

SEXTA SESIÓN

EL TÍTULO V DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (REVISADO EN AMSTERDAM): BASES PARA UNA POLÍTICA EUROPEA DE DEFENSA EN LOS ALBORES DEL NUEVO SIGLO

EL TÍTULO V DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (REVISADO EN AMSTERDAM): BASES PARA UNA POLÍTICA EUROPEA DE DEFENSA EN LOS ALBORES DEL NUEVO SIGLO (63)

Por LUIS MARTÍNEZ SANSERONI

Introducción

El Tratado de Amsterdam es una etapa, importante sí, pero una etapa más, en el proceso de construcción europea como afirmara R. Schuman en 1950:

«Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho.»

Y ello es así, también en nuestro tema en concreto, porque el Tratado no es el principio de la política de defensa en Europa, ni será el final del proceso de su construcción. Haremos una reflexión introductoria posteriormente. Respecto del futuro, el artículo 48 de aquél prevee la posibilidad de revisar los «Tratados sobre los que se funda la Unión». Recientemente,

(63) El presente texto corresponde a la ponencia aportada por el autor a las *X Jornadas UCM-CESEDEN*, que sobre el tema tuvo lugar en la ciudad de Tordesillas los días 9, 10 y 11 de diciembre de 1999. Su carácter de ponencia explica su contenido y su reducida referencia en notas y bibliografía, presuponiéndose del lector el fácil acceso a los documentos citados en la misma.

el Consejo Europeo de Colonia del pasado junio ha manifestación su intención de llevar a cabo la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental (CIG) para el próximo año y aunque no está previsto abordar aspectos de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), se debaten en la actualidad algunos puntos de ésta que podrían requerir su inclusión en dicha CIG.

Es éste pues un momento del proceso y como tal debemos abordarlo con la suficiente perspectiva histórica. Pero además esta perspectiva no puede, por otra parte, precisamente por la materia de que se trata, la política de defensa, estrechamente unida a la política (exterior) y de seguridad de los Estados, dejar de abordarse desde una dimensión relativa. La seguridad de Europa, la seguridad de los Estados europeos no ha sido ni es una cuestión que sólo ocupe y preocupe a los europeos.

El siglo XIX, hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, fue un siglo europeo. Incluso podemos afirmar que lo fue hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, 1945, es la época del llamado Derecho Internacional clásico en el que Europa, una Europa que incluía a Rusia y el concepto de «Estado civilizado» en su seno elaborado, serán el punto de referencia

Como ha señalado Buzán y recoge Barbé:

«Una de las grandes consecuencias de las dos guerras mundiales fue el final de la convergencia entre el complejo de seguridad europeo y el sistema global de seguridad» (Barbé, p. 66).

En efecto, después de la Segunda Guerra Mundial, Europa, deja de «mandar» para convertirse en «objeto» de la seguridad internacional, seguridad internacional en la que ya no es el centro; las nuevas superpotencias pasan a ser las protagonistas.

El fin de la guerra fría sin embargo, iniciado en los años ochenta, y culminado formalmente entre otros textos con el Tratado sobre el Arreglo Definitivo de la Cuestión Alemana, adoptado en Moscú el 12 de septiembre de 1990, pondrá fin a esa situación que habría de perdurar durante prácticamente 45 años. Y sin embargo, nuestra época nos muestra un contexto muy distinto al que existió previamente al año 1945.

Europa con el fin de la guerra fría, ya no será «objeto» de la seguridad internacional, pero tampoco es ya el «centro» de la seguridad internacional. Están las potencias nucleares, especialmente Estados Unidos y Rusia.

El mundo, a finales de este siglo, nada tiene que ver con el del año 1945, tampoco desde el punto de vista militar.

En efecto, el desarrollo tecnológico y científico, especialmente, el descubrimiento y utilización pacífica, o en caso extremo militar, de la energía nuclear, han modificado sustancialmente el escenario internacional. En el marco de la seguridad, la sofisticación de las doctrinas y reflexiones elaboradas, preferentemente por Estados Unidos, (algunas aprobadas y recogidas en tratados internacionales, SALT I), para ubicarlas en un concepto congruente y operativo de la defensa, es verdaderamente notable.

El concepto de territorio como elemento físico y constitutivo del Estado, sujeto del Derecho Internacional, ya no tiene a mi juicio, las mismas dimensiones de esencialidad que en el siglo XIX. Aunque sigue siendo elemento constitutivo y necesario de esa estatalidad internacional, a su lado, el desarrollo económico y los derechos humanos han irrumpido de forma irreversible en el Derecho y en las relaciones internacionales. Numerosos textos internacionales ponen de relieve la relación entre paz y seguridad y los derechos humanos; entre la paz y desarrollo. Sobre este último punto volveremos al final.

Antecedentes próximos

En la Cumbre de Copenhague de diciembre de 1973 y en el Documento sobre la Identidad Europea en él adoptado, los jefes de Estado o de Gobierno se señalaba ya que:

«Los Nueve, cuyo objetivo esencial es el mantenimiento de la paz, no llegarán nunca a asegurarla si descuidan su propia seguridad» estimando que «en virtud de su relativa vulnerabilidad Europa debe, si desea preservar su independencia, respetar sus compromisos y velar, gracias a su esfuerzo, por disponer de una defensa adecuada» (Documento 1, punto 8).

El Informe de 1975, encargado al primer ministro belga Leo Tindemans, por los jefes de Estado o de Gobierno en la Cumbre de París del año anterior, con el objeto de tener una visión general de la Unión Europea, señalaba, habiéndose convertido en cita obligada que:

«La Unión Europea permanecerá incompleta en tanto no tenga una política de defensa común» (Informe II, C3).

Ello no obstante, la realidad discurriría por terrenos más modestos y así, en el Informe de Londres sobre cooperación política europea de 1981, los ministros de Asuntos Exteriores de las Comunidades Europeas, examinando y valorando la cooperación política iniciada de hecho por los Estados miembros, estimarán la conveniencia de:

«Mantener la postura flexible y pragmática que ha hecho posible la discusión en el marco de la cooperación política de ciertos problemas importantes de política exterior sobre los aspectos políticos de la seguridad.»

Los jefes de Estado y de Gobierno de las Comunidades en la «Declaración solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart», de junio de 1983, situándose en esta perspectiva limitada, señalarán que la intensificación de la cooperación política europea debe asegurarse mediante:

«La coordinación de las posturas de los Estados miembros sobre aspectos políticos y económicos de la seguridad» (anexo a la Declaración 3.2).

El Acta Única Europea, en vigor desde el 1 de enero de 1987, en su Título III (artículo 30), hoy derogado, se señalaba que «Las altas partes contratantes están dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad» (artículo 30.6.a), añadiendo asimismo estar decididas a «preservar las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para su seguridad», actuando a tal fin, «tanto en el plano nacional como en el marco de las instituciones y órganos competentes (artículo 30.6.b). Finalmente se salvaba en este Título III la cooperación que en el área de la seguridad existía entre determinados Estados en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO) y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (artículo 30.6.c).

El Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992 (Maastricht), de 7 de febrero de 1992 y en vigor desde 1 de noviembre de 1993, revisado por el de Amsterdam de 2 de diciembre de 1997, en vigor desde 1 de mayo de 1999, suponen un paso importante en el proceso de establecimiento de unos criterios y procedimientos en el ámbito de la política de defensa en Europa.

¿Pero por qué en 1992 y no antes, podríamos preguntarnos? La respuesta no está a mi juicio sino en ese contexto al que aludía anteriormente. El contexto histórico es el determinante.

En los seis años que separan la entrada en vigor del Acta Única y Maastricht o en los Doce que separan aquella de Amsterdam, se produce

la desaparición de la bipolaridad Estados Unidos-Unión Soviética y de la propia Unión Soviética (diciembre del año 1992, Acuerdo de Minsk y Declaración de Almá Atá) y Europa queda en una situación, como señalaba más arriba, muy distinta a la que tuvo que ocupar desde 1945.

Pero, no es sólo Europa la que queda afectada por la desaparición de la guerra fría, los especialistas en las relaciones internacionales lo saben muy bien.

En efecto, la propia OTAN, no podía ignorar ese hecho, máxime cuando su razón de ser estaba en la defensa ante una agresión de la Unión Soviética.

Y otra Organización estrictamente europea, en el ámbito de la defensa colectiva, la UEO (64) tampoco podía desconocerla. Es más esta última organización defensiva, fue la primera en reaccionar ante la evolución de los acontecimientos entre Estados Unidos y la todavía existente Unión Soviética.

A partir del año 1984 en Roma y de 1987 en La Haya se produce lo que se ha denominado la reactivación de la UEO. En efecto, los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de la UEO, adoptarán en Roma una Declaración por la que deciden, «celebrar debates en profundidad y tratar de armonizar sus puntos de vista sobre las condiciones específicas de la seguridad de Europa», procediendo a su reforma institucional. Tres años más tarde, se adopta por aquellos ministros en La Haya, el día 27 de octubre de 1987, la Plataforma sobre los Intereses Europeos en Materia de Seguridad.

En La Haya, los ministros señalan, en palabras que recuerdan las de Leo Tindemans que Europa:

«Seguirá estando incompleta mientras no se haga extensiva a los campos de seguridad y de la defensa»; que «la reactivación de la UEO supondrá una importante contribución al proceso más amplio

(64) Tras el Pacto de Dunkerque del día 4 de marzo de 1947 de alianza y asistencia mutua, entre Francia y Gran Bretaña, el Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948 de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva, concluido entre los mencionados Estados y los del Benelux, sería enmendado por los Protocolos de París de 23 de octubre de 1954, constituyéndose la UEO. En dicha revisión se modifica el preámbulo del Tratado inicial de 1948 para sustituir el objetivo de «adoptar las medidas que sean necesarias en caso de que Alemania reanude una política de agresión», por el de «adoptar las medidas necesarias con el fin de promover la unidad y fomentar la integración progresiva de Europa».

de la unificación europea», y que, al mismo tiempo, se proponen «desarrollar una identidad europea en materia defensiva que sea más coherente y dote de mayor eficacia práctica a los compromisos de solidaridad que suscribimos en la Tratado de Bruselas modificado y en el Tratado del Atlántico Norte.»

Estamos en este momento en el origen de la hoy conocida como Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa (IESD).

El propio texto de la Plataforma de La Haya nos da pistas de la razón de ser de esta nueva definición de la UEO:

«La reciente evolución de las relaciones Este-Oeste, en particular en materia de control de armamentos y de desarme, así como otros acontecimientos ocurridos, por ejemplo en el campo de la tecnología, podrían tener importantes repercusiones para la seguridad europea» (Documento 1, punto 2) (65).

Esos acontecimientos son, la Cumbre de Reikiavik entre Reagan y Gorbachov, la firma del Tratado INF sobre misiles nucleares de alcance intermedio (66), Tratado que apaciguará toda la polémica de los misiles soviéticos SS-20 y los euromisiles de aquellos años, así como la presentación por el presidente Reagan de la Iniciativa de Defensa Estratégica. Estos hechos habrían de poner de relieve una percepción de la seguridad por parte de los Estados europeos en su conjunto, no necesariamente convergente con la de Estados Unidos.

Los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN no podrán tampoco ignorar esta nueva situación creada tras la superación de la guerra fría y adoptarán un nuevo concepto estratégico para la Alianza, en la reunión en Consejo de esta Organización en Roma (noviembre de 1991), ya apuntado en la de Londres (julio de 1990) y la de Copenhague (julio de 1991).

Esta nueva situación internacional junto con los conflictos en presencia que se irán sucediendo con posterioridad: guerra Irán, Irak, invasión de Kuwait, los sucesivos acontecimientos en la antigua Yugoslavia especialmente, incluido el más reciente de Kosovo, conformarán ya más en parti-

(65) TORRES UGENA, N.: *Textos normativos de Derecho Internacional Público*, 6.^a edición. Civitas. 1998.

(66) GALVIN, J. G.: «El Tratado sobre los INF no reducirá las responsabilidades defensivas» *Revista de la OTAN* número 1, edición española. 1988. Problemas de seguridad europea y despliegue de sistemas de alcance medio. Instituto de Cuestiones Internacionales. Madrid, 1984 y las contribuciones allí recogidas.

cular el contexto específico en el que surge el Título V del TUE, modificado por el de Amsterdam y conforma hoy la normativa sobre la política de defensa en Europa.

La PESC

Los textos a considerar son el Título V del Tratado de Maastricht, modificado por el de Amsterdam (artículos 11 a 28), el Protocolo I, sobre el artículo 17 de aquél y seis Declaraciones: la número 2: «Declaración sobre la intensificación de la cooperación entre la Unión Europea y la UEO»; la número 3: «Declaración relativa a la UEO»; la número 4: «Declaración sobre los artículos (J.14) 24 y (K 10) 38 del TUE»; la número 5: «Declaración sobre el artículo (J.15) 25 del TUE» y la número 6: «Declaración sobre el establecimiento de una unidad de planificación de la política y de alerta rápida».

La acción de la Unión

El TUE señala (en su artículo 11) que la Unión definirá y realizará una PESC, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad cuyos objetivos serán los siguientes:

- 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 Naciones Unidas (referencia a la integridad y a la Carta de Naciones Unidas, incorporada en el Tratado de Amsterdam).
- 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 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 (adición asimismo esta última del Tratado de Amsterdam).
- El fortalecimiento de la cooperación internacional.
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Objetivos, los dos primeros, que podríamos considerarlos respecto de los Estados miembros y de la propia Unión, frente a los otros tres que tienen una marcada incidencia externa y que conllevan una dimensión muy relevante respecto de la política exterior y de seguridad de la Unión.

Estos objetivos deberán llevarse a cabo mediante las siguientes medios recogidos en el artículo 12, a saber:

- La definición de los principios y de las orientaciones generales de la PESC.
- La determinación de estrategias comunes.
- La adopción de acciones comunes.
- La adopción de posiciones comunes.
- El fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política.

Es al Consejo Europeo a quien corresponde definir los principios y las orientaciones generales de la PESC, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa, (artículos 13.1), así como determinar, aunque, en este caso a recomendación del Consejo de Ministros, las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tengan «importantes intereses en común» (artículo 13.2). Estas estrategias comunes habrán de definir: sus objetivos y duración, así como los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros (artículo 13.2).

Es por su parte al Consejo de Ministros a quien corresponde tomar las decisiones necesarias para «definir» y «ejecutar» la PESC, basándose en las orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo (artículo 13.3) así como aplicar las estrategias comunes adoptadas por el Consejo Europeo y que aquél había recomendado, en particular adoptando: acciones y posiciones comunes (artículo 13.3).

Una interpretación razonable del conjunto del Título permite afirmar asimismo que el Consejo puede adoptar decisiones dentro de la PESC pero que no se limiten a la ejecución de estrategias comunes. (Probablemente el último guión del artículo 12). Lo veremos al abordar el sistema de votación.

A pesar del protagonismo del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros, cualquier Estado miembro, o la Comisión podrá plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la PESC y presentar propuestas al Consejo (artículo 22.1).

Respecto de las acciones comunes, se referirán a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión. Acciones comunes que 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 (artículo 14.1).

Su carácter vinculante no está precisado en todos sus términos por cuanto que si bien se señala que serán vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción (artículo 14.3), no resulta muy claro en qué términos lo son por cuanto que, a sensu contrario, cuando no constituyan una mera transposición al ámbito nacional de las decisiones del Consejo que las contengan, se señala, se proporcionará información a los Estados, en un plazo que permita, en caso necesario, una concertación previa en el seno del Consejo y ello cuando exista cualquier plan para adoptar una posición nacional o emprender una acción nacional en aplicación de un acción común (artículo 14.5). Esta redacción parece ponernos en presencia de una cierta libertad de los Estados (que recuerda parcialmente a las directivas en el marco del pilar comunitario).

Se contempla asimismo la actuación a seguir, ante un cambio de las circunstancias con incidencia en asuntos objeto de acción común, que exigirá una revisión por parte del Consejo y nuevas decisiones (artículo 14.2); los supuestos de imperiosa necesidad derivada de la evolución de la situación y a falta de una decisión del Consejo (artículo 14.6), así como las dificultades importantes que pueda tener un Estado para aplicar una acción común, en la que solicitará al Consejo delibere y adopte soluciones adecuadas, conformes con los objetivos de la acción (artículo 14.7).

Para garantizar la ejecución de una acción común, el Consejo podrá pedir a la Comisión que le presente cualquier propuesta adecuada relativa a la PESC (artículo 14.4).

El Consejo adoptará posiciones comunes que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes (artículo 15).

Votaciones

Núcleo relevante de la PESC es el mecanismo de adopción de decisiones. El principio de partida es el de la unanimidad y así se señala en el artículo 23 que el Consejo adoptará por unanimidad las decisiones que se rijan por el presente Título, sin que lo impidan la abstenciones de los miembros presentes o representados. Estas abstenciones sin embargo, tienen unos límites.

En efecto, si un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal, en cuyo caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que sea vinculante para la Unión; en ese caso ese Estado se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción adoptada por la Unión. Es lo que se ha denominado la abstención constructiva.

Sin embargo, y éste es el segundo límite si el número de miembros del Consejo que se abstienen, representan más de un tercio de los votos ponderados señalados en el artículo 205 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) (un tercio de 87 son 29 votos), no se adoptará la decisión. Estas decisiones pueden referirse tanto a la política exterior y de seguridad como a materias militares o de la defensa (artículo 23.1 y 2).

Sólo en el marco de la política exterior y de seguridad, el sistema de votación recogido es el de la mayoría cualificada (62 votos que representen al menos diez miembros como mínimo a favor —artículo 205.2 TCEE—) cuando se trate de adoptar:

- a) Acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común; o cuando se trate de adoptar.
- b) Cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común.

Sin embargo, en estos casos de mayoría cualificada, un solo miembro del Consejo puede impedir la votación y por tanto la adopción de una decisión, si declara que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse. 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. Este recurso al Consejo se estima impida un abuso de esas situaciones.

En las cuestiones de procedimiento, la votación es la de la mayoría de los miembros que componen el Consejo (artículo 23.3).

Dimensión institucional interna:

1. Junto al Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, cualquier Estado miembro o la Comisión podrá plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la PESC y presentar propuestas al Consejo. Ello no obstante, establece el TUE un Comité Político que seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la PESC, y contribuirá a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste o por propia iniciativa. Asimismo super-

visará la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión (artículo 25). Este Comité Político, (señala la Declaración número 5 adoptada en la Conferencia), puede reunirse en cualquier momento, con un preaviso muy breve, en caso de crisis internacionales u otros asuntos urgentes, a nivel de directores políticos o de adjuntos.

2. Tras la modificación de Amsterdam, el secretario general del Consejo será alto representante de la PESC, y asistirá al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la PESC, 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 (artículo 26).
3. Aunque fuera del texto del propio Tratado, se acordó en la Conferencia de Amsterdam establecer en la Secretaría General del Consejo, la Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida, bajo la responsabilidad del secretario general, alto representante de la PESC, estableciéndose con la Comisión la cooperación adecuada con objeto de garantizar la plena coherencia con las políticas exteriores de la Unión en materia económica y de desarrollo. (Declaración número 6 de la Conferencia sobre el establecimiento de una Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida).

Esta Unidad se compondrá de personal procedente de la Secretaría General, los Estados miembros, la Comisión y la UEO (Declaración punto 3). A la misma podrán formular sugerencias sobre trabajos que deban emprenderse, cualquiera de los Estados miembros o la Comisión (Declaración punto 4). Aquéllos y ésta facilitarán, en la mayor medida posible, información pertinente, incluida la confidencial (Declaración punto 5).

Esta Unidad realizará varias tareas entre las que se encuentra:

- a) La observación y análisis de la evolución de la situación en ámbitos de la PESC.
- b) Elaboración de evaluaciones de los intereses de la Unión en materias de la PESC así como determinación de ámbitos en los que la PESC podría centrarse.
- c) Presentación, con antelación de evaluaciones y alerta rápida respecto de hechos o situaciones que pudieran tener repercusiones para la PESC, incluidas las crisis políticas potenciales.
- d) Elaboración de documentos que expongan opciones políticas y que podrán contener análisis, recomendaciones y estrategias para la PESC (Declaración punto 2).

Se ha puesto de relieve la posibilidad de interferencias entre las actividades del Comité Político y esta Unidad de Planificación (Fernández Fernández, p. 88).

La Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la PESC (artículo 27).

Respecto del Parlamento, la Presidencia consultará con él sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC y velará porque se tengan debidamente en cuenta las opiniones del mismo. La Presidencia y la Comisión le mantendrán regularmente informado del desarrollo de la política exterior y de seguridad de la Unión (artículo 21.1).

El Parlamento podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y cada año procederá a un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC (artículo 21.2).

La representación externa de la PESC

La Presidencia asumirá la representación de la Unión, en materia de PESC y expresará en principio la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y conferencias internacionales (artículo 18.1 y 2).

La Presidencia contará con la asistencia del secretario general del Consejo, que ejercerá las funciones del alto representante de la PESC (artículo 18.3) y la Comisión estará plenamente asociada a las funciones mencionadas en los apartados primero y segundo. En el desempeño de dichas funciones, la Presidencia contará con la asistencia en su caso, del Estado miembro que vaya a desempeñar la siguiente Presidencia (artículo 18.4). De este modo la composición de la *troika* adquiere un mayor grado de permanencia.

Siempre que lo considere necesario, el Consejo podrá designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas (artículo 18.5).

El TUE dedica el artículo 19 a la coordinación de los Estados miembros en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales respecto de las posiciones comunes, incluido el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el 20 a la cooperación de las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en terceros países, conferencias y organizaciones internacionales para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones y acciones comunes adoptadas por el Consejo.

El artículo 24 del Tratado y la Declaración número 4 adoptada en la Conferencia de Amsterdam, regulan los tratados internacionales que sea necesario celebrar en el marco de la PESC, tratados que no llevarán implícito ningún traspaso de competencias de los Estados miembros a la Unión (Declaración) ni serán vinculantes para un Estado miembro si su representante en el Consejo declara que tienen que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional. Dimensión pues claramente intergubernamental.

Obligaciones generales de los Estados miembros

Las obligaciones respecto de los Estados miembros se concretan en:

- a) Apoyar activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión con espíritu de lealtad y solidaridad mutua.
- b) Trabajar conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua, absteniéndose de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales (artículo 11.2).
- c) Informándose y consultándose 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 (artículo 16).

La política de defensa común

Las disposiciones relativas a la política de defensa del TUE revisado en Amsterdam, son esencialmente el artículo 17, el Protocolo I y la Declaración número 3 relativa a la UEO, adoptada por la Conferencia en Amsterdam.

Principios

La PESC abarcará, recoge el artículo 17.1, todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, de conformidad con el párrafo segundo, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Dimensión general

Tal como señala el Tratado de Maastricht, modificado en Amsterdam, la UEO es parte integrante del desarrollo de Unión (artículo 17.2) habiéndose fijado los Estados miembros de la UEO el objetivo de «construir en etapas la UEO en calidad de componente de defensa de la Unión Europea» (Declaración A punto 4).

La UEO secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la PESC tal como se establecen en el artículo 17 (artículo 17.1 y Declaración A5 punto 3).

La Unión, en consecuencia, fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión, si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales (artículo 17.1, punto 2).

La Unión recurrirá a la UEO para que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. (artículo 17.3/1 y Declaración A5 punto 1).

Al elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión Europea para las que la Unión recurra a la UEO, ésta actuará con las directrices definidas por el Consejo Europeo (Declaración A5 punto 2). La competencia del Consejo Europeo para establecer orientaciones de acuerdo con el artículo 13 regirá también respecto de la UEO en aquellos asuntos en los que la Unión recurra a la UEO (artículo 17.3/2).

La UEO contribuirá a la definición progresiva de una política de defensa común y velará por su puesta en práctica concreta impulsando el desarrollo de su propio papel operativo. (Declaración C13 punto 2).

A este efecto, se señala en la Declaración, la UEO ya tiene elaborada las «Conclusiones preliminares sobre la definición de una política europea de defensa común», primera contribución sobre los objetivos, el alcance y los medios de una política europea de defensa común. El Consejo de la UEO ya había elaborado esas conclusiones (Declaración de Noordwijk de 14 de noviembre de 1994) (Declaración C14, guión 2).

Cooperación Unión Europea-UEO

La Unión Europea elaborará, junto con la UEO, acuerdos de cooperación: más intensa, entre sí, en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor

del Tratado de Amsterdam (Protocolo anejo al TUE sobre el artículo 17 (antes J.4) (Declaración número 7).

A tal efecto podrán desarrollarse a partir de ahora una serie de medidas, en particular:

- a) 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.
- b) Celebración de reuniones conjuntas de los órganos competentes de ambas Organizaciones.
- c) Armonización, en la mayor medida posible, de la secuencia de las Presidencias de la UEO y de la Unión Europea, así como de las normas administrativas y las prácticas de ambas Organizaciones.
- d) Coordinación estrecha de las actividades emprendidas por los servicios de la Secretaría General de la UEO y de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, entre otras cosas a través del intercambio y el envío en comisión de servicios de miembros del personal.
- e) Elaboración de arreglos que permitan a los órganos competentes de la Unión Europea, entre ellos la Unidad de Planificación de la Política y Alerta Rápida, el acceso a los recursos de la Célula de Planificación, del Centro de Situación y del Centro de Satélites de la UEO.
- f) Cooperación en el ámbito del armamento, según proceda, en el marco del Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO), en calidad de instancia europea de cooperación en materia de armamento, de la 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. La definición progresiva de una política de defensa común estará respaldada, nos dice el propio Tratado, según consideren adecuado los Estados miembros, por la cooperación entre sí en el sector de los armamentos (artículo 17.1/4).
- g) Elaboración de arreglos prácticos para garantizar una cooperación con la Comisión Europea, que reflejen su papel en el marco de la PESC.
- h) La mejora de los arreglos con la UEO en materia de seguridad (67). (En virtud de esta disposición del Protocolo el Consejo adoptó la: decisión

(67) La Declaración número 3, aborda el estatus de los países observadores (miembros de la Unión Europea, pero no de la UEO) –junto con las de los miembros asociados– en las operaciones que lleve a cabo la Organización, en la planificación y en la toma de decisiones para todas las operaciones en que participen y en las actividades en general de la misma. (Declaración número 13 últimos guiones).

del Consejo de la Unión Europea de 10 de mayo de 1999 sobre los Acuerdos de cooperación más intensa entre la Unión Europea y la UEO (DOCE L 153 de 19 de junio de 1999).

Esta normativa sin embargo, tiene unos límites materiales y de otro lado permite una graduación. En efecto, esta política, en primer lugar «no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros» (Austria, Suecia, Finlandia e Irlanda —neutrales— y Dinamarca).

En segundo lugar «respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN.

En tercer lugar «será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco» (artículo 17.3).

Asimismo, estas disposiciones «no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga y no obstaculice la que se contempla en este Título» (artículo 17.4).

Dimensión particular

En el indicado artículo 17, la UEO, se señala, proporcionará a la Unión el acceso a una capacidad operativa especialmente en el contexto del apartado segundo.

En efecto, las cuestiones a que se refiere el presente artículo (artículo 17) incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

Ciertamente se ha observado de manera general, que esta inclusión constituye uno de los puntos más importantes que aporta el Tratado de Amsterdam frente a la redacción de Maastricht en torno a este Título V.

Respecto de los Estados participantes en dichas misiones, cuando la Unión Europea recurra a la UEO para que elabore y ponga en práctica decisiones de la Unión relativas a las misiones señaladas, todos los Estados miembros de dicha Unión tendrán derecho a participar plenamente en dichas misiones. 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 en pie de igualdad en la planificación y adopción de decisiones en la UEO (artículo 17.3 punto 3). Se trata de los cinco Estados (Austria, Dinamarca, Finlandia, Suecia e Irlanda) que son miembros de la Unión Europea sin serlo de la UEO, cuyo estatus en ésta viene recogido en la Declaración de Petersberg de 19 de junio de 1992.

La UEO desarrollará asimismo el papel de los observadores de la UEO, de conformidad con las disposiciones señaladas. (Declaración A6 punto 3)

En su virtud el Consejo de la Unión Europea adoptó la decisión de 10 de mayo de 1999, relativa a las modalidades prácticas de participación de todos los Estados miembros en las misiones a que se refiere el apartado segundo del artículo 17 del TUE en las que la Unión recurra a la UEO (DOCE L 123 de 13 de mayo de 1999 que se refiere a la adoptada por el Consejo de la UEO sobre el tema de 18 de noviembre de 1997).

La UEO expresión de IESD y foro de cooperación

La Declaración tercera que la Conferencia de Amsterdam adoptó, nos muestra sin embargo, dos perspectivas que no podemos dejar de considerar en el marco de esta ponencia; una, que es la relativa a las relaciones de la UEO con la OTAN; la segunda más allá de la OTAN.

Respecto de la primera, se señala, la UEO constituye un elemento fundamental del desarrollo de la IESD dentro de la Alianza Atlántica con arreglo a lo enunciado en la Declaración de París y a las decisiones adoptadas en Berlín por los ministros de la OTAN (Declaración introducción 1, punto 1 y B9) y por consiguiente, continuará realizando esfuerzos orientados a reforzar la cooperación institucional y práctica con la OTAN (Declaración B9).

La UEO, continúa, «afirma que dicha identidad se basará en sólidos principios militares y estará sostenida por una planificación militar adecuada, y que permitirá la creación de fuerzas militares coherentes y eficaces capaces de operar bajo su control político y su dirección estratégica» (Declaración B11).

En esta Declaración se afirma que, además de su apoyo a la defensa colectiva común, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de los Tratados OTAN y UEO, ésta desempeña un papel activo en la prevención de conflictos y la gestión de crisis, «respetando la plena transparencia y complementariedad entre ambas organizaciones» (Declaración B10).

El Consejo Europeo afirmaría posteriormente en su reunión de Colonia el pasado junio que:

«La Alianza sigue constituyendo los cimientos de la defensa colectiva de los Estados miembros.»

Esa cooperación entre la OTAN y la UEO se desarrollará en los siguientes aspectos:

- a) Mecanismos de consulta.
- b) Participación activa de la UEO en la elaboración de los planes de defensa de la OTAN.
- c) Planificación militar y ejercicios.
- d) Elaboración de un acuerdo marco sobre transferencia, el seguimiento y retorno de los medios y capacidades de la OTAN.
- e) Enlaces en la UEO y la OTAN en el contexto de los dispositivos de mando europeos.

Esta cooperación deberá desarrollar el Concepto de las Fuerzas Operativas Combinadas-Conjuntas (CJTF) ya adoptado por los jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo de la OTAN en enero de 1994 en Bruselas y en al marco de una cooperación que nos habla de fuerzas de la OTAN separables pero no separadas.

Respecto de la segunda, la UEO se erige como un verdadero marco de diálogo y cooperación entre europeos en torno a cuestiones de seguridad y defensa en sentido amplio, al reunir el Consejo de la UEO a todos los Estados miembros de la Unión Europea y a la totalidad de los miembros europeos de la Alianza Atlántica de conformidad con su estatuto respectivo, junto con los países de Europa Central y oriental ligados a la Unión Europea por acuerdos de asociación y candidatos a la adhesión tanto de la Unión Europea como de la Alianza Atlántica (Declaración introducción 1, punto 2).

En la Declaración número 3, a este efecto se señala que la UEO estudiará las modalidades necesarias que permitan a los miembros asociados participar plenamente, de conformidad con su estatuto, en todas las operaciones que lleve a cabo la UEO, así como la posibilidad de una participación máxima en sus actividades por parte de los miembros asociados, de conformidad con su estatuto, en particular en las relativas a los ámbitos del armamento, del espacio y de los estudios militares (Declaración C14 últimos guiones).

El estatus de asociación viene determinado en el Documento sobre un Estatuto de Asociación a la UEO recogido en la Declaración Kirchberg de 9 de mayo de 1994. En él se establece la posibilidad de asociarse a los demás Estados miembros en las operaciones *Petersberg*.

Algunas interrogantes a modo de conclusión

El punto segundo de las Conclusiones preliminares sobre la definición de una política común de defensa europea (Noordwijk de 14 de noviembre de 1994) arriba mencionada señala que:

«La política común de defensa europea se dirige hacia la reducción de riesgos e incertidumbres que podrían amenazar los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión y de sus Estados miembros así como a la contribución de la preservación de la paz y el reforzamiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas así como los principios del Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París» (II2).

Una política común de defensa europea, se afirma igualmente:

«Debería añadir la seguridad y la estabilidad asegurando una participación europea proporcional en la defensa colectiva y debería incluir un compromiso activo en la prevención de conflictos y la gestión de crisis en Europa y en cualquier parte *elsewhere* (versión inglesa) *hors du continent* (versión francesa), de conformidad con la importancia europea. Institucional y materialmente, el desarrollo de una política de defensa europea en la UEO debe ser abordada en el contexto de unas más amplias relaciones europeas y transatlánticas, que están estrechamente entrelazadas» (II3).

De estos dos importantes párrafos, así como de los objetivos que se recogen en el TUE y que hemos visto anteriormente, se ponen de relieve dos importantes tendencias, una ciertamente novedosa, que merecen destacarse respecto de la política de defensa europea.

En primer lugar el objeto de esa política de defensa. En segundo lugar, el ámbito espacial de esa defensa.

En efecto, el objeto de esa política de defensa no se limita ya sólo a la defensa del territorio de los Estados (y por consiguiente su independencia) que lo abarca obviamente. La revisión de Amsterdam se referirá expresamente «a la integridad de la Unión» y «a las fronteras existentes»

y en las Conclusiones mencionadas, se señala asimismo que los gobiernos de la UEO «tienen una responsabilidad directa en la seguridad y defensa de sus propios pueblos y territorios» (II4). Lo importante a mi juicio es que además del territorio, esa política de defensa abarca la defensa de valores comunes e intereses fundamentales y sin duda, refiriéndonos a los valores, entre ellos se encuentran:

- a) 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.
- b) El fomento de la cooperación internacional como indica el TUE.

Ciertamente esta superación del territorio propio europeo en el marco de la política de defensa común para abarcar, sin excluir aquélla, la defensa de ciertos valores sí me parece importante destacarlo.

En segundo lugar y también en estrecha relación a mi juicio con ese objeto, merece destacarse el ámbito espacial de esa defensa. En efecto esas conclusiones nos hablan de acciones en Europa y cualquier parte.

El Tratado de Bruselas revisado en su artículo 5 recoge la obligación de los Estados miembros de prestar ayuda y asistencia, en el caso de que uno de los Estados miembros fuera «objeto de una agresión armada en Europa». En el año 1948, atentar a la integridad territorial mediante el uso de la fuerza armada, no se ponía en duda que se considerase una agresión (artículo 4 de la Carta de Naciones Unidas).

El Tratado de Washington es aún más explícito, al determinar específicamente (lo hace genéricamente en el artículo 5) en el artículo 6, el territorio respecto del cual producido un ataque armado, se activa la obligación de asistencia.

El Tratado de Bruselas recoge sin embargo, a diferencia del de Washington, la posibilidad de que el Consejo se convoque inmediatamente:

«Con el fin de que los Estados miembros puedan celebrar consultas sobre cualquier situación que constituya una amenaza contra la paz, sea cual fuere el lugar donde se produzca, o ponga en peligro la estabilidad económica» (artículo 8).

Ya en el año 1948, a los Estados partes del Tratado les preocupaba las amenazas a la paz «en cualquier lugar». Pero ¿no se sustanciaba este artículo al menos desde un punto de vista jurídico con la evacuación de consultas?

Estas dos cuestiones, tendencias decíamos anteriormente, confluyen precisamente en las denominadas misiones *Petersberg*, recogidas en el TUE, pero tienen objetivamente una transcendencia más general. En realidad ¿cómo valorar estas dos tendencias desde una óptica jurídico internacional?

¿Cómo valorar las denominadas misiones *Petersberg*, misiones que de hecho se han llevado a cabo (denominado de las aguas del golfo Pérsico (*cleansweep*), control del embargo en el Adriático (*sharp vigilance*), en el Danubio, Albania, etc.) fuera del territorio de los Estados miembros de la UEO, misiones que, excepto las de gestión de crisis que pueden calificarse de (*peace enforcement*) son humanitarias, de mantenimiento de la paz (*peace keeping*) o de restablecimiento de la paz (*peace making*).

¿Puede una organización internacional que no sea la Organización de Naciones Unidas, como son la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), UEO o la Unión Europea misma, llevar a cabo esas misiones sin el consentimiento del Estado objeto de dicha acción o de una autorización de aquélla en las operaciones de *peace-enforcement*, una Organización de Naciones Unidas con la composición actual de su Consejo de Seguridad?

Irlanda, Suecia, Finlandia y Austria insistieron en la relevancia del consentimiento en la CIG (P. Luir 93-96 en *Studia Diplomática* 1998 números 1-2) La Declaración número 3 aneja al Tratado de Amsterdam se limita a señalar que la UEO en su papel como órgano político y militar europeo para la gestión de crisis, apoyará asimismo a Naciones Unidas y a la OSCE en sus actividades de gestión de crisis (Declaración C13).

Una última cuestión, no tanto de carácter jurídico cuanto de carácter político. En el marco de la independencia e integridad territoriales aludidas, es decir en el genuino derecho en vigor, una vez integrada la UEO en la Unión Europea. ¿Qué Estados tendremos la obligación de prestar asistencia y ayuda o la tendrán de prestárnosla a nosotros «por todos los medios a nuestro/su alcance, tanto militares como de otra índole», además de los Estados miembros de pleno derecho a fecha de hoy? ¿Todos los de la antigua Europa Oriental incluida Rusia, miembros de la OSCE? ¿Todos los Estados de la OSCE incluidos Estados Unidos y Canadá?

Europa, como decíamos al comenzar, ya no es el centro de la seguridad internacional y no lo es sin duda desde el ámbito espacial, pero ¿tiene esa Europa, por definir territorialmente, algo que decir todavía respecto de ciertos valores que cree, merece la pena proteger?

Bibliografía

La bibliografía sobre la PESC es ya muy considerable. Recogemos seleccionadamente estos trabajos jurídicos españoles:

- ABELLÁN HONRUBIA, V.: «Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad» en *Revista de Instituciones Europeas (RIE)* volumen 18, número 1, pp. 9-35. 1992.
- AZNAR GÓMEZ, M. J.: «¿Es posible una Identidad Europea de Defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)* número 4. Julio-diciembre, 1998.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. J.: «El Tratado de Amsterdam y la política exterior y de seguridad común: análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo» en *RDCE* número 3. Enero-junio, 1998.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El Tratado de Amsterdam (1997) y la defensa de Europa» «Cuestiones actuales de Derecho Comunitario europeo IV». Director J. M. Peláez Marón. *Cuadernos de Derecho Internacional* número 9, pp. 157-175. Universidad de Córdoba. 1998.
- LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «Cooperación política y Acta Única Europea» en *RIE* volumen 15, número 1, pp. 45-74. 1988.
- «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea». *RIE* volumen 19, número 3, pp. 797-825. 1992.
 - *La Cooperación en materia de política exterior: de la CPE a la PESC. El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial.* pp. 327-370. Directores G. C. Rodríguez Iglesias y D. J. Liñán Noguerras. Civitas. Madrid, 1994.
- OREJA AGUIRRE, M.: *Más general puede consultarse, El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios* volumen 1, pp. 325-378 y 713-722, dirigido por McGraw Hill. Madrid, 1998.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.: «La política exterior y de seguridad común en el Tratado de la Unión Europea». *Gaceta Jurídica de la CE* y de la competencia. Serie D, número 18, pp. 97-130. 1992.
- «La Unión Europea y su política exterior y de seguridad» en *RIE* volumen 20, número 3, pp. 773-798. 1993.
- Véase asimismo el número monográfico de *Studia Diplomática* volumen 51: 1998 números 1-2: «The Western European Union 1948-1998 From the Brussels Treaty to the Treaty of Amsterdam y las contribuciones allí recogidas».
- CRAGG, A. «The Combined Joint Task Force concept: a key component of the Alliance adaptation» en *Nato Review* número 4, pp. 7-10. Julio, 1996.
- Desde una perspectiva más genérica, son de gran utilidad los trabajos monográficos siguientes:*
- ROBLES CARRILLO, M. A.: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea de seguridad y defensa.* McGraw Hill. Madrid 1997, desde una perspectiva preferentemente jurídica. BARBÉ, E.: *La seguridad en la nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO.* Los libros de la Catarata. Desde una aproximación a partir de las relaciones internacionales. Madrid, 1995.
- Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros textos básicos de Derecho Comunitario.* Tecnos. 1999.