

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA. ¿EL CARRO DELANTE DE LOS BUEYES?

THE COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY OF THE EUROPEAN UNION. THE CAR IN FRONT OF THE OXEN?

Alberto A. Herrero de la Fuente¹

SUMÁRIO: 1 Introducción. 2 Una cooperación poco entusiasta. 3 Falta de intereses comunes. 4 Con resultados mediocres. 5 Sin una base jurídica sólida. 6 Conclusiones. 7 Referencias.

RESUMO: A cooperação política europeia começou no início dos anos setenta, no século passado, mas sua evolução vem sendo mais uma questão de aparência do que uma realidade. Foram estabelecidos canais de cooperação, foi criada infraestrutura de apoio à cooperação e, inclusive, o falido tratado constitucional teve a intenção de criar um Ministro dos Negócios Estrangeiros da União Europeia. No entanto, nos momentos cruciais, ainda se faz necessária a unanimidade e, em vista dos muitos eventos internacionais importantes que têm colocado à prova a coesão política da União Europeia – como o desmembramento da Iugoslávia, a Guerra no Iraque, a Independência de Kosovo, a Crise da Geórgia – percebe-se que os interesses de seus membros estão longe de serem coincidentes.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação Política Europeia (CPE). Política externa e de segurança comum (PESC). Política europeia de segurança e defesa (PESD). Segurança Europeia.

RESUMEN: La cooperación política europea se inició a comienzos de los años setenta del pasado siglo pero su progreso desde entonces ha sido más aparente que real. Se han establecido cauces de cooperación, se han creado infraestructuras de apoyo a la cooperación e, incluso, el fallido Tratado constitucional pretendió crear un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea. Sin embargo, la unanimidad sigue siendo necesaria a la hora de la verdad y en cuantos acontecimientos internacionales importantes se ha puesto a prueba la cohesión política de la Unión Europea - desmembramiento de Yugoslavia, guerra de Irak, independencia de Kosovo, crisis de Georgia - se ha podido comprobar que los intereses de sus Miembros distan mucho de ser coincidentes.

PALABRAS CLAVE: Cooperación Política Europea (CPE), Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Seguridad Europea.

ABSTRACT: European political cooperation began at the early 1960s, but its progress since then has been rather more apparent than real. Channels of cooperation and support infrastructure have been established, and the constitutional treaty designed to create a Ministry of Foreign Affairs of the European Union has failed. However, unanimity is still required in the moment of truth, and as many of the main international

events have tested the political cohesion in the European Union - the dismemberment of Yugoslavia, the war in Iraq, the independence of Kosovo, the crisis in Georgia – it is believed that the interests of its members are far from coinciding.

KEY WORDS: European Political Cooperation (EPC). Common Foreign and Security Policy (CFSP). European Security and Defense Policy (ESDP). European Security.

1 Introducción

Desde que, a comienzos de los años setenta, se inició de *facto* la cooperación política entre los entonces seis Estados miembros de las Comunidades Europeas, la ausencia de una voluntad clara, las reticencias, las faltas de entendimiento y, en última instancia, el más completo disenso han jalonado los casi cuarenta años que han transcurrido desde entonces. La cooperación política ha ido sin duda avanzando – de la Cooperación Política Europea (CPE) a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, más recientemente, a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) – pero el progreso ha sido más aparente que real puesto que, como trataremos de poner de relieve en las siguientes líneas, el éxito de la integración económica no ha sido capaz por ahora de desactivar la secular soberanía estatal. Por otro lado, los pequeños progresos que, poco a poco y con muchas cautelas, se han ido dando no resisten el paso de las tempestades políticas de carácter internacional. El desmembramiento de la antigua Yugoslavia, la guerra de Irak o la independencia de Kosovo constituyen un buen ejemplo. También lo es, bien reciente, la crisis de Georgia, de agosto de 2008, en la que se ha podido comprobar cómo la figura del Alto Representante de la PESC - llamado a convertirse en Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, si entra en vigor el Tratado de Lisboa² - que debería haber actuado en nombre de la Unión Europea, ha quedado absolutamente relegada y desdibujada ante el liderazgo ejercido en nombre de Europa por el Presidente Sarkozy, que ocupa temporalmente la presidencia de la Unión, y, en cierta medida, por el Ministro de asuntos exteriores francés y por el Presidente de la Comisión Europea.

En estas condiciones, la cooperación europea en la materia que nos ocupa se ha caracterizado hasta ahora por ser poco entusiasta, por la desconfianza que genera la falta de intereses comunes, por sus resultados mediocres y por carecer de una base jurídica sólida. Habría que preguntarse si realmente la Unión Europea ha alcanzado ya un grado de integración suficiente como para pretender establecer con éxito políticas comunes en materia de política exterior, seguridad y defensa, o si, por el contrario, se están forzando las cosas – con el peligro que ello pueda llevar consigo - colocando el carro delante de los bueyes.

2 Una cooperación poco entusiasta

Tras el fracaso de los proyectos de crear una Comunidad Europea de Defensa y una Comunidad Política Europea hubo que esperar casi veinte años, hasta el comienzo de la década de los setenta, para que se instaurara una incipiente cooperación política de carácter intergubernamental, ostensiblemente al margen de los Tratados comunitarios, como lo demuestran ciertas anécdotas de sobra conocidas. En aquel entonces, la falta de entusiasmo procedía del gran temor existente – no sin razón – a que un traspás en materia política diera al traste con lo que ya se había ido logrando en el campo de la integración económica. A pesar de ello, parecía que iba llegando la hora de abordar la cooperación política si se quería llevar a la práctica el proyecto de Robert Schuman.

Los planes de cooperación presentados en noviembre de 1961 y enero de 1962 por la comisión presidida por Christian Fouchet, así como los Informes de Luxemburgo, de 1970, - conocido también como Informe Davignon – y de Copenhague, de 1973, responden a ese temor y, como es sabido, la solución del problema consistió en separar por completo la cooperación política de la integración económica, limitando además aquélla al campo de la política exterior exclusivamente. Como consecuencia de los citados informes, la cooperación se institucionalizó alrededor primero de dos y, más tarde, de cuatro reuniones anuales de los ministros de exteriores de las que, ante los acontecimientos internacionales y cuando se lograba la unanimidad, surgían declaraciones de

adhesión o de condena, carentes en muchos casos de consecuencias prácticas. Con todo, hubo que esperar quince años más para que los Miembros de la Comunidad se decidieran a dar carta de naturaleza a esa cooperación política, introduciéndola en el Tratado de Roma a través del Acta Única Europea. En ella, bajo el título de Cooperación Política Europea, se recoge simplemente la práctica que ya venía desarrollándose hasta ese momento, si bien se da un pequeño paso adelante al crearse en Bruselas una Secretaría encargada de asistir al Estado que ejerciera la Presidencia. También se amplía el ámbito de la cooperación al introducirse por primera vez, junto a la política exterior, los aspectos políticos y económicos de la seguridad. No obstante, la recién inaugurada CPE seguiría utilizando las declaraciones como única “arma de combate”³.

La negociación del Tratado de la Unión Europea fue el marco en el que, de nuevo, los entonces doce Estados miembros de la Comunidad se enfrentaron con relación a la cooperación política europea. Debido a las serias dificultades que la Comunidad había encontrado para reaccionar coherentemente ante los importantes cambios que se habían producido en Europa a partir de finales de los años ochenta, parecía que no había más remedio que avanzar en la cooperación política. Sin embargo, frente a quienes querían “comunitarizar” dicha cooperación e introducir la PESC como una más de las políticas desarrolladas por la Comunidad, se alzaron quienes no estaban dispuestos a aceptar que la Comisión tuviera iniciativa alguna en esas materias, o que el Parlamento Europeo o el Tribunal de Justicia pudieran tener capacidad de acción sobre ellas.

El resultado fueron los artículos J a J.11 del Tratado de la Unión Europea (TUE) adoptado en Maastricht que sirvieron, fundamentalmente, para fijar unos objetivos concretos a lo que, a partir de entonces, fue la PESC⁴ y para establecer unos mecanismos de acción que, en principio, hubieran debido facilitar la adopción de decisiones comunes y lograr que éstas tuvieran mayores consecuencias que hasta entonces. No obstante, como más adelante veremos, todo siguió quedando al margen de lo comunitario y sometido a la más rigurosa unanimidad⁵.

La falta de entusiasmo quedó también de manifiesto ante la pretensión francesa de que, en el ámbito de la PESC, entraran no sólo la política exterior y la seguridad sino también la defensa. Los argumentos esgrimidos por Francia – acordes con la política que, desde 1967, este país había mantenido con relación a la OTAN – partían de la fortaleza económica de Europa y militaban a favor de la necesidad de seguir avanzando en la integración mediante el establecimiento de una defensa genuinamente europea desvinculada en toda la medida de lo posible de la alianza con los Estados Unidos. La propuesta francesa chocó abiertamente con la posición británica, que no concebía un sistema defensivo creíble y disuasorio fuera de la alianza norteamericana. También tropezó con la reticencia de Irlanda que, hablando por sí misma y, en cierta medida, en nombre de los intereses de Estados – Austria, Finlandia, Noruega y Suecia - que ya se perfilaban como futuros Miembros de la Comunidad, representaba la postura de quienes, de hecho o de derecho, mantenían una política internacional de neutralidad.

La solución de compromiso, adoptada a regañadientes, consistió en introducir en el artículo J.4 algo poco comprometedor que, por el momento, sirvió para dar respuesta a las pretensiones francesas: “La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común”. Como puede observarse, el precepto que se reproduce literalmente constituye, como ya tuvimos oportunidad de señalar⁶, un prodigio de ambigüedad. Lo que abarcará no es ni siquiera una política de defensa común sino solamente una definición de esa política. Por otra parte, lo que se prevé definir ni siquiera es una defensa común sino una política de defensa común⁷. Además, todo ello se llevará a cabo en algo tan poco concreto como “el futuro”; y pensando que pueda llevar “en su momento” a una defensa común.

El artículo J.4 añadió dos precisiones relativas a la defensa, de gran interés, puesto que sirven para comprobar cómo ha ido evolucionando la PESC hasta el momento actual. La primera es la relativa a la petición de la Unión para que “la Unión Europea Occidental que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa” (apartado 2.). La segunda es la que establece que “Las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación más estrecha entre dos o más Estados miembros a nivel bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título” (apartado 5).

El contenido dado a la PESC en el Tratado de Maastricht fue objeto de revisión por parte de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1996 que preparó el Tratado de Ámsterdam⁸; el resultado obtenido sirvió para concretar varias cosas importantes. La acción llevada a cabo en el marco de la PESC había defraudado a quienes habían puesto en ella grandes esperanzas y, sobre todo, por lo que aquí nos interesa, había quedado palmariamente de manifiesto no sólo la falta de coincidencia de los intereses de los Estados ante las cuestiones verdaderamente importantes sino también el escaso deseo de involucrarse en problemas por los que no se sentían especialmente afectados. La consecuencia había sido la falta de unanimidad que había frenado el mecanismo de actuación previsto. Por ese motivo, frente a la pretensión de algunos de solucionar el problema “sencillamente”, mediante la sustitución de la unanimidad por la mayoría cualificada, triunfó la tesis más juiciosa basada en la idea de que si la unanimidad era difícil de obtener puesto que las voluntades de los Estados no coincidían, pretender actuar por mayoría, en contra del punto de vista en contrario de un grupo de Estados que no estaba de acuerdo era exponerse a que la Unión Europea se convirtiera en un proceso de desintegración. El Tratado de Ámsterdam se limitó a introducir un nuevo procedimiento de adopción de decisiones que, en pequeña medida, suavizaba la anterior exigencia de unanimidad y que, tras la revisión de Niza, sigue vigente.

El acuerdo alcanzado en Ámsterdam trató también de apaciguar el enfrentamiento entre partidarios y contrarios a la introducción de la defensa en el ámbito de la Unión. Se daba satisfacción al Reino Unido en el sentido de que la defensa de Europa quedaría en manos de la OTAN de forma muy clara, tal como se establece en el segundo párrafo del artículo 17: “La política de la Unión... no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados Miembros... y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco”. Las pretensiones francesas, por su parte, parecían quedar satisfechas con lo que hemos denominado la militarización de la Unión Europea⁹. La Unión Europea Occidental (UEO) concreta su papel de “brazo armado” de la Unión Europea asignado en Maastricht, encargándose de llevar a cabo las llamadas misiones Petersberg: “misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz” (artículo 17.2). El *statu quo* así establecido se ha mantenido tras la revisión de Niza¹⁰ y seguirá siendo el mismo si entra en vigor el Tratado de Lisboa, cuyo artículo 42 indica que la política común de seguridad y defensa de la Unión será compatible con la política establecida en el marco de la OTAN.

Hay que reconocer, sin embargo, que la reglamentación de la PESC acordada en Ámsterdam y, sobre todo, el papel poco airoso desempeñado por la Unión Europea con motivo de la crisis de los Balcanes, condujeron a la creación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que, por fin, aunque no ha concitado el entusiasmo, por lo menos ha logrado el consenso de todos los Miembros de la Unión. La buena disposición de todos a participar y la rapidez con que la PESD se está desarrollando demuestran un repentino interés que no evita, sin embargo, la subsistencia de ciertas resistencias que, frente a previsiones más optimistas han llevado, por ejemplo, a la necesidad de tener que establecer un *Headline Goal* para 2010¹¹.

3 Falta de intereses comunes

La existencia de intereses contrapuestos en las materias cubiertas por la PESC ha quedado de relieve cada vez que una cuestión importante se ha planteado. El desmembramiento de la antigua Yugoslavia y la guerra de Irak, a los que ya nos hemos referido, son seguramente los ejemplos más llamativos, pero no los únicos. La crisis de Georgia, a la que también hemos aludido, ha puesto una vez más en evidencia la falta de un consenso que, por otra parte, cada vez será más difícil de alcanzar a medida que el número de Miembros de la Unión siga aumentando¹².

Lo malo es que los intereses contrapuestos han salido también a la luz a raíz de otros asuntos de menor importancia. Así, por ejemplo, con motivo de la crisis que enfrentó a España con Marruecos a causa de la ocupación militar por parte de Marruecos del islote Perejil, fue Francia quien, en contra de la pretensión española, evitó que Marruecos fuera objeto de sanciones¹³.

La falta de intereses comunes a proteger - o al menos la falta de consciencia de esos intereses comunes - ha llevado a que las decisiones adoptadas o las acciones llevadas a cabo dentro del

marco tanto de la CPE como de la PESC o de la PESD casi siempre han tenido lugar a remolque de los acontecimientos. La Unión Europea nunca se ha adelantado a ellos y su acción tampoco ha servido hasta ahora para promover sus propios intereses.

Las cooperaciones reforzadas en el marco de la PESC admitidas en el Tratado de Niza y las cooperaciones estructuradas permanentes previstas tanto en el fallido Tratado Constitucional como en el Tratado de Lisboa, que aún está en el aire, no dejan de ser una manifestación más de cuanto venimos afirmando. Se trata de dar una salida airosa a las pretensiones de ciertos países de avanzar rápidamente en el ámbito del uso de la fuerza armada que otros no pueden o no quieren compartir. Las cooperaciones reforzadas, como se sabe, fueron introducidas por el Tratado de Ámsterdam, y el de Niza las extendió a la PESC, aunque con algunas restricciones puesto que no pueden afectar a cuestiones que tengan repercusiones militares o entren en el marco de la defensa y, además, sólo pueden utilizarse para aplicar acciones o posiciones comunes. Estas cooperaciones reforzadas se mantienen en el Tratado de Lisboa, si bien con un régimen distinto. Ya no existirá limitación alguna en razón de la materia, aunque sí un procedimiento diferente al general: De acuerdo con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la solicitud de los Estados para participar en una cooperación reforzada se dirigirá al Consejo. Será transmitida al Alto Representante para que dictamine sobre su coherencia con la PESC y a la Comisión para que dictamine sobre su coherencia con las demás políticas de la Unión. También se transmitirá al Parlamento Europeo, aunque a título meramente informativo, y, finalmente, será el Consejo quien decida al respecto por unanimidad (artículo 329). Un procedimiento semejante se establece para las solicitudes de participación en una cooperación reforzada ya existente (artículo 331).

Las cooperaciones estructuradas permanentes¹⁴ constituyen seguramente la aportación más importante de la reglamentación de Lisboa en lo relativo a la PCSD y responden al objetivo eufemístico de “dar flexibilidad” a los mecanismos de la PESC facilitando así su funcionamiento. Lo cual, en nuestra opinión, tiene connotaciones positivas en la medida que salva los inconvenientes de la unanimidad, pero también negativas, puesto que permitirán una “Europa a la carta” en la que un grupo de Estados, “bajo bandera de la Unión”, pueda defender sus propios intereses¹⁵. Un sentido parecido al de las cooperaciones estructuradas tiene la posibilidad prevista en el TUE de Lisboa de que el Consejo encomiende la realización de una misión a un grupo de Estados miembros para que sean ellos los que defiendan los valores y favorezcan los intereses de la Unión (artículos 42.5 y 44). Es lo que ya ha sucedido con la misión *Artemis* de la PESD en la República Democrática del Congo.

La falta de intereses comunes lleva a la exigencia a ultranza de la unanimidad para la adopción de decisiones. El procedimiento de adopción de decisiones establecido en Ámsterdam, al que ya nos hemos referido, no evita que, a la hora de la verdad, un solo Estado miembro de la Unión pueda paralizar cualquier proceso decisorio tanto en el marco del Consejo Europeo como del Consejo. Es cierto que determinadas decisiones pueden aprobarse con la abstención de alguno de los Miembros de la Unión y que otras se pueden adoptar por mayoría cualificada siempre que tengan su origen en una decisión tomada por unanimidad, pero, al final, tal como establece el artículo 23.2 del Tratado, “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. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad”. No hay que olvidar, por otro lado, que, en todo caso, lo relativo a cuestiones militares o de la defensa requiere unanimidad, de acuerdo con el último párrafo del apartado segundo del artículo citado.

Lo acordado en Lisboa en 2007 no modificará la situación. En comparación con el Tratado de Ámsterdam, el artículo 31 del TUE de Lisboa cambia la denominación de los actos que podrán adoptarse en el marco de la PESC, pero el procedimiento de adopción sigue siendo el mismo, aunque en algún caso interfiera la presencia del ubicuo Alto Representante. Y, por supuesto, de acuerdo con el apartado 4 del citado artículo, la posibilidad de que determinadas decisiones vicarias puedan adoptarse por mayoría cualificada no afectará “a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa” que seguirán exigiendo la unanimidad.

4 Con resultados mediocres

Los resultados de la cooperación política europea no se consideran, en general, satisfactorios y el desarrollo de la PESC no ha suscitado precisamente grandes alabanzas¹⁶. Quienes negociaron

el Tratado de Maastricht reconocieron que los logros de la CPE no habían sido precisamente espectaculares y trataron de buscar una fórmula que mejorara la situación. La PESC tampoco resultó satisfactoria, como lo demuestran las actas del Grupo de Reflexión y de la CIG del 96 que procedió a su revisión, en las que quedan reflejadas las valoraciones críticas que de ella se hicieron. Merece la pena recordar las relativas al abuso de las declaraciones, a la diversa naturaleza de las acciones comunes, a su escasa conexión con las posiciones comunes o a la denominada “contaminación entre pilares” que dejó en evidencia que, antes de Maastricht, se habían podido llevar a cabo en el ámbito de la acción exterior de la Comunidad operaciones de gran envergadura, de alto coste económico y de importantes consecuencias, mientras que, tras la entrada en funcionamiento de la PESC, operaciones mucho menos importantes tropezaban con dificultades o se atascaban como consecuencia de la necesidad de actuar por unanimidad. También se criticó que la PESC no había sido capaz de prever los acontecimientos, había seguido actuando – como la CPE – a remolque de ellos, y no había logrado hacerse visible desde el exterior: el Mundo no se había enterado de que la Unión Europea pretendía ejercer un liderazgo mundial.

En la revisión llevada a cabo en Ámsterdam se adoptaron medidas, a las que ya nos hemos referido, para tratar de flexibilizar la regla de la unanimidad. Para hacer frente a las otras “deficiencias” se decidieron otras reglas, como la creación de una Unidad de planificación política y de alerta rápida, encargada de remediar la “miopía” de la PESC para detectar crisis internacionales, o la transformación del Secretario General del Consejo en Alto Representante de la PESC a la espera de que, por su permanencia en el cargo, pudiera solucionar el problema de la falta de visibilidad desde el exterior.

Es cierto que las modificaciones introducidas en el Tratado de Ámsterdam han surtido efecto ya que, desde su entrada en vigor, la actividad de la PESC/PESD ha aumentado sensiblemente¹⁷. Sin embargo, un examen detallado de cada una de las operaciones llevadas a cabo pone de relieve, en muchos casos, la escasa entidad de las mismas, en otros la mayoritaria presencia de un número reducido de Estados o, prácticamente, de un solo Estado, y en otros, las dificultades y las limitaciones de todo tipo que han perturbado, o incluso puesto en peligro el desarrollo de la misión¹⁸.

En materia de seguridad, si nos atenemos a las esperanzas que se pusieron en la PESC cuando se negoció el Tratado de Maastricht - reflejadas en buena medida en documentos como el Informe de Lisboa de junio de 1992 - es preciso aceptar que los resultados alcanzados no satisfacen las expectativas que levantó. La Conferencia intergubernamental manejó varias listas de materias en las que los intereses de los Doce parecían coincidir y, por consiguiente, podían ser objeto de acciones comunes. Sin embargo, el Consejo fue invitado a preparar un informe con la finalidad de ir determinando los ámbitos de las acciones comunes con relación a países o grupos de países. Este Informe fue presentado en la reunión del Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992 y en él se hacía hincapié en tres cuestiones que se consideraban cruciales. La primera era la necesidad de que la PESC, al contrario de lo que había sucedido con la CPE, dejara de ir a remolque de los acontecimientos internacionales y, por el contrario, tomara la iniciativa en el sentido de hacer valer los intereses de la Unión Europea, creando un clima internacional que la favoreciera. La segunda cuestión era la relativa a la conveniencia de identificar qué factores resultaban decisivos para determinar los intereses importantes que los Doce tenían en común. La tercera tenía que ver con la delimitación de zonas geográficas en las que podrían irse desarrollando las acciones comunes. Además, estableció lo que denomina “el marco de referencia” de la PESC y apuntó, finalmente, los ámbitos que, en materia de seguridad, podían ser objeto de acciones comunes. Por lo que se refiere a la iniciativa, el Informe de Lisboa señalaba que la PESC debería contribuir a garantizar que la acción de la Unión estuviera menos condicionada por los acontecimientos del mundo exterior y fuera dirigida a velar por sus propios intereses y a la creación de un entorno internacional que le resultara favorable; de esta forma, la Unión tendría mayor capacidad para resolver los problemas en su origen y para anticiparse al estallido de las crisis. En cuanto a la identificación de intereses comunes, el Informe consideraba como factores determinantes más importantes la proximidad geográfica de regiones o países concretos y la existencia de amenazas a los intereses y a la seguridad de la Unión. Con relación, finalmente, al posible objetivo de futuras acciones comunes, se señalaban las zonas que en aquel momento parecían requerir mayor atención.

Los problemas actuales a los que es preciso hacer frente ya no son los mismos que en 1992 – como pone en evidencia la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 -, pero quince años después de establecida la PESC, los objetivos fundamentales del Informe de Lisboa no se han alcanzado. Aunque

el número de acciones se haya multiplicado, la Unión Europea sigue sin actuar por iniciativa propia para promover y defender sus intereses comunes y, por otra parte, sigue sin estar suficientemente claro que existan realmente esos intereses comunes. Y, en definitiva, si lo que se esperaba de la PESC era que al indudable peso económico mundial que tiene la Unión Europea le correspondiera un peso político equivalente, eso, desde luego, no se ha logrado. Otra cosa es que ese deseo de liderazgo mundial, como más adelante veremos, sea un anhelo de muchos o sólo de pocos.

En materia de defensa, ya hemos visto las reticencias que levantó en 1992 la propuesta francesa y la realidad es que, aunque la Unión Europea se ha militarizado, las fuerzas militares de que dispone tienen como misión actuar dentro del marco de las operaciones Petersberg y, por lo tanto, en el campo de la seguridad y no en el de la defensa¹⁹. En definitiva, la defensa común no ha progresado dentro de la PESC, aunque pueda pensarse que la puesta a disposición de la Unión de fuerzas armadas por parte de los Estados puede ser el embrión de un futuro ejército europeo²⁰. En este punto hay que dejar muy claro, para evitar confusiones, que la llamada cláusula de defensa mutua que, no sin agrias discusiones que dejaron en evidencia una gran desconfianza mutua, “europeístas” y “atlantistas” aceptaron introducir en el fallido Tratado Constitucional, nada tiene que ver con la política de defensa ni con la defensa común a las que se refiere la PESC. La citada cláusula aparece también en el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea firmado recientemente en Lisboa: “Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros”. Se trata, pues, de un compromiso de legítima defensa colectiva, algo sustancialmente diferente de una defensa común²¹.

No es éste el lugar para analizar la citada cláusula, cuyo contenido no es fácil de interpretar. Digamos solamente que es muy parecida a la del artículo V del Tratado de Bruselas de 1954, aunque con alguna pequeña diferencia. Se asemeja en cuanto a que se requiere que la agresión que pone en funcionamiento la alianza defensiva tiene que ser armada y en que la ayuda al agredido se prestará con “todos los medios a su alcance”, aunque el Tratado de Bruselas añade “tanto militares como de otra índole”. Difiere, sin embargo, en que para que se active el compromiso de Bruselas la agresión tiene que producirse en Europa, mientras que según la cláusula del TUE de Lisboa la agresión ha de producirse en el territorio de los Estados miembros, de forma que no tiene que ser necesariamente en Europa, puesto que algunos de ellos poseen territorios fuera de nuestro Continente. Pero, en todo caso, es una cláusula de legítima defensa colectiva, basada en la Carta de las Naciones Unidas. Lo cual significa que, a diferencia de una defensa común en la que, como ya hemos señalado, los Estados que participan en ella tienen un único ejército bajo un mando unificado, la defensa mutua significa que los Estados se comprometen a ayudarse con todos los medios en caso de agresión. No es preciso tener nada en común; se respeta el compromiso acudiendo con el propio ejército en ayuda del agredido. Por consiguiente, la cláusula de defensa mutua no puede sumarse en el haber de la PESC/PESD.

5 Sin una base jurídica sólida

El Tratado de la Unión Europea constituye la base jurídica de la Política Exterior y de Seguridad Común que se estableció en 1992 con las modificaciones que se han ido incorporando tras las revisiones de Ámsterdam y Niza. Sin embargo, aunque se puede afirmar que el Política Europea de Seguridad y Defensa es un desarrollo de la PESC, lo cierto es que va mucho más allá de las previsiones de la PESC. Todo el tinglado militar que se está poniendo en pie desde que franceses e ingleses se pusieron de acuerdo en Saint-Malo en diciembre de 1998 y su iniciativa fuera asumida por la Unión Europea en las reuniones de Colonia (junio de 1999), Helsinki (diciembre de 1999) y Feira (junio de 2000) ha llevado a que, en el momento actual, la PESD sea una realidad en la que están funcionando un Comité Político y de Seguridad (CPS)²², un Comité Militar de la Unión Europea²³, un Estado Mayor de la Unión Europea²⁴, una Unidad Política, un Centro de Situación, un Centro de Seguimiento de Satélites, una Agencia Europea de Defensa (AED)²⁵, etc. De todos ellos solamente el CPS tiene apoyo jurídico claro en el TUE tras la revisión llevada a cabo en Niza. Además, la PESD cuenta desde mayo de 2003, al menos en teoría, con una Fuerza de Reacción Rápida de sesenta mil hombres, una Unidad de Policía y está preparando Grupos de combate que deberán estar en condiciones de prestar servicio en 2010. Todo lo indicado ha sido creado, como en los viejos tiempos

de la CPE, en base al “Informe sobre la política europea de seguridad y defensa” que la Presidencia francesa presentó con motivo de la reunión del Consejo Europeo de Niza, siendo aprobado por los Miembros de la Unión Europea.

Suficiente demostración de falta de base jurídica para la PESD lo constituye el hecho de que el Tratado constitucional introdujera en su Parte I un amplio artículo 41 relativo a “Disposiciones particulares relativas a la política común de seguridad y defensa” y, en la Parte III, el Capítulo II del Título V, dedicado a la Política Exterior y de Seguridad Común, compuesto por dos Secciones, la segunda de las cuales – artículos 309 a 312, ambos inclusive – se dedicaba a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En la misma línea, el TUE firmado en Lisboa incorpora un Título V denominado “Disposiciones relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política exterior y de seguridad común”, estructurado en forma de dar cabida a la PCSD “como una parte integrante” de la PESC. La consecuencia es que el Título V tiene dos Capítulos dedicados, respectivamente, a las “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión” (artículos 21 y 22) y a las “Disposiciones específicas sobre la Política exterior y de seguridad común”. Este último, a su vez, tiene dos Secciones, la primera se ocupa de las “Disposiciones comunes” (artículos 23 a 41) y la segunda de las “Disposiciones sobre la Política común de seguridad y defensa” (artículos 42 a 55). No se trata, sin embargo, de compartimentos estancos puesto que entre ellos existen remisiones, tanto expresas como tácitas. En todo caso, mientras no entre en vigor el Tratado de Lisboa la PCSD seguirá carente de base jurídica, si bien parece que eso no impide que continúe desarrollándose como lo viene haciendo desde hace años.

La falta de base jurídica incide además en el déficit democrático de la Unión Europea. Es cierto que el entendimiento de muchas de las materias que son objeto de los Tratados comunitarios no está al alcance de todos los ciudadanos. Sin embargo, hay otras en las que el ciudadano aprecia enseguida si le interesan o no. Éste es el caso de algunas de las que se ocupa la PESD. El hecho de que, hasta ahora, haya quedado al margen de los Tratados significa que se ha hurtado a los ciudadanos la posibilidad de pronunciarse con conocimiento de causa tras un amplio debate político al respecto que nunca ha existido. Miles de ciudadanos europeos no saben que existe un Comité Militar de la Unión Europea ni una Agencia Europea de Defensa ni una Fuerza de Intervención Rápida ni que se están formando Grupos de combate destinados a intervenir en cualquier crisis a la que se les envíe fuera del territorio europeo. No se les ha informado y, hasta que el Tratado constitucional fue sometido a referéndum, tampoco se les había preguntado. Peor aún, para evitar sorpresas desagradables, los Miembros de la Unión Europea han tomado medidas para evitar que el Tratado de Lisboa sea sometido a peligrosos referendos²⁶. En contra de sus previsiones, el único referéndum previsto, el de Irlanda, ha salido mal.

Conclusiones

Como ya tuvimos ocasión de poner de relieve en otro lugar²⁷, la evolución de la cooperación política entre los Miembros de la Unión Europea es más aparente que real. Desde que sólo se cooperaba en el ámbito de la política exterior hasta el momento actual, en el que la cooperación ha entrado de lleno en la seguridad y tiende hacia la defensa, las cosas no han cambiado en lo sustantivo. Hasta ahora, el progreso de la PESC y de la PESD ha consistido, fundamentalmente, en el establecimiento de cauces de cooperación, en la proliferación de órganos de gestión y de apoyo y en el aumento de las capacidades y de los medios puestos a disposición al objeto de que todo pueda ser más fácil y funcione mejor... cuando se logre la unanimidad. Esta unanimidad sigue siendo tan necesaria como en la década de los setenta y el problema estriba en la falta de intereses comunes. Este problema se incrementará a medida que la Unión Europea siga extendiendo sus fronteras hacia el Este. La incorporación a la Unión de lo que se denomina el “Este del Oeste europeo”²⁸ significa una pérdida de homogeneidad en tantos sectores que tendrán que pasar muchos años hasta que se logre superarla.

La cooperación política europea – de la CPE a la PESD – nunca ha levantado entusiasmo entre los Miembros de la Unión que, sin embargo, forzados por diferentes circunstancias, han ido dando pequeños pasos adelante. Parece más bien como si la propia Unión estuviera dotada de una cierta inercia que arrastrara a sus Miembros en contra de su voluntad, llegando algunas veces a parecer una huida hacia delante auspiciada no se sabe muy bien por quién²⁹ y, desde luego, sin contar

para nada con los ciudadanos. Se tiene la impresión de que hubiera una necesidad urgente de embarcarse con nuevos rumbos cuando todavía no se ha consolidado la integración económica iniciada hace cincuenta años y las diferencias en el PIB por habitante de las diferentes regiones de la Unión Europea son escandalosas. Por ese motivo, frente a la urgencia que algunos parecen sentir, resulta reconfortante que el mismísimo Alto Representante de la PESC haya declarado recientemente que “hacer que la Unión Europea tenga una política exterior y de seguridad va a seguir siendo un proceso largo y complejo”³⁰.

Hoy por hoy, el indudable éxito de la integración económica no ha sido suficiente para hacer que coincidan los intereses de los Estados miembros de la Unión en otros ámbitos diferentes. La solidaridad de hecho, que la Declaración de Robert Schuman consideraba un requisito para la unificación europea, se encuentra todavía muy lejana. Por ese motivo, en el marco de la política exterior y de la seguridad, los intereses siguen sin coincidir, la desconfianza subsiste y los Estados se resisten a perder competencias soberanas. Las divergencias son bastante obvias. No parece que el signo de las políticas exteriores que algunos Estados llevan manteniendo durante siglos pueda uniformarse por arte de magia comunitaria en unos pocos años: cincuenta para los Miembros fundadores pero sólo veinte para España y Portugal y muchos menos para los últimos Estados que se han incorporado a la Unión Europea. Por otro lado, conviene tener también en cuenta que si lo que empujó en su momento hacia la cooperación política a algunos países reticentes fue el objetivo federal que se hallaba en la base del proyecto europeo, este objetivo se encuentra hoy prácticamente desaparecido si nos atenemos a la Declaración de Berlín de 27 de marzo de 2007, con motivo del quincuagésimo aniversario del Tratado de Roma, o al propio Tratado de Lisboa en el que, como se ha señalado³¹, no faltan datos que pueden interpretarse como un retorno a la “Europa de las patrias” o una marcha atrás en el proceso unificador. Desde esa perspectiva puede afirmarse que, a diferencia de lo que sucede en los ámbitos económico, comercial y hasta financiero, en el marco de la cooperación política el término Europa carece de sentido o tiene un mero significado geográfico. En estas condiciones, no parece que estemos en el mejor momento para seguir adelante con el proceso de militarización de la Unión Europea.

Las sucesivas ampliaciones – especialmente las últimas - han traído como consecuencia que la Unión Europea constituya en el día de hoy un conjunto demasiado variopinto en el que cada vez puede resultar más difícil, al menos a corto y medio plazo, descubrir intereses comunes que no sean los estrictamente económicos. El “periodo de reflexión” que precedió a la Conferencia intergubernamental de la que surgió el Tratado de Lisboa permitió comprobar que existe un importante número de Estados que, al menos de momento, no desea ir mucho más allá del mercado interior y que se vaya consolidando lo que hasta ahora se ha logrado. Incluso hay algunos que desearían recuperar alguna competencia atribuida a la Unión. Por otra parte, no es difícil imaginar opciones que muchos países se negarían rotundamente a seguir por muy mayoritaria que fuera la decisión de adoptarlas.

En estas condiciones y teniendo en cuenta que, como se ha dicho, “la cooperación militar europea no produce integración política dentro de la Unión”³², parece que empeñarse en seguir adelante con la PESD y, por consiguiente, con la militarización de la Unión Europea significa, en primer lugar, entrar en un campo en el que los intereses están lejos de ser comunes, con el consiguiente peligro de ruptura. Significa, en segundo lugar, que Europa deja de ser, como hasta ahora, una “potencia civil” para entrar en una peligrosa dinámica en la que el reciente conflicto de Georgia puede resultar un aviso. En tercer lugar, supondría entrar innecesariamente en un campo que ya se encuentra cubierto por la OTAN, que hace tiempo dejó de ser una organización exclusivamente defensiva para desarrollar su acción en el marco de la seguridad internacional. Finalmente, en cuarto lugar, requeriría dedicar a esa finalidad unos medios que, por el momento, mejor sería destinarlos al desarrollo de los nuevos Miembros de la Unión cuyo nivel de vida está muy por debajo de la media comunitaria.

Referencias

- ALONSO, L. N. Gonzáles. La política europea de seguridad y defensa después de Niza. In: **RDCE**, s/I, s/n, p. 197 y ss, 2001.
- _____. Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea. In: **Revista general de derecho europeo**, s/I, n. 7, p. 1 y ss, 2005. Disponible in: <www.iustel.com>.

- BADIE, B. **L'impuissance de la puissance**. Paris: Fayard, 2004.
- BARBÉ, E. La cooperación política europea. In: **Revista de instituciones europeas (RIE)**, s/l, s/n, p. 79 y ss, 1989.
- BEVERN, R. Van. Coopération militaire: quelle structure pour l'avenir?. In: **Cahiers de chaillot**, s/l, n. 6, jan. 1993.
- BISCOP, F. Le Royaume-Uni et l'Europe de la défense: de l'opposition au pragmatisme. In: **Revue du marché commun et de l'Union Européenne (RMC)**, s/l, n. 435, p. 73 y ss, 2000.
- BLANC, E. ; FENNEBRESQUE, M. La défense européenne après le Conseil Européen de Nice. In: **Défense nationale**, s/l, vol. 57, p. 23 y ss, 2001.
- BOOTH, K. **New thinking about strategy and international security**. London: Harper and Collins, 1991.
- BOUZAN, B. **People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war**. New York: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- BROTONS, A. Remiro. ¿Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESC?. In: **Gaceta jurídica**, s/l, s/n, p. 71 y ss, 1998.
- CAHEN, A. Le processus d'intégration européenne et sa dimension de sécurité: remarques introductives. In: **Revue d'intégration européenne**, s/l, s/n, p. 135 y ss, 1986.
- CARRILLO, M. Robles. La financiación de la PESC. In: **RIE**, s/l, s/n, p. 101 y ss, 1995.
- CARTER, A.P; PERRY, W.V; STEMBRUNER, J. D. **A new concept of cooperative security**. Washington: Brookings, 1992.
- CARTOU, L. **L'Union Européenne**. Paris: Dalloz, 1996.
- CHARPENTIER, J. La cooperation politique entre les etats membres des communautés européennes. In: **Annuaire français de droit international (AFDI)**, s/l, s/n, p. 753 y ss, 1979.
- CHORNET, C. Ramón (Coord.). **La política de seguridad y defensa en el tratado constitucional**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.
- CLOOS, J. L'Union Européenne a-t-elle besoin d'une politique européenne de sécurité? In: **RMC**, s/l, n. 452, p. 582 y ss, 2001.
- CORRAL SUAREZ, M. Algunas consideraciones sobre la «integración» de la UEO en la Unión Europea. In: **Revista de estudios europeos (REE)**, s/l, n. 7, p. 15 y ss, 1994.
- CORRÓNS, A.V. Lorca. La política exterior común de la Unión. In: **AA.VV., El Tratado de Ámsterdam: análisis y comentarios**, Madrid, McGraw-Hill, vol. 1, p. 326 y ss, 1998.
- DUMOULIN, A. (Ed.). **La communauté européenne de défense: leçons pour demain?**. Bruselas: Presses Universitaires de Bruxelles, 2000.
- DURBAN, L. Perez-Prat. **Cooperación política y comunidades europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales**. Madrid: Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1991.
- ELORZA, J. La Unión Europea después de Niza. In: **Política exterior**, s/l, n. 79, p. 84 y ss, 2001.
- ESPADÁ, C. Gutiérrez. **El sistema institucional de la Unión Europea**. Madrid: Tecnos, 1993.
- _____. El Tratado de Ámsterdam (1997) y la defensa de Europa. In: MARÓN, J. M. Pelaez (Dir.). **Cuestiones actuales de derecho comunitario europeo IV**. s/l: Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1998, p. 157 y ss.
- FUENTE, A. A. Herrero de la. La Unión Europea y el capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas. In: **REE**, s/l, n. 14, p. 3 y ss, 1996.
- GABLENZ, O. Von Der. Luxembourg revisited or the importance of european political cooperation. In: **Common market law review**, s/l, s/n, p. 685 y ss, 1979.
- GARCÍA, R. Bermejo. La política exterior y de seguridad común y el Tratado de Ámsterdam. In: **Boletín europeo de la Universidad de La Rioja (BEULR)**, s/l, n. 3, p. 20 y ss, jun. 1998.
- _____. La cláusula de defensa mutua: ¿Un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?. In: CHORNET, C. Ramón (Coord.). **La política de seguridad y defensa en el tratado constitucional**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, p. 71 y ss.
- G. EDWARDS; HILL, Ch. European Political Cooperation. In: **Yearbook of european law**, s/l, s/n, p. 489 y ss, 1991.
- GERARD, Y. La coopération politique européenne: méthodes et résultats. In: **Revue du marché commun (RMC)**, s/l, s/n, p. 466 y ss, 1987.
- GILPIN, R. **The political economy of international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- GNESOTTO, N. (Ed.). **Política de seguridad y defensa de la Unión Europea: los cinco primeros años (1999-2004)**. París: Instituto de Estudios de Seguridad, Unión Europea, 2004.
- GÓMEZ, M. Aznar. ¿Es posible la identidad europea de defensa?: aspectos recientes de la evolución normativa e institucional. In: **Revista de derecho comunitario europeo**, s/l, s/n, p. 619 y ss, 1998.
- GÓMEZ, P. Fatjó; PIELLA, G. Colom. Los grupos de combate de la Unión Europea. In: **Futuro de la política europea de seguridad y defensa**, monografías del CESEDEN, Ministerio de defensa, s/l, n. 85, p. 131 y ss, abr. 2006.
- HALSTEAD, J. The security aspects of European Integration: a Canadian view. In: **Revue d'Intégration Européenne**, s/l, s/n, p. 185 y ss, 1986.

- _____. La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. In: BIGLINO, P. (Coord.). **Diccionario de términos comunitarios**. Madrid: McGraw-Hill, 1997, p. 305 y ss.
- _____. La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea y su necesaria revisión. In: **REE**, s/l, n. 16, p. 3 y ss, 1997.
- _____. La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. In: **Noticias de la Unión Europea (NUE)**, s/l, n. 186, p. 103 y ss, jul. 2000.
- _____. La política exterior y de seguridad común tras la cumbre de Niza: la política europea de seguridad y defensa. In: **NUE**, s/l, n. 218, p. 63 y ss, mar. 2003.
- _____. La política europea de seguridad y defensa. In: CHORNET, C. Ramón (Ed.). **Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, p. 79 y ss.
- _____. Del Informe Davignon a la política europea de seguridad y defensa: una evolución más aparente que real. In: MARTINEZ, Jesús M. Alonso; FUENTE, Alberto A. Herrero de la (Coords.). **El Tratado de Roma en su 50 aniversario (1957-2007): un balance socio-económico de la integración europea**. Granada: Ed. Comares, 2007, p. 89 y ss.
- SÁNCHEZ, M. Acosta. La evolución de las Operaciones Petersberg de la UE: la Operación Althea en Bosnia-Herzegovina. In: **Revista de derecho comunitario europeo (RDCE)**, s/l, s/n, p. 47 y ss, 2006.
- VERDUGO, M. Álvarez. **La política de seguridad y defensa de la Unión Europea**, Madrid, Dykinson, 2004.
- LARA, E. Arroyo. Ámbitos e instrumentos de acción exterior de la Unión Europea. In: MARIÑO, F. (Ed.). **Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional**, Madrid, Universidad Carlos III, p. 353 y ss, 1998.
- LAÏDI, Z. La norme sans la forc: l'énigme de la puissance européenne. In: **Les presses de sciences Po**, Paris, 2005.
- LIESA, C. Fernández. **Las bases de la política exterior europea**. Madrid: Tecnos, 1994.
- _____. Configuración jurídica de la acción exterior europea en el tratado constitucional. In: Mariño, F. (Ed.). **Derecho internacional y tratado constitucional europeo**. Madrid: Pons, 2006, p. 221 y ss.
- LEITA, F. La política común de seguridad y defensa en la Unión Europea. In: Losa, J. Pueyo (Dir.). **Constitución y ampliación de la Unión Europea: Crisis y nuevos retos**. Santiago de Compostela: Tórculo Edicions, 2004, p. 275 y ss.
- LERMA, G. Palomares (Ed.). **Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI**. Valencia: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-Tirant lo Blanch, 2002.
- LÓPEZ, F.J. Quel. La política exterior y de seguridad común en el proyecto de constitución para Europa. In: **Europa ante su futuro**, Bilbao, Consejo Vasco del Mivimiento Europeo, p. 93 y ss, 2004.
- LIPSCHUTZ, R. **On security**. New York: Columbia University Press, 1995.
- LLORET, J. Ferrer. La celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea. In: **BEULR**, s/l, n. 11, p. 36 y ss, abr. 2003.
- MADARIAGA, J. Solana. Le développement de la politique commune de sécurité et défense de l'Union Européenne. In: **RMC**, s/l, n. 442, p. 586 y ss, 2000.
- _____. La politique européenne de sécurité et défense (PESD) est devenue opérationnelle. In: **RMC**, s/l, n. 457, p. 213 y ss, 2002.
- MANNERS, I. Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads. In: **Journal of Europe public policy**, s/l, vol. 13, p. 190 y ss, mar. 2006.
- MARTÍN, A. Mangas. **La constitución europea**. Madrid: Iustel, 2005.
- NOGUIER, A. La gestion civile des crises par l'Union Européenne: l'intégration des Etats-Majors et des forces de police. In: **RMC**, n. 425, p. 614 y ss, 2001.
- NOGUERAS, D. Liñán. Cooperación política y acta única Europea. In: **RIE**, s/l, s/n, p. 45 y ss, 1988.
- _____. La cooperación política europea: evolución y perspectivas. In: **Cursos de derecho internacional de Vitoria/Gasteiz**, s/l, s/n, p. 439 y ss, 1988.
- _____. Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea. In: **RIE**, s/l, s/n, p.997 y ss, 1992.
- _____. La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en la perspectiva de la reforma de 1996. In: **Gaceta jurídica de la CEE**, s/l, Boletín n. 111, p. 5 y ss, 1996.
- ORTEGA, M. Más allá de Petersberg: misiones para las fuerzas armadas de la Unión Europea. In: GNESOTTO, N. (Ed.). **Política de seguridad y defensa de la UE: los cinco primeros años (1999-2004)**. Paris: Institute for security studies, Unión Europea, 2004, p. 79 y ss.
- ORTIZ, E. Navadijos. Agencia europea de defensa. In: **Futuro de la política europea de seguridad y defensa**, monografías del CESEDEN, Ministerio de Defensa, s/l, n. 85, p. 97 y ss, abr. 2006.
- PASCUAL, F. de la Fuente. **Glosario jurídico-político de la Unión Europea**. Madrid: Tecnos, 2002.
- PEERS, S. Common foreign and security policy 1999-2000. In: **Yearbook of European law**, s/l, s/n, p. 531 y ss, 2001.
- PÉREZ, R. García. La PESD en el proyecto de tratado constitucional. In: LOSA, J. Pueyo (Dir.). **Constitución y ampliación de la Unión Europea: crisis y nuevos retos**. Santiago de Compostela: Tórculo Edicions, 2004, p. 295 y ss.

- PERRAKIS, S. L'incidence de l'acte unique Européenne sur la coopération des douze en matière de politique extérieure. In: **AFDI**, s/l, s/n, p. 807 y ss, 1988.
- PIERNAS, C. Jiménez. Dilemas de la PESC y de la política exterior española: el caso de las relaciones hispano-marroquíes. In: **El mediterráneo en el nuevo entorno estratégico, Cuadernos de Estrategia**, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, s/l, s/n, p. 139 y ss, mar. 2004.
- REMACLE, E. La stratégie européenne de sécurité. Plus «occidentale» qu' «européenne». In: DELCOURT, B. ; DUEZ, D. ; REMACLE, E. (Eds.). **La guerre d'Irak: prélude d'un nouvel ordre international?**. Bruxelles: PIE-Peter Lang, 2004.
- RUTEN, M. De Saint-Malo à Nice: les textes fondateurs de la défense européenne. In: **Cahiers de chaillot**, s/l, n. 47, 2001.
- RYBA, B.Ch. La politique étrangère et de sécurité commune: mode d'emploi et bilan d'une année d'application. In: **RMC**, s/l, n. 384, p. 14 y ss, 1995.
- SALÓM, J.R. Pérez. La agencia europea de defensa. In: Ramón, C. (Coord.), **La Política de seguridad y defensa en el tratado constitucional**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, p. 135 y ss.
- SANCHEZ, E. González. El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. In: **RDCE**, s/l, s/n, p. 383 y ss, 2000.
- SCHMITZ, M. **Les conflits verts**. Bruxelles: Collection GRIP-Informations, 1992.
- SERRANO, P. Pozo. La operatividad de la UE en la gestión de crisis: evolución y futuro en los trabajos de la convención. In: **BEULR**, s/l, n. 11, p. 27 y ss, abr. 2003.
- _____. La ampliación de las misiones de la UE en el ámbito de la Política europea de seguridad y defensa. In: RAMÓN, C. (Coord.). **La Política de seguridad y defensa en el tratado constitucional**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, p. 35 y ss.
- TANCA, A. La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne en 1995. In: **Journal européen de droit international**, s/l, s/n, p. 447 y ss, 1996.
- TODOROV, T. **Le nouveau désordre mondial: réflexions d'un européen**. Paris: R. Laffont, 2003.
- TOJE, A. The 2003 European Union security strategy: a critical appraisal. In: **European foreign affairs review**, s/l, n. 10, p. 117 y ss, 2005.
- TSAKALOYANNIS, P. Western European security: are institutions relevant? In: **Revue d'intégration européenne**, s/l, s/n, p. 193 y ss, 1986.
- VIGNES, D. Et si Amsterdam avait fait encore une autre chose de bien: permettre de réaliser la politique de défense commune?. In: **RMC**, s/l, n. 425, p. 77 y ss, 1999.

Notas

- ¹ Catedrático de Derecho Internacional. Universidad de Valladolid. E- mail: aherrero@der.uva.es.
- ² Sin olvidar que, si hubiera entrado en vigor el Tratado Constitucional, se habría convertido en Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.
- ³ Sobre la CPE, *vid.*, entre otros, E. BARBÉ, "La cooperación política europea", *Revista de Instituciones Europeas* 1989, pp. 79 y ss.; J. CHARPENTIER, "La coopération politique entre les Etats membres des Communautés Européennes", *Annuaire Français de Droit International (AFDI)* 1979, pp. 753 y ss.; G. EDWARDS y CH. HILL, "European political cooperation", *Yearbook of European Law (YEL)* 1991, pp. 489 y ss.; C. FERNANDEZ LIESA, *Las bases de la política exterior europea*, Tecnos, Madrid 1994; O. VON DER GABLENTZ, "Luxembourg revisited or the importance of European political cooperation", *Common Market Law Review (CMLR)* 1979, pp. 685 y ss.; Y. GERARD, "La coopération politique Européenne. Méthodes et résultats", *Revue du Marché Commun (RMC)* 1987, pp. 466 y ss.; D. LIÑÁN NOGUEIRAS, "Cooperación política y Acta Única Europea", *Revista de Instituciones Europeas* 1988, pp. 45 y ss. y "La cooperación política europea: Evolución y perspectivas, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria/Gasteiz* 1988, pp. 439 y ss.; L. PÉREZ-PRAT DURBAN, *Cooperación Política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Ed. De la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 1991 ; S. PERRAKIS, "L'incidence de l'Acte Unique Européenne sur la coopération des douze en matière de politique extérieure", *AFDI* 1988, pp. 807 y ss.
- ⁴ La CPE no tuvo unos objetivos concretos. Se limitó a crear unos cauces de cooperación que facilitara la acción de los Miembros de la Comunidad en cuestiones de su interés que quedaban al margen de los tratados constitutivos. El AUE no contenía disposición alguna en la que se concretaran los objetivos de la cooperación. Se trataba, más bien, de mantener el mecanismo que desde el Informe Davignon comprometía a los Estados a procurar formular y aplicar conjuntamente una política exterior, a informarse mutuamente y a tener plenamente en cuenta las posiciones de los demás Estados antes de asumir la propia.
- ⁵ Sobre la PESC en el Tratado de Maastricht, *vid.* L. CARTOU, *L'Union Européenne*, Dalloz, Paris 1996; C. Gutierrez Espada, *El sistema institucional de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 1993; A.A. HERRERO

- DE LA FUENTE, "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea", en P. Biglino (Coord.), *Diccionario de términos comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid 1997, y "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea y su necesaria revisión", *Revista de Estudios Europeos (REE)* n° 16, 1997, pp. 3 y ss.; D. LIÑÁN NOGUEIRAS, "Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea", *Revista de Instituciones Europeas (RIE)* 1992, pp. 997 y ss.; B. Ch. RYBA, "La politique étrangère et de sécurité commune. Mode d'emploi et bilan d'une année d'application", *RMC* n° 384, 1995, pp. 14 y ss.; A. TANCA, "La Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne en 1995", *Journal Européen de Droit International (JEDI)* 1996, pp. 447 y ss.
- ⁶ "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea", *Noticias de la Unión Europea (NUE)* n° 186, 2000, pp. 103 y ss.
- ⁷ Una política común de defensa existe cuando hay acuerdo entre los Estados acerca de los objetivos de la utilización de las fuerzas armadas o con relación a la preparación de planes de acción ante determinadas hipótesis. Una defensa común existe únicamente cuando los Estados tienen una estructura militar integrada, con un mando conjunto, adquisición conjunta de material bélico, etc. Vid. R. VAN BEVERN, "La coopération militaire: Quelle structure pour l'avenir?", *Cahiers de Chaillot* n° 6, 1993, pp. 23 y ss.
- ⁸ Los resultados obtenidos por la PESC estaban siendo poco satisfactorios. Si se habían esperado resultados espectaculares, éstos no se habían alcanzado. Las posiciones y acciones comunes que se habían adoptado habían respondido mayoritariamente a peticiones hechas por las Naciones Unidas – Haití, Libia, Sudán, Ruanda, Yugoslavia – y tenían poco que ver con los intereses propios de la Unión tal como habían sido definidos en el Informe de Lisboa de junio de 1992. El ámbito geográfico abarcado por la acción llevada a cabo era reducido y, en definitiva, la Unión Europea seguía sin alcanzar ese liderazgo político mundial que algunos deseaban. Sobre la PESC en el tratado de Amsterdam pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos: E. ARROYO LARA, "Ámbitos e instrumentos de acción exterior de la Unión Europea", en F. Mariño (Ed.), *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad internacional*, Universidad Carlos III, Madrid 1998, pp.353 y ss.; R. BERMEJO GARCIA, "La Política exterior y de seguridad común y el Tratado de Amsterdam", *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* n°3, junio 1998, pp. 20 y ss.; F. DE LA FUENTE PASCUAL, *Glosario jurídico-político de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 2002, pp.252 y ss.; C. GUTIERREZ ESPADA, "El Tratado de Amsterdam (1997) y la defensa de Europa", en J. M. Pelaez Marón (Dir.), *Cuestiones actuales de Derecho comunitario europeo IV*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba 1998, pp. 157 y ss.; A.A. HERRERO DE LA FUENTE, "La Política exterior y de seguridad común en el Tratado de Amsterdam", *REE* n° 20, 1998, pp. 3 y ss. y "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea", *NEA* n° 186 cit.; A. REMIRO BROTONS, "¿Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESC?", *Gaceta Jurídica* 1998, D-29, pp. 71 y ss.
- ⁹ Pueden consultarse nuestros trabajos publicados en *Noticias de la Unión Europea* n° 182, 2003, pp. 63 y ss., en C. Ramón Chornet (Ed.), *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 79 y ss. y en *Abogacía Española*, número especial dedicado al Tratado constitucional, febrero 2004, pp. 55 y ss.
- ¹⁰ Sobre la PESC y la PESD tras la "cumbre" de Niza, entre otros, M. ALVAREZ VERDUGO, *La Política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid 2004; M. AZNAR GÓMEZ, "¿Es posible la identidad europea de defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional", *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)* n° 3, 1998, pp. 619 y ss.; E. BLANC y M. FENNEBRESQUE, "La défense européenne après le Conseil Européen de Nice", *Défense Nationale* vol. 57, 2001, pp. 23 y ss.; A. DUMOULIN, (Ed.), *La Communauté Européenne de Défense, leçons pour demain?*, Presses Universitaires de Bruxelles, Bruselas 2000; J. ELORZA, "La Unión Europea después de Niza", *Política Exterior (PE)* n° 79, 2001, pp. 84 y ss.; R. GARCÍA PÉREZ, "La PESD en el proyecto de Tratado constitucional", en J. Pueyo Losa (Dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela 2004, pp. 295 y ss.; L.N. GONZALEZ ALONSO, "La política europea de seguridad y defensa después de Niza", *RDCE* n° 9, 2001, pp. 198 y ss.; E. GONZALEZ SANCHEZ, "El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común", *RDCE* n° 8, 2000, pp. 383 y ss.; N. GNESOTTO, (Ed.) *Política de seguridad y defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Instituto de Estudios de Seguridad, Unión Europea, París 2004; A.A. HERRERO DE LA FUENTE, "La política exterior y de seguridad común tras la cumbre de Niza. La política europea de seguridad y defensa", *NUE* n° 218, marzo 2003, pp. 63 y ss. y "La Política europea de seguridad y defensa", en C. Ramón Chornet (Ed.), *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 79 y ss.; F. LEITA, "La Política común de seguridad y defensa en la Unión Europea", en J. Pueyo Losa (Dir.), *Op. cit.*, pp. 275 y ss.; G.P. PALOMARES LERMA, (Ed.), *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Instituto Universitario General Gutierrez Mellado, Tirant lo Blanch, Valencia 2002;

S. PEERS, «Common Foreign and Security Policy 1999-2000», YEL 2001, pp. 531 y ss.; C. RAMÓN CHORNET, (Coord.), *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005.; M. RUTEN, « De Saint-Malo à Nice: Les textes fondateurs de la défense européenne », *Cahiers de Chaillot* n° 47, 2001.; J. SOLANA MADARIAGA, “Le développement de la politique commune de sécurité et défense de l’Union Européenne”, *RMC* n° 442, 2000, pp. 586 y ss.; D. VIGNES, “Et si Amsterdam avait fait encore une autre chose de bien: permettre de réaliser la politique de défense commune?”, *RMC* n° 425, 1999, pp. 77 y ss.

- ¹¹ En mayo de 2003 se declaró la plena operatividad de la Fuerza de Reacción Rápida de sesenta mil hombres cuya creación había sido acordada en la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 1999, en Helsinki. Sin embargo, en diciembre de 2003, como consecuencia del incumplimiento por parte de los Estados de su compromiso de aportar fuerzas, fue necesario reconocer la necesidad de fijar unos objetivos menos ambiciosos, adoptándose al efecto el *Headline Goal* 2010 que prevé la creación de grupos de combate de intervención rápida capaces de llevar a cabo diferentes tipos de acciones militares.
- ¹² Aunque las discrepancias se manifestaron, fundamentalmente, en el seno de la OTAN, lo cierto es que las posiciones más duras de Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa tropezaron abiertamente con las más contemporizadoras de Alemania, España, Francia e Italia.
- ¹³ Vid. C. JIMENEZ PIERNAS, “Dilemas de la PESC y de la política exterior española: el caso de las relaciones hispano-marroquíes”, en *El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico*, Cuadernos de Estrategia, Instituto español de estudios estratégicos, Ministerio de Defensa, marzo 2004, pp. 139 y ss., en especial pp. 152 y ss.
- ¹⁴ Las cooperaciones estructuradas permanentes que incorpora el Tratado de Lisboa sólo son posibles en el marco de la PCSD. Se refieren a ellas los artículos 42.6 y 46 y las desarrolla un “Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente” que acompaña al Tratado. Podrán establecer este tipo de cooperación aquellos Estados miembros que, de acuerdo con lo establecido en el citado Protocolo, cumplan criterios más elevados de capacidades militares y hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes. Para ello habrán de notificar su intención al Consejo y al Alto Representante. En un plazo de tres meses, el Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará al respecto por mayoría cualificada. El mismo procedimiento está previsto para la incorporación de un Estado a una cooperación estructurada ya establecida pero, en este caso, solo ejercerán el derecho al voto los Miembros del Consejo que participan en dicha cooperación. Cuando, finalmente, se trata de excluir a un Estado de la cooperación reforzada porque ya no cumple los criterios o ya no puede asumir los compromisos establecidos en el Protocolo, la decisión la adopta también el Consejo, siguiendo de nuevo el mismo procedimiento, pero esta vez solo votarán los Estados que participan en la cooperación con excepción de aquél de cuya exclusión se trate. Para todas las demás decisiones y recomendaciones que tengan que adoptarse con relación a una cooperación estructurada permanente el Consejo actuará por unanimidad aunque tal unanimidad estará constituida por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes en la misma. Se trata en definitiva de permitir que determinados Estados asuman un papel con mayor protagonismo que el resto.
- ¹⁵ Vid. N. FERNANDEZ SOLA, “El impacto de un eventual triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea”, *Análisis del Real Instituto Elcano ARI* n° 67, dic. 2004, y R. ELORZA CAVENGT, “Un núcleo duro para la Europa del futuro”, *Revista General de Derecho Europeo (RGDE)*, mayo 2003 (www.iustel.com).
- ¹⁶ Con relación a la guerra de Iraq – condenada por nueve Estados de la Unión y apoyada por once – se ha señalado “lo mucho que queda por hacer a la Unión Europea en materia de política exterior” (A. MANGAS, *La Constitución europea*, Ed. Iustel, Madrid 2005, p. 225) y ha llegado a afirmarse que “el esfuerzo por forjar una política exterior común distaba mucho de verse coronado por el éxito” (J.-C. PIRIS, *El Tratado constitucional para Europa: un análisis jurídico*, Ed. Marcial Pons, Madrid 2006, p.51). Con relación a la PESC en su conjunto, C. Escobar (*Instituciones de Derecho Comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia 2006, p. 43), opina que “el instrumento diseñado en el segundo pilar presenta grandes deficiencias que no han permitido a la Unión Europea responder adecuadamente y estar a la altura de las circunstancias respecto de los importantísimos acontecimientos que se vienen produciendo en la escena internacional en la última década... ”.
- ¹⁷ Entre las más recientes, se pueden citar operaciones militares (Concordia, en 2003, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia; Artemis, en 2003, en Bunia, Rep. Democrática del Congo; Eufor-Althea, iniciada en diciembre de 2004, en Bosnia-Herzegovina; Eurofor, iniciada en 2006, en la Rep. Democrática del Congo), operaciones civiles (Misión de policía iniciada en 2003 en Bosnia-Herzegovina; Eupol-Próxima, de 2003 a 2005, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia; Eujust-Themis, en 2004 y 2005, en Georgia; Eupol-Kinshasa, desde enero de 2005, en Rep. Democrática del Congo;

- Eujust-Lez, desde 2005, en Iraq; Eusec-Congo, iniciada en 2005; Misión de observación en Aceh, iniciada en 2005, en Indonesia; Eubam, iniciada en 2005, en la frontera entre Moldavia y Ucrania; Eubam-Rafah, iniciada en 2005, en Palestina; Eupol-Copps, iniciada en 2006, en Palestina) y una operación civil y militar: La acción de la UE para apoyar la misión Amis II de la Unión Africana en Darfur. Una relación completa de todas las misiones llevadas a cabo en el marco de la PESC/PESD puede encontrarse en los Informes generales sobre la actividad de la Unión Europea que cada año publica la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- ¹⁸ Sobre las misiones Petersberg, *vid.* M. ACOSTA SANCHEZ, "La evolución de las operaciones Petersberg de la UE", *RDCE* 2006, pp. 47 y ss.; C. GUTIERREZ ESPADA, "La Política común de seguridad y defensa de la UE en el contexto del derecho internacional sobre el uso de la fuerza armada", en E. Lopéz-Jacoiste (Coord.), *La política de seguridad y defensa en Europa*, Eunsa, Navarra 2006, pp. 15 y ss.; P. POZO SERRANO, "La operatividad de la UE en la gestión de crisis: Evolución y futuro en los trabajos de la Convención", *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja BEULR* n°11, abril 2003, pp. 27 y ss. y "La ampliación de las misiones de la UE en el ámbito de la Política europea de seguridad y defensa", en *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 35 y ss.; J. SOLANA MADARIAGA, "La Politique européenne de sécurité et défense (PESD) est devenue opérationnelle", *RMC* n° 457, 2002, pp.213 y ss.
- ¹⁹ Conviene llamar la atención sobre el hecho de que, con mucha frecuencia, quienes escriben tanto sobre la PESC como sobre la PESD confunden lo militar con lo defensivo. Es preciso dejar muy claro que, hasta ahora, todas las medidas de carácter militar que se han adoptado en el marco de la PESD han tenido como única finalidad la realización de las misiones Petersberg que no tienen carácter defensivo alguno. La Agencia Europea de Defensa (AED) sería, en todo caso, por su objetivo de fortalecer la base industrial y tecnológica de la defensa europea, el único organismo que podría estar actuando con vistas a una futura defensa común.
- ²⁰ *Vid.* M.A. ACOSTA SÁNCHEZ, "Las fuerzas armadas a disposición de la UE: ¿Hacia un Cuerpo armado común europeo?", *Revista Española de Derecho Europeo (REDE)*, enero-marzo 2008, pp. 11 y ss.
- ²¹ Vale la pena recordar que, inicialmente, durante la negociación del Tratado constitucional, se había pensado en dejar la legítima defensa colectiva en una "cooperación más estrecha para la defensa mutua", es decir, una especie de cooperación reforzada que afectaría únicamente a quienes desearan asumirla. La introducción de la cláusula de defensa mutua en el TUE de Lisboa no reviste gran significado puesto que la gran mayoría de los Miembros de la Unión Europea ya han asumido el compromiso de la legítima defensa por la vía del Tratado Atlántico de 1949 o del de Bruselas de 1954. Sobre la cláusula de defensa mutua, R. BERMEJO GARCIA, "La cláusula de defensa mutua: ¿Un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?", en C. Ramón Chornet (Coord.), *La Política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 71 y ss.
- ²² El CPS fue creado por Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 aunque con carácter provisional venía funcionando desde febrero del 2000. Tiene la sede en Bruselas y está compuesto por representantes nacionales permanentes con rango de altos funcionarios o de embajadores destinados en las representaciones permanentes de los Estados miembros. El papel que le ha sido asignado comprende un amplio elenco de funciones que aparecen indicadas en un anexo a la decisión que lo crea y que le convierten en una pieza clave tanto en el desarrollo de la PESC como de la PESD. En condiciones de normalidad, el CPS se encarga, entre otras cosas, de estar al tanto de la situación internacional, de contribuir a la formación de las políticas de la Unión en materia de política exterior, seguridad y defensa, de vigilar el desarrollo de dichas políticas, y de asumir, bajo la autoridad del Consejo y con el dictamen del CMUE y del EMUE, la responsabilidad de la dirección política del desarrollo de las capacidades militares teniendo en cuenta la naturaleza de las crisis en las que la UE esté dispuesta a intervenir. En situaciones de crisis, el CPS es, además, el órgano que se ocupa de la situación, examinando las opciones posibles, proponiendo al Consejo objetivos políticos y recomendando un conjunto coherente de acciones que puedan contribuir a resolver la crisis. También vigilará la aplicación de las medidas decididas, evaluará sus efectos y, en caso de acción militar, ejercerá el control político y la dirección estratégica de la misma. Esa labor se desarrolla a través de una serie de fases que van desde el seguimiento y la evaluación de crisis potenciales hasta el control político y la dirección de la gestión de la crisis durante el tiempo que ésta dure, tanto de las operaciones militares como civiles.
- ²³ Creado por la Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001, el CMUE está integrado por los jefes de estado mayor de la defensa de los Estados miembros. De acuerdo con el Informe aprobado en Niza, su cometido consiste sustancialmente en asesorar al CPS en temas militares y en hacer recomendaciones acerca de todas las cuestiones militares cuyo ámbito sea la Unión Europea. Se trata, pues, de un órgano de consulta en materia de prevención de crisis y de gestión de crisis.
- ²⁴ El EMUE está formado por personal militar de los Estados miembros destacado en comisión de servicios en la Secretaría General del Consejo de la que forma parte, dependiendo directamente del Secretario

General. Se organiza alrededor de cinco secciones: Planes, información, operaciones, logística y comunicaciones. Su misión es la de ocuparse de la alerta temprana, de la evaluación de la situación y de la planificación estratégica de las misiones Petersberg, incluida la determinación de las fuerzas nacionales y multinacionales europeas. Se ocupa igualmente de poner en práctica políticas y decisiones con arreglo a las directrices del CMUE.

- ²⁵ Abierta a la participación de todos los Estados miembros de la UE, se trata de un órgano técnico, carente, en principio, de funciones políticas, que se ocupa de intensificar la cooperación europea en materia de armamento, de fortalecer la base industrial y tecnológica de la defensa europea y de crear un mercado competitivo de material de defensa que permita alcanzar una posición avanzada en materia de tecnologías estratégicas. Sobre la Agencia Europea de Defensa *vid.* J. R. PEREZ SALOM, "La Agencia Europea de Defensa", en C. Ramón Chornet (Coord.), *La política de seguridad y defensa en el tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 135 y ss. y E. NAVADJOS ORTIZ, "Agencia Europea de Defensa", en *Futuro de la Política europea de seguridad y defensa*, Monografías del CESEDEN n° 85, Abril 2006, Ministerio de Defensa, pp. 97 y ss
- ²⁶ Vid. J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE y F. CHALTIEL, "Le Traité de Lisbonne: Quel contenu?", RMC n° 513, diciembre 2007, p. 24.
- ²⁷ "Del Informe Davignon a la Política europea de seguridad y defensa. Una evolución más aparente que real", en J.M. Alonso Martínez y A.A. Herrero de la Fuente (Eds.), *El Tratado de Roma en su cincuenta aniversario (1957-2007)*, Ed. Comares, Granada 2007, pp. 113 y ss.
- ²⁸ Vid. J. DUFOURCQ, "Après le Traité de Lisbonne, quels objectifs stratégiques pour l'Union Européenne?", RMC n° 516, marzo 2008. pp. 156 y ss.
- ²⁹ Hace ya unos cuantos años, Jean-Paul Jacqué, refiriéndose a la burocracia de las organizaciones internacionales, venía a decir que las organizaciones acababan por adquirir vida propia con relación a los Estados que las habían creado. Refiriéndose a la misma cuestión, Philippe Manin, aseguraba que "todo ser creado tiende a escapar de su creador" (J-P. JACQUÉ, "Le constat", y Ph. MANIN, "La substitution des Etats à l'Organisation", ambos en *Les organisations internationales contemporaines*, Colloque de Strasbourg de la Société Française pour le Droit International, Pedone, Paris 1988, pp. 3 y ss. y 171 y ss. respectivamente.
- ³⁰ SOLANA, J., "Algunas reflexiones sobre la actualidad internacional", *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI n° 48, diciembre 2007, p. 5.
- ³¹ Aunque es posible que, en este momento, el proyecto federalista europeo pueda resultar inapropiado o, incluso, perturbador para Europa (*vid.* J.L. MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ, "L'intégration communautaire, une alternative au fédéralisme", en *Itinéraires d'un constitutionnaliste*. En hommage à Francis Delperée, Bruylant, Bruselas 2007, pp. 958 y ss.) lo cierto es que el objetivo federal que, sin duda, inspiró la creación de las Comunidades Europeas se ha ido diluyendo y, en la actualidad, se encuentra en franca regresión. Vid. J. MARTÍN Y PEREZ DE NANCLARES, "Estudio Preliminar" que precede a la versión consolidada del Tratado de Lisboa elaborada para el Real Instituto Elcano, www.realinstitutoelcano.org, pp. 25 y ss. y F. GRANELL TRIAS, "La Declaración de Berlín a los cincuenta años de los Tratados de Roma", *RDCE*, enero-abril 2007, pp. 47 y ss.
- ³² N. GNESOTTO, "PESD: balance y perspectivas", en N. Gnesotto, (Ed.) *Política de seguridad y defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París 2004, p. 24.

Recibido em: 30-08-2008

Avaliado em: 13-12-2008

Aprovado para publicação em: 01-02-2009