⁴⁵.

Junto a estos instrumentos de naturaleza jurídica, la PESC también se ha dotado de actos de naturaleza política tales como las declaraciones. A través de las declaraciones se manifiesta públicamente la posición de la Unión tanto en relación a un país tercero como a una cuestión internacional. Las declaraciones disfrutaban de la ventaja de ser un instrumento que permite actuar con gran rapidez. Estas declaraciones se denominan “*Declaración de la Unión Europea*” cuando el Consejo se reúne y se pronuncia sobre una cuestión internacional y “*Declaraciones de la Presidencia en nombre de la Unión Europea*”, cuando el Consejo no se reúne⁴⁶. Por último debemos mencionar que estos actos jurídicos se adoptan por consenso y jurídicamente carecen de carácter vinculante⁴⁷.

E) Sistema de adopción de decisiones.

Aquí cabe destacar **una de las principales novedades establecidas por el Tratado de Niza en relación a la PESC: la extensión de la cooperación reforzada**⁴⁸ **a este ámbito**, es decir, al Título V del Tratado de la Unión Europea⁴⁹, si bien **circuns-**

43 En este sentido, el art. 300.1, párrafo primero del TCE establece que “*en los casos en que las disposiciones del presente Tratado prevean la celebración de acuerdos entre la Comunidad y uno o más Estados u organizaciones internacionales, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, el cual autorizará a aquélla la apertura de las negociaciones necesarias. Dichas negociaciones serán llevadas a cabo por la Comisión, en consulta con los comités especiales designados por el Consejo para que la asistan en dicha función y de acuerdo con las directrices que el Consejo pueda marcarle*”.

44 Art. 24.3TUE (reformado por el Tratado de Niza).

45 Art. 24.2TUE (reformado por el Tratado de Niza).

46 El número de declaraciones adoptadas cada año es muy numeroso. A título de ejemplo cabe mencionar la Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre el Tribunal Penal Internacional, que se hizo pública en Bruselas el 5 de diciembre de 2000, estableciendo su opinión sobre la creación de este Tribunal, destacando que “*considera necesaria la rápida creación de un Tribunal Penal Internacional a fin de reforzar la aplicación efectiva y el respeto del derecho internacional humanitario y de los Derechos Humanos...*”, Bol. UE, 12-2000, punto 1.6.23.

47 A este respecto, GONZALEZ SANCHEZ: *Op. Cit.*, p. 389.

48 La técnica de la cooperación reforzada fue establecida por vez primera en el Tratado de Amsterdam. Siguiendo a Pérez de Nanclares ésta puede definirse como “*un mecanismo por el que se autoriza a un determinado número de Estados a avanzar más que el resto de Estados en el proceso de integración europeo*”, MARTÍN Y PEREZ DE NANCLARES: *Op. Cit.*, p. 86.

49 El Tratado de Amsterdam si bien introdujo la técnica de la cooperación reforzada, sin embargo ésta no se extendió al ámbito de la PESC, lo que fue criticado por algunos autores como Pérez de Nanclares, quien puso de manifiesto que “*sorprende, a primera vista, la falta de regulación para el ámbito de la PESC –aunque en éste existe el mecanismo de la abstención constructiva–, máxime cuando este ámbito material parece uno de los que mayor dificultad ofrece la adopción de acuerdos por los quince Estados miembros*”; MARTÍN Y PEREZ DE NANCLARES: *Op. Cit.*, p. 88.

cribiéndola “únicamente a la aplicación de una acción común o de una posición común”, estableciendo expresamente que “no podrán referirse a cuestiones que tengan repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa”⁵⁰. Haremos referencia, en primer lugar, a las reglas de voto en el marco de la PES y posteriormente nos acercaremos a la cooperación reforzada.

De acuerdo con el art. 23.1 TUE la regla de voto en el ámbito de la PES sigue siendo la unanimidad⁵¹, si bien los efectos de esta regla se ven paliados, en cierta medida, por la abstención constructiva⁵², puesto que la abstención de un miembro presente o representado no impide que se adopte la decisión. En este caso, el Estado que se abstenga “no estará obligado a aplicar la decisión, aunque admitirá que será vinculante para la Unión”⁵³. En todo caso, si el número de miembros del Consejo que acompañan su abstención representan más de un tercio de los votos ponderados de acuerdo con el art. 205TCE, tal decisión no podrá ser adoptada.

Por su parte, el art. 23.2TUE establece una excepción a esa regla de la unanimidad en la medida en que el Consejo podrá adoptar por mayoría cualificada dos tipos de actos⁵⁴: 1) acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común; 2) cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común. Si bien esa regla de la mayoría cualificada encuentra una limitación: así, “*si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación*”, en este caso, el Consejo “*por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad*”⁵⁵. Cabe destacar que se excluye expresamente de la adopción por mayoría cualificada de decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, cuestiones para las que, por tanto, rige la regla general de voto en el marco de la PES, es decir, la unanimidad.

Por último, cuando se trate de cuestiones de procedimiento, el Consejo se pronunciará por mayoría simple, tal y como se establece en el art. 23.3TUE.

Especial referencia merece la **cooperación reforzada**, puesto que, como hemos señalado anteriormente, es **una de las principales novedades introducidas por el Tratado de Niza en el marco de la PES**. Así, en este sentido, Rodrigues pone de

50 Cláusula J del Tratado de Niza.

51 Sobre el procedimiento de adopción de decisiones en el ámbito de la PES puede consultarse GONZALEZ SANCHEZ: Op. Cit., pp. 386 y ss.

52 Sobre la abstención constructiva y la flexibilidad puede consultarse, entre otros, LIÑAN NOGUE-RAS, D.J: “*Flexibilité et Politique Etrangère et de Sécurité Commune de l’Union Européenne*”, en *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, 1999, Bruselas, pp. 1139-1159.

53 Art. 23.1 del TUE.

54 En relación a la adopción de decisiones por mayoría cualificada en el ámbito de la PES González Sánchez, destaca que “tanto el procedimiento decisorio en el ámbito de la PES y de la JAI tienen por objeto la búsqueda de compromisos entre los intereses a menudo contrapuestos de los Estados miembros de la Unión. En el caso de la PES, con anterioridad a Amsterdam todos los actos, políticos o jurídicos, se adoptan en base al consenso –unanimidad-. Sin embargo, a partir de Amsterdam todos los actos jurídicos que desarrollan o aplican un acto jurídico previo se adoptan por mayoría cualificada. Si se tiene en cuenta el contenido tan importante de las nuevas estrategias comunes y el hecho de que cualquier acto basado en ellas ha de adoptarse por mayoría cualificada, se comprende la importancia de un procedimiento en el que también ahora en el ámbito de la PES pueden imponerse decisiones a quienes han votado en contra, y con ello la importancia paralela de la negociación formal e informal en el seno del Consejo, como marco en el que cada Estado miembro trata de conseguir que la decisión final –compromiso- refleje en mayor medida los propios intereses”, GONZALEZ SANCHEZ: Op. Cit., p. 384.

55 Art. 23.2, párrafo segundo TUE.

manifiesto que “*l’introduction du système de la coopération renforcée dans le domaine de la PESC, couvert par les dispositions du titre V du TUE, est en soi une innovation et un progrès par rapport au traité d’Amsterdam*”⁵⁶. Nos centraremos en tres puntos: en primer lugar, en los objetivos generales; en segundo lugar, en los actos a los que se circunscribe dentro del Título V y, finalmente, en el procedimiento que ha de seguirse para el establecimiento de una cooperación reforzada. En cuanto al primero de estos puntos, los objetivos generales, cabe destacar que la cooperación reforzada, en el ámbito de la PESC “*tendrá por finalidad defender los valores y servir los intereses de la Unión en su conjunto, mediante la afirmación de su identidad como fuerza coherente en el ámbito internacional*”, respetando, en todo caso “*los principios, los objetivos y las orientaciones generales y la coherencia de la política exterior y de seguridad común y las decisiones adoptadas en el marco de esa política; las competencias de la Comunidad Europea; -la coherencia del conjunto de políticas de la Unión y su acción exterior*”⁵⁷. En segundo lugar, es necesario subrayar que las cooperaciones reforzadas se circunscriben exclusivamente a la aplicación de una acción común o de una posición común, excluyéndose explícitamente aquellas “cuestiones que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa”⁵⁸. En tercer lugar, y en cuanto al procedimiento que ha de seguirse para establecer una cooperación reforzada, los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada, siempre dentro del marco de la cláusula J, deberán enviar una solicitud al Consejo. Éste deberá transmitir esta solicitud al Parlamento Europeo – a título informativo- y a la Comisión, debiendo esta última emitir un dictamen sobre la coherencia de las cooperaciones reforzadas con las políticas de la Unión. Finalmente será el Consejo de la Unión el que debe conceder la autorización⁵⁹. Por último, y en virtud de la cláusula L del Tratado de Niza, al Alto Representante de la PESC se le atribuye la función de velar para que se informe plenamente a todos los miembros del Consejo y al Parlamento Europeo de la realización de las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC.

II.- LA POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN Y LOS ASPECTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA: HACIA UNA POLITICA EUROPEA COMUN DE SEGURIDAD Y DEFENSA.

A) Antecedentes y principales características

Uno de los ámbitos de la PESC es la seguridad y la defensa⁶⁰, tal y como se establece en el art. 17.1 del TUE, reformado por el Tratado de Niza: “la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la

56 RODRIGUES, S: “*Le Traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l’Union Européenne*”, en *Revue de Marché Commun et de l’Union Européenne*, nº 444, janvier 2001, p. 15.

57 Cláusula I del Tratado de Niza.

58 Cláusula J del Tratado de Niza

59 Las cooperaciones reforzadas en el marco del Título V deberán, en todo caso, respetar los principios generales para la cooperación reforzada establecidos en las cláusulas A-F del Tratado de Niza.

60 Sobre estas cuestiones de seguridad y defensa cabe citar: DE CUETO, C; JORDAN, J: Introducción a los estudios de seguridad y defensa, 2001, Granada; ARTEGA, F: La identidad Europea de Seguridad y Defensa. El pilar estratégico de la Unión, 1999, Madrid; GUTIERREZ ESPADA, C: “*El Tratado de Amsterdam y la defensa de Europa*” en Cuestiones actuales de Derecho Comunitario IV, 1998, pp. 159-175; D’ARGENT, P: “*Le Traité d’Amsterdam et les aspects militaires de la PESC*” en LEJEUNE, Y: Le Traité d’Amsterdam. Espoirs et déceptions, 1998, Bruselas, pp. 383-404; AZNAR GOMEZ, M: “*¿Es posible una Identidad Europea de Defensa?. Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional*”, en R.I.E., 4/98, pp. 619-638; BARBE, E: La seguridad de la nueva Europea, 1995, Madrid.

Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esta decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales". De nuevo, es necesario destacar el papel esencial del que disfruta el Consejo Europeo, puesto que, como vemos, es a él a quien corresponde la iniciativa en cuanto al establecimiento de una defensa común. Además, en relación a la seguridad y la defensa es necesario recordar que, en cuanto a la adopción de decisiones, rige la regla de la unanimidad y que, asimismo, este ámbito ha sido expresamente excluido de la cooperación reforzada⁶¹.

En este marco cabe hablar del desarrollo de una incipiente Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y ello como consecuencia de los Consejos Europeos de Colonia⁶² (junio 1999), Helsinki (diciembre 1999)⁶³, Feira (junio 2000)⁶⁴ y Niza (diciembre 2000)⁶⁵ que fijaron las modalidades y han ido desarrollando los principios de la PESD⁶⁶. En este sentido, Javier Solana ha destacado que "*le Conseil Européen de*

61 Esta exclusión de la seguridad y la defensa del ámbito de aplicación de la cooperación reforzada es consecuencia de la postura adoptada por el Reino Unido. En este sentido: CLOOS, J: "*Nice: une étape obligée*", en *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, n° 44, janvier 2001, p. 8; RODRIGUES: *Op. Cit.*, p. 16. Vignes, por su parte, lamenta la exclusión de la cooperación reforzada en este ámbito puesto que "*elles pourraient encore se révéler très utiles dans la PESD, car il s'agit là d'un secteur propice à des solutions régionales, que peuvent justement offrir les coopérations renforcées*", VIGNES, D: "*Nice, une vue apaisée. Réponse à deux questions*", en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 445, février 2001, p. 83.

62 El Consejo Europeo de Colonia adoptó una "Declaración sobre el refuerzo de la política europea común de Seguridad y defensa". En esta Declaración se pone de manifiesto que se va a dar un "paso decisivo en este ámbito" y, en este sentido se establecen los objetivos principales: "*el Consejo debe tener la capacidad de tomar decisiones en toda la serie de tareas de prevención de conflictos y gestión de crisis definidas en el Tratado de la Unión Europea. A tal fin, la Unión debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares crebles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN. Así, la UE dispondrá de una mayor capacidad para contribuir a la paz y la seguridad internacionales, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas*". *Boletín de la Unión Europea*, punto 1.58.1.

63 En el informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre "*el refuerzo de la Política Europea común de Seguridad y defensa*" y sobre "*la gestión no militar de crisis de la Unión Europea*", la Presidencia estableció que "*la Unión Europea debería tener la capacidad de decisión autónoma, cuando la OTAN como tal no esté involucrada, para iniciar y conducir operaciones militares dirigidas por la Unión en respuesta a crisis internacionales en apoyo de la Política Exterior y de Seguridad Común. La intervención de la Unión debe desarrollarse de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y los principios y objetivos de la Carta sobre la Seguridad Europea de la OSCE. La Unión reconoce que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el primer responsable del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. A tal fin, se ha convenido lo siguiente: con el fin de llevar a cabo todas las misiones Petersberg, se adoptará un objetivo común de carácter general consistente en dotarse de capacidades militares que puedan desplegarse con rapidez...; se crearán en el Consejo nuevos órganos políticos y militares que permitan a la Unión tomar decisiones sobre las operaciones Petersberg...; se acordarán los principios por los que se regirá la cooperación con miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la Unión y con otros asociados europeos en operaciones militares de gestión de crisis dirigidas por la Unión, sin que ello afecte a la autonomía decisoria de esta última; la determinación para llevar a cabo las misiones de Petersberg exigirá de los Estados miembros que mejoren sus capacidades militares nacionales y multinacionales que, cuando corresponda, fortalecerán al mismo tiempo las capacidades de la OTAN y darán mayor eficacia a la Asociación para la Paz en el fomento de la seguridad europea*".

64 Sobre estas cuestiones, el Consejo Europeo aprobó el "*informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y defensa*".

65 En este sentido, puede consultarse el Anexo VI "*Informe de la Presidencia sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*", informe aprobado por el citado Consejo Europeo.

66 En este sentido, debemos hacer referencia a la *Declaración anexa al acta final de la Conferencia Intergubernamental, relativa a la Política Europea de Seguridad y Defensa* donde se establece que "*con arreglo a los textos aprobados por el Consejo Europeo de Niza en relación con la Política Europea de Seguridad y Defensa (informe de la presidencia y sus anexos), el objetivo de la Unión Europea es su rápida operatividad. El Consejo Europeo deberá adoptar una decisión al respecto lo antes posible en el transcurso de 2001,*

*Helsinki a pris, la décision, historique, d'ouvrir la voie au développement de la politique européenne commune de sécurité et de défense*⁶⁷.

Su objetivo consiste en dotar a la UE de la capacidad de decidir de manera autónoma en operaciones militares para intervenir en zonas en conflicto, cubriendo todo el espectro de las denominadas misiones Petersberg. Estas misiones abarcan operaciones de carácter humanitario, de mantenimiento de la paz hasta, incluso, de imposición de la paz, con fuerzas de combate, si fuera necesario. La UE pondrá en marcha este tipo de operaciones sólo en aquellos casos en que la Alianza Atlántica no esté involucrada⁶⁸. Para poder llevar a cabo dicho objetivo, se hace necesario dotarse de una capacidad militar autónoma; en este sentido, en el Consejo Europeo de Helsinki se ha establecido que, a finales del 2003, los Estados miembros deben estar preparados para desplegar sus fuerzas militares, con la finalidad de poder poner en marcha, si fuese necesario, una misión petersberg⁶⁹; si bien, en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza se pone de manifiesto que *no se trata de crear un ejército europeo*, puesto que *“la utilización de recursos nacionales de los diferentes Estados miembros en operaciones de este tipo se basará en sus decisiones soberanas”*⁷⁰.

Por otra parte cabe destacar que el **Tratado de Niza ha modificado el art. 17TUE** en el sentido en que **ha suprimido de dicha disposición todas aquellas cuestiones relativas a las relaciones entre la Unión Europea Occidental y la Unión Europea** y ello como consecuencia de que, ya en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia se estableció *“la transferencia por parte de la Unión Europea Occidental a la Unión Europea de las funciones necesarias para la realización de las nuevas misiones de esta última”*⁷¹. Por su parte, los Ministros de la UEO,

y a más tardar en el Consejo Europeo de Laeken/Bruselas, basándose en las disposiciones vigentes del Tratado. En consecuencia, la ratificación del Tratado revisado no constituirá un requisito previo”. Sobre los avances realizados por cada uno de estos Consejos Europeos que hemos mencionado puede consultarse ARTEGA, F: *“La identidad europea de seguridad y defensa”*, en DE CUETO: *Op. Cit.*, p. 199-202.

67 SOLANA, J: *“Le développement de la Politique Européenne commune de Sécurité et de Défense de l'Union Européenne”* en *Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 442, octubre-noviembre 2000, p. 587.

68 *“Con el desarrollo de esta capacidad autónoma para tomar decisiones y, allí donde la OTAN como tal no se ve comprometida, para iniciar y guiar operaciones militares bajo la dirección de la UE en respuesta a crisis internacionales, la UE será capaz de cumplir el conjunto de las misiones Petersberg tal como las define el TUE: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. Ello no implica la creación de un ejército europeo. La utilización de recursos nacionales de los diferentes Estados miembros en operaciones de este tipo se basará en sus decisiones soberanas. Para los Estados miembros, en cuestión, la OTAN sigue siendo la piedra angular de la defensa colectiva de sus miembros, y seguirá desempeñando un importante papel en la gestión de crisis. El desarrollo de la PESCD contribuye a la vitalidad de un vínculo trasatlántico renovado. Dicho desarrollo se traduce asimismo en una verdadera colaboración estratégica entre la UE y la OTAN en la gestión de crisis, respetando la autonomía de decisión de ambas organizaciones”*. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza de 7, 8 y 9 diciembre de 2000. Anexo VI. Informe de la Presidencia sobre la Política Europea común de Seguridad y Defensa.

69 En este sentido, en el Anexo 1 del Anexo IV del Informe de la Presidencia se establece que *“los Estados miembros se han fijado un objetivo general en lo que respecta al desarrollo de capacidades europeas: de aquí al año 2003, cooperando voluntariamente entre sí, estarán en condiciones de desplegar rápidamente y de mantener fuerzas capaces de realizar todas las misiones Petersberg fijadas por el Tratado de Amsterdam, incluso las que exijan mayores medios, en operaciones que impliquen la intervención de hasta un cuerpo de ejército (hasta quince brigada o entre 50.000 y 60.000 personas). (...) Los Estados miembros deberían estar en condiciones de desplegar totalmente fuerzas de esta magnitud en un plazo de sesenta días, y en ese mismo plazo, aportar elementos de reacción rápida más pequeños que puedan estar preparados y desplegarse en un plazo muy breve. También deberán poder mantener un despliegue de esta magnitud al menos, durante un año, para lo cual se precisará una reserva adicional de unidades de menor grado de disponibilidad para sustituir a la fuerzas iniciales”*.

70 Anexo VI: *“Informe de la Presidencia sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa”*.

71 *Informe General de la Unión Europea*, 1999, punto 635.

reunidos en Marsella el 13 de noviembre de 2000, ponían de manifiesto que “*la prise en charge par l’Union européenne de ses nouvelles responsabilités dans le domaine de la gestion de crise a de profondes répercussions pour l’UEO en tant qu’organisation*”, destacando una consecuencia fundamental: “*l’UEO abandonne ses responsabilités en matière de gestion de crise au profit de l’Union Européenne*”⁷².

En cuanto al papel que debe desempeñar la PESD, recientemente, el Alto Representante para la PESC, Javier Solana, ha puesto de manifiesto que la PESD⁷³ es concebida “*como una contribución especial a la dimensión política del proyecto europeo, ya que con ella se dota a la PESC de los instrumentos necesarios para ser operativa y eficaz, y se da a la Unión la posibilidad de desempeñar en el mundo un papel acorde con la dimensión de su peso demográfico y económico*”⁷⁴.

b) Las estructuras de la PECSD.

Con el objetivo de que la UE pueda asumir plenamente su responsabilidad en este ámbito⁷⁵, el Consejo Europeo reunido en Niza decidió crear órganos permanentes políticos y militares⁷⁶. Siguiendo dichas orientaciones el Consejo ha creado recientemente: -un Comité Político y de Seguridad⁷⁷, órgano que ya existía bajo la denominación de Comité Político (art. 25TUE) pero que, en el marco del desarrollo de la nueva PESD se transforma en Comité Político y de Seguridad viendo, por tanto, ampliadas sus competencias al ámbito de la seguridad y la defensa; en este sentido, el art. 25TUE reformado por el Tratado de Niza le encarga el seguimiento de “*la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común*”. Además este órgano ha salido reforzado por el Tratado Niza puesto que, a los efectos de una operación de gestión de crisis, “*el Consejo podrá autorizar al Comité a que adopte las decisiones pertinentes en lo que se refiere al control político y a la dirección estratégica de la operación*”⁷⁸, mientras que, con anterioridad, únicamente estaba facultado para emitir dictámenes; -el Estado Mayor de la Unión Europea⁷⁹, que formará parte de la Secretaría General del Consejo y estará integrado por personal militar en comisión

72 Sobre el papel futuro a desempeñar por la UEO: <http://www.weu.int/fra/future.htm>.

73 El Parlamento Europeo en su *Resolución de 30 de noviembre de 2000 sobre la elaboración de una política europea común en materia de seguridad y defensa después de Colonia y Helsinki*, pone de manifiesto que “*una política europea común en materia de seguridad y de defensa (PECSD) no constituye un fin en sí misma, sino que se trata de un instrumento al servicio de la política exterior de la Unión*”. *Boletín de la Unión Europea* 11-2000, punto 1.6.5.

74 SOLANA, J: “*Desafíos de la defensa europea*”, en *Política Exterior*, nº 79, enero-febrero 2001.

75 En este sentido, Javier Solana ha puesto de manifiesto que con la creación de estas estructuras en el seno del Consejo “*il s’agit en effet, parallèlement au développement des capacités militaires, de mettre en place au sein de l’Union les organes et les procédures lui permettant d’évaluer une situation de crise, de décider et d’assurer la conduite politique et la direction stratégique d’une opération*”, SOLANA, J: “*Le développement...*”, *Op. Cit.*, p. 588.

76 Cabe destacar que, siguiendo las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre de 1999, éstos órganos a los que haremos ahora referencia ya habían sido creados, aunque con carácter provisional, a lo largo del año 2000. Así, por Decisión 2000/143/PESC del Consejo, de 14 de febrero de 2000, se creó el Comité Político y de Seguridad Provisional (DOCE L 49 de 22.2.2000, p. 1); por Decisión 2000/144/PESC del Consejo, de 14 de febrero de 2000, se creó el Organismo Militar Provisional (DOCE L 49 de 22.2.2000, p. 2); y por Decisión 2000/178/PESC del Consejo de 28 de febrero de 2000, relativa al régimen aplicable a los expertos nacionales en el ámbito militar, destacados en régimen de Comisión de servicio en el Secretaría General del Consejo durante el período provisional (DOCE L 57 de 2.3.2000, p. 1).

77 Decisión 2001/78/PESC del Consejo, de 22 de enero de 2001, DOCE L 27 de 30.1.2001, p. 1

78 Art. 25.3 TUE tras su revisión por el Tratado de Niza.

79 Decisión 2001/80/PESC, de 22 de enero de 2001, DOCE L 27 de 30.1.2001, p. 7

de servicios a la Secretaría General del Consejo, siendo su objetivo ocuparse “*de la alerta temprana, la evaluación de la situación y la planificación estratégica de las misiones de Petersberg, incluida la determinación de la fuerzas nacionales y multinacionales europeas, y ejecutará las políticas y decisiones con arreglo a las directrices del Comité Militar de la Unión Europea*”⁸⁰, y -el **Comité Militar de la Unión Europea**⁸¹, integrado por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de los Estados miembros, representados por sus delegados militares, pudiendo reunirse a nivel de Jefes del Estado Mayor de la Defensa cuando lo estime pertinente. En cuanto a sus funciones, se encargará de “*asesorar a al Comité Político y de Seguridad en temas militares y de hacerle recomendaciones en todas las cuestiones militares cuyo ámbito sea la Unión Europea. Ejercerá la dirección militar de todas las actividades militares que se lleven a cabo en el marco de la Unión Europea*”⁸².

CONCLUSIONES

A modo de conclusión cabe destacar que el Tratado de Niza ha traído consigo, como hemos visto, la reforma de algunas disposiciones en el ámbito de la PESC, siendo, quizás, las más destacables, la extensión de la cooperación reforzada a este ámbito así como la progresiva definición de una Política de Seguridad y Defensa. Sin embargo, y puesto que, como ya hemos puesto de manifiesto anteriormente, el Tratado de Niza todavía no ha entrado en vigor tendremos que esperar a un momento posterior para poder evaluar dichas reformas a la luz de su funcionamiento.

80 Punto dos del anexo de la citada Decisión.

81 Decisión 2001/79/PESC, de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Comité Militar de la Unión Europea, DOCE L27 de 30.1.2001, p 4

82 Punto dos del anexo de la citada Decisión.