

ración de la paz y la seguridad más allá de sus fronteras. De esta manera fue surgiendo la PESC.

Durante las distintas etapas de la construcción europea, los conceptos de unión política, de política exterior común o de defensa común han figurado periódicamente en el orden del día al hilo de distintos proyectos políticos. Las primeras tentativas de transferencia significativa de competencias en el ámbito de estas políticas sensibles fueron bloqueadas por una minoría de Estados miembros a causa de su carácter intergubernamental, razón por la cual, a partir de los años setenta, se optara por una atribución progresiva de competencias.

Desde entonces, dos actos fundamentales han contribuido en gran medida al desarrollo de la PESC: el TUE en el año 1992, mediante la instauración del Título V, el segundo pilar de la Unión Europea, y el Tratado de Ámsterdam, año 1997, en el que se reforzaron los instrumentos y procedimientos de decisión. El Tratado de Niza, año 2001 introdujo otras modificaciones (1), y finalmente el Tratado de Lisboa, año 2007.

En el presente trabajo, realizaré un estudio histórico jurídico de la configuración de la PESC y la PESD, dividiéndolo en tres capítulos, el primero de los cuáles se refiere al nacimiento de la PESC, posteriormente en el segundo epígrafe se referirá al amplio campo de la Seguridad y la Defensa, y por último daré una perspectiva sobre el estado actual de la cuestión tras el Tratado de Lisboa, y todo ello basándome en diversos artículos, los propios tratados constitutivos y documentación obrante en la página web de la Unión Europea.

Nacimiento y desarrollo de la PESC (2)

Desde el inicio de la creación de la actual Unión Europea existió el interés de reforzar la integración económica con cooperación política y, en particular, con la consolidación de unas relaciones exteriores unificadas. Se distinguen las siguientes fases.

(1) Sin perjuicio de que posteriormente se incluyera una nueva política de seguridad y defensa que abarcaba un mayor campo de actuación por la Unión Europea.

(2) Análisis del temario de *Derecho Comunitario del Cuerpo Diplomático español*.

Del Plan Pléven (1950) al Acta Única Europea (AUE) (1987)

En el año 1950, el Plan Pléven (3) contemplaba la creación de un ejército europeo integrado bajo un mando común. Este Plan, objeto de negociaciones entre los seis Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) entre los años 1950 y 1952, culminó con la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa (CED). El corolario de la CED fue un proyecto político, destinado a crear una estructura federal o confederal, presentado en el año 1953. La «Comunidad Política Europea (CPE)» preveía la creación de una Asamblea Parlamentaria bicameral, un Consejo Ejecutivo Europeo, un Consejo de Ministros y un Tribunal de Justicia. Las competencias de la CPE eran muy amplias y habrían acabado absorbiendo las de la CECA y la CED. No obstante, este proyecto no llegaría nunca a buen puerto al ser rechazado por la Asamblea Nacional francesa en el año 1954.

A principios de los años sesenta, los dos Planes Fouchet sirvieron de punto de partida para la celebración de una serie de complejas negociaciones relativas al estrechamiento de la cooperación política, el establecimiento de una unión de Estados y la elaboración de políticas comunes en los ámbitos de la defensa y las relaciones exteriores. Un comité encargado de elaborar propuestas concretas logró alcanzar, no sin grandes esfuerzos, compromisos ambiciosos, como el establecimiento de una Secretaría independiente o la perspectiva futura del voto por mayoría cualificada en algunos ámbitos. Desgraciadamente, en ausencia de un acuerdo sobre las propuestas del Comité Fouchet, las negociaciones entre los Estados miembros se suspendieron en el año 1962

Al hilo de la solicitud de los jefes de Estado y de Gobierno de examinar las posibilidades de avanzar en el plano político, en 1970 se presentó en la cumbre de Luxemburgo el denominado Informe Davignon (4), inicio de la CPE, emprendida de manera informal en el año 1970 e institucionalizada posteriormente mediante el AUE del año 1987. La CPE preveía, esencial-

(3) La idea de crear una CED fue lanzada por primera vez en agosto de 1950 por el primer ministro francés, René Pleven. Pleven quien presentó un plan para la formación de un ejército europeo integrado bajo un mando común.

(4) Este informe es el origen de la CPE, lanzada de manera informal en el año 1970 antes de ser institucionalizada por el AUE en el año 1987. La CPE implicaba fundamentalmente la consulta entre los Estados miembros sobre las cuestiones de política exterior. No obstante, las cuestiones de defensa y seguridad quedarían fuera del ámbito de la CPE.

mente, consultas entre los Estados miembros sobre las cuestiones de política exterior, mientras que la ejecución de sus acciones comunes era competencia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). El acuerdo sobre la CPE se vio facilitado por el hecho de que era un instrumento mucho menos coercitivo y suponía una coordinación menor que los instrumentos anteriores.

La instauración del Consejo Europeo en el año 1974 contribuyó a mejorar la coordinación de la CPE gracias al papel desempeñado por los jefes de Estado y de Gobierno en la definición de la orientación política general otorgada a la construcción comunitaria. Desde esa fecha, el papel de la Presidencia y la difusión dada a la labor de la CPE comenzaron a reforzarse mutuamente a través de las posiciones oficiales adoptadas por la Comunidad Europea (CE).

En el año 1975, el primer ministro belga, Leo Tindemans, presentó un informe sobre cómo debía ser entendido el término «Unión Europea». En el Informe se pide la consolidación de las instituciones existentes y el desarrollo de las políticas comunes, incluyendo las relativas a la política exterior, la seguridad y la defensa, ya que la Unión debe presentar un frente unido de cara al mundo exterior. Este informe no se aprobó porque los Estados querían preservar su capacidad de acción en política exterior.

Tras la invasión de Afganistán por la Unión Soviética y la revolución islámica en Irán en el año 1979, los Estados miembros tomaron conciencia de la impotencia creciente de la CE en la escena internacional. Por ello, decididos a intensificar la CPE, adoptaron en 1981 el Informe de Londres, que obligaba a los Estados miembros a consultarse previamente e involucrar a la Comisión Europea en lo tocante a cualquier cuestión de política exterior que les afectara a todos ellos.

En el año 1982, el mismo deseo de consolidar la posición de la CE a escala mundial dio lugar a la iniciativa Genscher-Colombo de Acta Europea que condujo, en el año 1983, a la declaración solemne de Stuttgart sobre la Unión Europea.

El Informe del Comité Dooge, elaborado en el año 1985 con vistas al inicio de la Conferencia Intergubernamental (CIG) que culminaría con la aprobación del AUE, contenía una serie de propuestas relativas a la política exterior. Las disposiciones introducidas por el AUE en el Tratado per-

mitieron institucionalizar la CPE, el grupo de los corresponsales europeos y una Secretaría sometida a la autoridad directa de la Presidencia. En cuanto a los objetivos de la CPE, se extendieron a todas las cuestiones de política exterior de interés general, y fue con la entrada en vigor del AUE en el año 1987, tras 17 años de desarrollo, que la CPE obtuvo un fundamento jurídico propio.

El TUE, Maastricht, año 1992 (5)

Es en el contexto geopolítico de los primeros años noventa –en los que se asiste al final de la guerra fría, la reunificación de Alemania y el colapso de la antigua Yugoslavia– cuando los Estados tomaron finalmente la decisión de dotarse de un nuevo instrumento, la PESC.

En el marco del TUE de Maastricht, la PESC constituye el «segundo pilar» de la Unión Europea, puesto que se trata de una cooperación intergubernamental entre Estados miembros. La PESC constituye, pues, un pilar de la Unión Europea que se distingue por sus procedimientos de funcionamiento, de carácter intergubernamental, y por la necesidad del consenso de todos los Estados miembros en la toma de decisiones.

El TUE, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, instituyó la PESC (Título V). En el artículo J.1 se enumeran los cinco objetivos principales:

1. La defensa de los valores comunes e intereses fundamentales de la Unión.
2. El fortalecimiento de la seguridad de la Unión.
3. El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento también de la seguridad internacional.
4. El fomento de la cooperación internacional.
5. La consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, incluidos los derechos humanos.

La Unión persigue estos objetivos mediante una cooperación sistemática entre los Estados miembros y el desarrollo de acciones comunes en los

(5) Este nuevo Tratado va a ser fundamental, ya que representa una mutación en la construcción europea. Reúne en un solo texto las Comunidades, la PESC, así como la cooperación en materia de Justicia y Seguridad Interior (JAI), dándole a este conjunto el nombre de la Unión Europea. Entonces, tanto el pilar de la integración (las Comunidades) y el de la cooperación política (PESC y JAI) se encuentran bajo una estructura institucional común.

ámbitos en los que los Estados miembros comparten intereses importantes. Los Estados miembros siguen siendo soberanos en cuanto al desarrollo de su respectiva política exterior y de seguridad, ya que la PESC no es una competencia exclusiva de la Unión Europea. Sin embargo, el Consejo vela por que los Estados miembros se abstengan de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda menoscabar su eficacia como fuerza cohesionada en las relaciones internacionales.

El TUE de Maastricht dota a la PESC también de los siguientes instrumentos principales:

1. *Posiciones comunes*, en base a las cuales los Estados miembros deben adoptar políticas nacionales conformes a la posición definida por la Unión sobre las distintas cuestiones.
2. *Acciones comunes*, es decir, intervenciones operativas de los Estados miembros al amparo de la PESC.

Los Estados miembros deben coordinar su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales, donde defienden las posiciones comunes. La Unión, por su parte, puede expresarse a través de decisiones, celebraciones de acuerdos internacionales, declaraciones y contactos con terceros países.

Según el Tratado, la PESC:

«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» (artículo J.4).

El Tratado de Ámsterdam, año 1997

La reforma de la PESC mediante el Tratado de Ámsterdam parecía especialmente urgente tras el colapso de la antigua Yugoslavia, cuyas trágicas circunstancias pusieron de relieve la necesidad de que la Unión pudiera actuar y prevenir, no sólo reaccionar.

El Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999, introduce un nuevo instrumento de política exterior, que se añade a la acción común y a la posición común: la estrategia común. El Consejo Europeo define por consenso estrategias comunes en los ámbitos en los que los Estados miembros comparten intereses importantes.

En general, las decisiones relativas a la PESC se aprueban por unanimidad. Sin embargo, los Estados miembros tienen la posibilidad de recurrir a la abstención constructiva, lo que significa que su abstención no impide la aprobación de una decisión (6). Si un Estado miembro motiva su abstención con una declaración formal, no está obligado a aplicar la decisión pero acepta, en un espíritu de solidaridad mutua, que tal decisión compromete a la Unión en su conjunto. En consecuencia, no impulsa ninguna medida que pueda entrar en conflicto con la acción de la Unión. Tras su modificación, el Título V del TUE prevé, no obstante, el recurso a la mayoría cualificada cuando se trate de:

1. Aprobar una decisión de aplicación de una estrategia común definida por el Consejo Europeo.
2. Aplicar una decisión adoptada en el marco de una acción común o una posición común adoptada de antemano por el Consejo.

Por lo que respecta a las decisiones adoptadas por mayoría cualificada, los Estados miembros disponen, sin embargo, de una cláusula de salvaguardia que les permite impedir que se realice la votación si justifican tal bloqueo por motivos importantes de política nacional. En tal situación, después de que un Estado miembro haya expuesto sus motivos, el Consejo, por mayoría cualificada, puede elegir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que los jefes de Estado y de Gobierno decidan al respecto por unanimidad.

Desde la aprobación del Tratado de Ámsterdam, el secretario general del Consejo ejerce las funciones de alto representante de la PESC. Se encarga de asistir al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la PESC y contribuye a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones. A petición de la Presidencia, dirige en nombre del Consejo el diálogo político con terceros mejorando la visibilidad de la PESC y garantizando su coherencia. Bajo la autoridad del alto representante de la PESC se sitúa la unidad de planificación y alerta rápida, que contribuye a aumentar la eficacia y reducir la dispersión de la reacción de la Unión. Esta unidad –la gran novedad del Tratado de Ámsterdam– tiene por objeto permitir a los Estados miembros actuar conjuntamente en el plano logístico y, de esta manera, desarrollar un papel más destacado en la escena internacional.

(6) Este mecanismo se aplica siempre que las abstenciones no representen más de un tercio de los votos ponderados del Consejo.

El Tratado de Niza, año 2001

El Tratado de Niza, en vigor desde el 1 de febrero de 2003, hace posible la cooperación reforzada para la aplicación de una acción o de una posición común, si ésta se refiere a cuestiones sin repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. Si ningún Estado miembro se opone o pide una decisión unánime al Consejo Europeo (el «freno de emergencia»), la cooperación reforzada se decide en el Consejo, por mayoría cualificada, con el apoyo de ocho Estados miembros como mínimo.

En el plano institucional, el Tratado de Niza refuerza el papel del Comité Político y de Seguridad (COPS, nueva designación del Comité Político en el Tratado), una estructura política y militar permanente consagrada a la política de defensa autónoma y operativa de la Unión Europea.

El Tratado de Niza instituye:

1. El Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), encargado de proporcionar al COPS recomendaciones y dictámenes militares sobre todas las cuestiones de ese tipo en la Unión Europea. Este CMUE es el órgano militar de mayor rango establecido en el Consejo.
2. El Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), responsable de aplicar las políticas y decisiones del CMUE de la Unión Europea y fuente de peritaje militar de la Unión Europea.

Una Constitución para Europa, año 2004

Firmada por los jefes de Estado o de Gobierno el 29 de octubre de 2004 en Roma, la Constitución para Europa (Constitución Europea) entraría en vigor una vez ratificada por los Estados miembros según sus procedimientos constitucionales respectivos (7). La Constitución preveía la creación de:

1. Un cargo de ministro de Asuntos Exteriores (8), para que la Unión se expresara con una sola voz política en aras de la eficacia y la coherencia de la PESC. El ministro se ocupaba de dirigir la PESC y la PESD, para lo que disponía de todos los instrumentos con que cuentan ac-

(7) Hecho que no se produjo por la falta de consenso, por parte de algunos países como Francia o Irlanda inicialmente, entre otros.

(8) Artículo I-28 del Tratado Constitucional.

tualmente el alto representante de la PESC y el comisario de Relaciones Exteriores.

2. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que tenía por misión asistir al ministro de Asuntos Exteriores. Estaría compuesto de funcionarios de la Comisión y la Secretaría General del Consejo, así como de personal procedente de los cuerpos diplomáticos de los Estados miembros.

Por lo que se refiere al proceso de toma de decisiones, la Comisión no dispondría de poder de propuesta en el ámbito de la PESC. El Consejo de Ministros seguiría, pues, decidiendo por unanimidad en la mayoría de los casos y los Estados miembros tendrán derecho de veto. En relación con el TUE, la Constitución limitaría los instrumentos de la PESC a las decisiones europeas y a los acuerdos internacionales. Por tanto, quedaban excluidos del ámbito de la PESC instrumentos legislativos tales como las leyes europeas y las leyes marco europeas.

Tratado de Lisboa, año 2007

Con este Tratado se da un nuevo impulso a la creación de una Unión Europea más unida, y con órganos que pueden facilitar el desarrollo de capacidades comunes necesarias para un desarrollo óptimo de la misma.

En su sustancia, el Tratado de Lisboa es similar al Tratado Constitucional del año 2004 por lo que se refiere al conjunto de la acción exterior de la Unión y constituye sin duda una notable mejora en relación con los mecanismos vigentes, elevando el perfil internacional de la Unión y reforzando su capacidad también para actuar eficazmente en los asuntos mundiales.

Concretamente, el Tratado de Lisboa aclara las competencias de la Unión y define y amplía sus valores y objetivos; confiere carácter vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales y permite la adhesión de la Unión al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH); afirma que en las futuras ampliaciones se deben tener en cuenta los criterios de Copenhague; proporciona un fundamento jurídico explícito para la política de vecindad y establece una personalidad jurídica única para la Unión en su conjunto.

Nacimiento de la PESD

Historia

La Unión Europea venía planteándose la cuestión de cómo reforzar su seguridad sin debilitar el vínculo trasatlántico. La caída del muro de Berlín (1989), la guerra en la antigua Yugoslavia y el 11 de septiembre de 2001 son tres acontecimientos que van a marcar definitivamente la evolución de la PESC, y más especialmente la PESD que es parte de aquélla.

Con el Tratado de Bruselas, firmado el 17 de marzo de 1948 por Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Reino Unido, dio comienzo la colaboración entre esos países en materia económica, social, cultural y de legítima defensa colectiva en Europa. Mediante los Acuerdos de París del año 1954 se modifica el Tratado de Bruselas y se crea la Unión Europea Occidental (UEO), una organización europea de cooperación para la Defensa y la Seguridad. Ese mismo año, la Asamblea Nacional francesa rechazó la CED, por lo que la UEO pasaría a ser, durante largo tiempo, el ámbito de cooperación en materia de defensa y seguridad en Europa (9).

Los días 3 y 4 de diciembre de 1998, los jefes de Estado o de Gobierno de Francia, Jacques Chirac y Reino Unido, Tony Blair, se reunieron en Saint-Malo (Francia) para firmar una declaración conjunta que se considera el punto de partida de la defensa europea.

El Consejo Europeo reunido en Colonia los días 3 y 4 de junio de 1999 prosiguió el debate sobre una política común de seguridad y adoptó, en particular, una declaración relativa al refuerzo de la política europea común en materia de Seguridad y Defensa. Los jefes de Estado o de Gobierno se declararon decididos a que la Unión Europea desempeñara plenamente su papel en la escena internacional. Para ello, se proponían dotar a la Unión Europea de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades respecto de una política europea común de seguridad y defensa.

(9) El artículo 17 del Tratado de Ámsterdam contempla, no obstante, la primera transferencia de competencias de la UEO a la Unión Europea. En él se dispone que la PESC abarque todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común, si así lo decidiera el Consejo Europeo.

El Consejo adoptó el informe elaborado por la Presidencia alemana sobre el refuerzo de la PSDC. El Informe destacaba, entre otras cosas, la necesidad de:

- Reforzar la PESC con el desarrollo de una PESD.
- Crear una capacidad de acción autónoma respaldada por recursos militares y los órganos y procedimientos decisorios adecuados.
- Adoptar las decisiones de intervención en el marco de la PESC, de modo que el Consejo de la Unión Europea pudiera adoptar decisiones sobre toda la gama de instrumentos políticos, económicos y militares cuando afrontase situaciones de crisis.

En la cumbre celebrada en Helsinki los días 10 y 11 de diciembre de 1999, el Consejo Europeo decidió, entre otras cosas, que:

- Los Estados miembros debían estar en condiciones, antes del año 2003, de desplegar en el plazo de 60 días y mantener durante al menos un año fuerzas militares de hasta 50.000 o 60.000 personas capaces de desempeñar todas las denominadas *misiones Petersberg*.
- Se establecerían en el Consejo nuevos órganos y estructuras que permitiesen a la Unión garantizar la orientación política y la dirección estratégica necesarias para dichas operaciones.
- Se establecería un mecanismo de gestión no militar de crisis para coordinar y hacer más eficaces los distintos medios y recursos civiles, paralelamente a los militares, de que disponen la Unión y los Estados miembros.

El Consejo Europeo celebrado en Santa Maria da Feira los días 19 y 20 de junio de 2000 reiteró su compromiso de elaborar una PESD que pudiera reforzar la actuación exterior de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas.

El Consejo Europeo celebrado en Niza los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000 propició la conclusión política del Tratado de Niza, firmado el 26 febrero de 2001. Este Tratado, en vigor desde el 1 de febrero de 2003, introduce algunas modificaciones en materia de Seguridad y Defensa.

El Consejo Europeo aprobó el informe sobre la PESD presentado por la Presidencia francesa. El desarrollo de la capacidad autónoma de la Unión Europea de adoptar decisiones y, en los ámbitos en los que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) no interviene, emprender y dirigir operaciones militares para desempeñar *tareas de Petersberg* en

respuesta a crisis internacionales, no conlleva la creación de un ejército europeo (10).

El Tratado de Niza suprime las disposiciones del artículo 17 del TUE que definen la relación entre la Unión Europea y la UEO, de modo que la Unión asume las funciones de gestión de crisis desempeñadas por la UEO.

Tras la firma del Tratado de Niza el 26 de febrero de 2001, en los Consejos Europeos de Bruselas de 12 y 13 de diciembre de 2003 y 16 y 17 de diciembre de 2004 se adoptaron dos instrumentos importantes: la estrategia europea de seguridad y el Documento titulado «Defensa Europea: consulta, planificación y operaciones entre la OTAN y la Unión Europea», que prevé el comienzo de la labor de la célula cívico-militar y el establecimiento de un centro de operaciones.

A partir del año 2003 y hasta el año 2010, la Unión Europea ha puesto en marcha 22 misiones de las cuales seis tenían naturaleza militar, 13 civil y tres mixta y en ellas empleó sus instrumentos civiles y militares, propios y de terceros. La Unión Europea ha desplegado fuerzas europeas en las misiones PESD de *Artemis* en Bunia, Congo, 2003; la de *Concordia* en la antigua República Yugoslava de Macedonia, 2003; la de *Althea*, Bosnia-Herzegovina, 2004 y *Eufor* en Chad-República Centroafricana en 2008. Ha enviado observadores a Aceh, Indonesia en 2005 y a Georgia en 2008. La Unión Europea también ha proporcionado asistencia técnica para el control de las fronteras en las misiones de la Unión Europea de Moldavia y Ucrania, Rafah, Palestina y en Moldavia en 2005; para reforzar el Estado de Derecho en *Eujust Themis* en Georgia y *Eujust Lex*, Irak, también en el año 2005 o para supervisar elecciones mediante *Eupol Khinsasa*, en la República Democrática del Congo en 2005 (11).

Con el Tratado de Lisboa, en el año 2007 y tras 10 años de implantación, la Unión Europea ha decidido relevar a la PESD por una nueva política, ahora común, para hacer frente a los nuevos retos y oportunidades de

(10) La OTAN sigue siendo, pues, el fundamento de la defensa colectiva de los Estados miembros interesados. La PESD, por su parte, contribuye a la vitalidad de un vínculo trasatlántico renovado. La Unión Europea reconoce la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en materia de paz y seguridad internacional.

(11) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, Madrid.

la seguridad internacional como el actor global que quiere ser la Unión Europea: nace la PCSD.

Capacidades y estructuras de la PESD

El conjunto de las capacidades y estructuras de la PESD se emplean en tres tipos de tareas: la gestión militar de crisis, la gestión civil de crisis y la prevención de conflictos.

GESTIÓN MILITAR DE CRISIS: «OBJETIVO GLOBAL» Y ESTRUCTURAS PERMANENTES

El componente militar (12) se estableció en los Consejos Europeos de Helsinki y Niza. En primer lugar, en Helsinki se instauró el «Objetivo Global», es decir, que la Unión esté en condiciones de desplegar, en el plazo de 60 días y durante al menos un año, hasta 60.000 personas (en el dispositivo participan también fuerzas militares de algunos países candidatos).

El Objetivo fue declarado alcanzado tres años después, en el Consejo Europeo de Salónica, aunque con algunas, casi inevitables carencias.

En el segundo Objetivo, el del año 2010, se incluyeron las Agrupaciones Tácticas, los *battlegroups*, una fuerza de reacción rápida para la Unión. Hay en la actualidad 18 en rotaciones semestrales (13).

A esto hay que añadir la introducción, en Niza, de nuevas estructuras militares, la más importante de las cuales, el COPS, sustituye al Comité Político y sigue la evolución de la situación internacional, contribuye a la definición de políticas y supervisa la aplicación de las medidas acordadas. Se trata, en consecuencia, del instrumento central de las actividades de gestión de crisis.

Para facilitar su funcionamiento, el COPS cuenta con la asistencia de un grupo de trabajo político-militar, un comité especializado en los aspectos civiles de la gestión de crisis, el CMUE y el EMUE de la Unión Europea.

(12) Las misiones militares, en cambio, se financian a través del mecanismo *Athena*. Ruiz CAMPILLO, Xira: «La Unión Europea y las misiones PESD», *Unisci Discussion Papers*, número 11, mayo de 2006.

(13) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEA, Ministerio de Defensa, Madrid.

Aparte de los organismos político-militares mencionados, que actúan en el nivel político-estratégico, la ejecución de operaciones autónomas de la Unión Europea requería de Cuarteles Generales de Operaciones, OHQ (*Operational Headquarters*) capaces de planear y conducir una misión militar o cívico-militar a distancia, todo ello tras el cierre de los llamados Acuerdos «Berlín Plus».

Posteriormente, en abril de 2003: Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo propusieron la creación de un OHQ europeo en Tervuren, pero, en vez de ello, esta propuesta fue sustituida en el Consejo Europeo de diciembre de ese mismo año, por un reforzamiento del EMUE y un intercambio de equipos de enlace entre éste y el Cuartel General Supremo Aliado en Europa (SHAPE).

En cumplimiento de esta decisión, en el año 2005, se alcanzó un acuerdo entre en la Unión Europea y la OTAN, para la creación de sendas células permanentes, una de la Unión Europea en el Mando Aliado de Operaciones (ACO), sucesor de SHAPE, para apoyo al planeamiento y conducción de operaciones, y otra de enlace de la OTAN en el EMUE. Además, ese mismo año se creó en el EMUE una célula cívico-militar con la misión de efectuar planeamiento de contingencia y de respuesta a crisis, que podría reforzar el OHQ designado para dirigir una operación, e incluso activar un centro de operaciones como embrión de lo que podría ser un OHQ europeo (14).

Desde enero de 2007, la Unión Europea tiene teóricamente una tercera opción para conducir, desde Bruselas, operaciones de tamaño limitado, hasta un grupo de combate (unos 2.000 efectivos), mediante el Centro de Operaciones Unión Europea, creado en el seno del EMUE, utilizando parte de su personal como núcleo y aumentándolo con los efectivos procedentes de los estados miembros que deseen participar. Esta capacidad limitada ha hecho que, hasta ahora, el Centro de Operaciones no haya sido usado para dirigir ninguna operación militar (15).

Finalmente es necesario significar, que a escala internacional, la Unión Europea colabora con:

(14) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

(15) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

1. *OTAN*: la Unión Europea y la OTAN cooperan para evitar duplicaciones inútiles de los recursos por lo que respecta a las capacidades militares, la planificación operativa, etc. A tal efecto se ha establecido una asociación estratégica.
2. *OSCE*: la CE, y posteriormente la Unión Europea, ha representado a los Estados miembros en las reuniones de la OSCE sobre prevención de conflictos, gestión de crisis, democratización y reconstrucción.
3. *Organización de Naciones Unidas (ONU)*: la ONU desempeña un papel protagonista en la escena internacional a través de la Carta de Naciones Unidas, donde se define la gestión de las crisis civiles.

GESTIÓN CIVIL DE CRISIS: GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y LA ESTABILIDAD

Desde que hace más de 10 años se estableció la PESD, que el Tratado de Lisboa ha convertido en PCSD, la Unión Europea se ha fijado como objetivo el poder actuar a lo largo de todo el espectro de posibles respuestas a una situación de crisis, utilizando tanto medios civiles como militares.

A pesar de la quincena de operaciones civiles de gestión de crisis iniciadas, nueve de las cuales están aún en curso, la Unión Europea continúa enfrentándose a algunos de los obstáculos identificados cuando se puso en marcha la primera de estas empresas, allá por el año 2003 (16).

El componente civil, desarrollado en los Consejos Europeos de Feira (1999) y Gotemburgo (2001) con una extensa contribución de la Comisión, se ha perfilado con el propósito de mejorar un ámbito de intervención en el que la comunidad internacional ha mostrado ciertos signos de flaqueza. Para proporcionar un mayor valor añadido a las medidas, hasta el año 2003 la Unión Europea había establecido cuatro grandes instrumentos interdependientes, destinados a:

- *Garantizar el orden público*: posibilidad de suministrar hasta 5.000 agentes de policía, de ellos 1.000 en un plazo de 30 días, para misiones que van del restablecimiento del orden en colaboración con una fuerza militar a la formación de los cuerpos de policía locales.
- *Asentar el Estado de Derecho*: posibilidad de proporcionar hasta 200 jueces, fiscales y otros especialistas en este ámbito.

(16) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

- *Consolidar la Administración civil*: posibilidad de suministrar un equipo para organizar la celebración de elecciones, el sistema fiscal, la enseñanza, el suministro de agua, etc.
- *Crear estructuras de protección civil*: posibilidad de apoyar a los agentes humanitarios mediante operaciones de ayuda, etc. La Unión Europea deberá ser capaz, en un plazo de tres a siete horas, de desplegar dos o tres equipos de evaluación compuestos por diez expertos y equipos de intervención de hasta 2.000 personas.

En este contexto de mejora de las capacidades civiles de gestión de crisis y siguiendo lo establecido en el citado Plan de Acción, la Presidencia holandesa organizó en noviembre de 2004 una Conferencia de Compromisos en Capacidades Civiles, en la que se hizo una revisión de las capacidades civiles ya comprometidas. Las indicaciones realizadas por los distintos países permitieron concluir que la Unión Europea podía contar con hasta 12.836 personas, de los que 5.761 eran policías, 631 expertos en Estado de Derecho, 596 expertos en protección civil y 4.392 integrantes de equipos de intervención para protección civil, además de 505 expertos para misiones de observación y 391 disponibles para reforzar las oficinas de los representantes especiales de la Unión Europea (17).

Una de las previsiones del Plan de Acción para los Aspectos Civiles de la PESC fue el desarrollo del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008 (*Civilian Headline Goal 2008*), Documento aprobado en diciembre de 2004 y que, a similitud de lo que se venía haciendo en el ámbito militar, definía el nivel de ambición de la Unión Europea. Establecía entre otros, que la Unión Europea debería ser capaz de conducir varias misiones de manera simultánea incluyendo, al menos, una gran misión de sustitución, desplegable con poca antelación y en un ambiente hostil. Además de poder actuar en toda la gama de cometidos relacionados con la prevención de conflictos y la gestión civil de crisis, se reconoce la importancia de reaccionar rápidamente: el objetivo es adoptar la decisión de iniciar una operación de gestión de crisis en menos de cinco días desde que el Consejo aprueba el Concepto de Gestión de Crisis y conseguir que algunas capacidades civiles específicas se desplieguen en un plazo de treinta días a partir de esa decisión (18).

(17) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

(18) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

Por otra parte, las operaciones civiles lanzadas en el ámbito de la PESD podrían desplegarse de manera autónoma o conjuntamente con una operación militar

En el año 2007, se crea la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC), que no alcanzaría la plena capacidad operativa hasta noviembre del año 2008.

El Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008, que se consideraba había guiado satisfactoriamente el planeamiento y desarrollo de las capacidades civiles de la Unión Europea, se dio por finalizado en la Conferencia de Mejora de Capacidades Civiles celebrada en noviembre de 2007.

A pesar de los resultados obtenidos, todavía existía margen para nuevas medidas y para una acción más específica, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, por lo que se decidió iniciar un nuevo proceso, el Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2010, basado en los resultados del anterior y en la experiencia adquirida desde el inicio de las operaciones civiles de gestión de crisis (19).

La Unión Europea se ha propuesto emplear todos los medios disponibles para responder coherentemente a toda la gama de posibles cometidos a desarrollar, lo que significa el uso de medios militares y civiles, los instrumentos comunitarios y las sinergias con el antiguo tercer pilar. El refuerzo de la coordinación y la cooperación con actores externos son otros de los elementos incluidos.

La Unión Europea se ha marcado una serie de objetivos:

- La mejora de la calidad a través de un sistema de lecciones aprendidas, de desarrollo conceptual, del perfeccionamiento de los servicios de apoyo a las misiones, del incremento de la seguridad y la inteligencia, del encuadramiento de la policía en el sector Estado de Derecho, el desarrollo de la capacidad de despliegue rápido de Unidades Integradas de Policía y Unidades Formadas de Policía, así como la ya citada evaluación de Equipos Móviles de Respuesta.
- La mejora de la dotación de material y la disponibilidad y el adiestramiento de personal suficiente para cubrir las necesidades en todas las áreas prioritarias y los servicios de apoyo, para lo que es necesario ac-

(19) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEA, Ministerio de Defensa, Madrid.

tualizar regularmente la información que los Estados miembros facilitan sobre las capacidades ofrecidas.

- El desarrollo de instrumentos que faciliten el planeamiento y conducción, como aplicaciones informáticas, mecanismos de intercambio de información y lecciones aprendidas; atención preferente merece la búsqueda de sinergias entre las capacidades civiles y militares, la Comisión, actores en el ámbito de Justicia e Interior y actores externos.

Asimismo, en este sentido, es necesario significar que el Tratado de Lisboa amplía aún más las antiguas *misiones Petersberg* y establece que la Unión Europea podrá recurrir a medios civiles y militares en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas. Estas misiones abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos (20).

PREVENIR LOS CONFLICTOS ANTES DE QUE SURJAN

La prevención de conflictos (21) constituye un elemento importante de la PESD. La Comisión desempeña un papel importante en esta labor, centrándose en la mejora de la coherencia y la eficacia de todas las actuaciones de la Unión. La Comisión aspira a coordinar y utilizar más siste-

(20) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

(21) Si acudimos a la definición de construcción de la paz que da Boutros Ghali en *An Agenda for Peace*, vemos que las actividades que podrían abarcar van desde la repatriación de refugiados, el apoyo y el entrenamiento del personal de seguridad, la supervisión de elecciones, la reforma o el fortalecimiento de instituciones gubernamentales, la promoción de procesos de participación política, hasta el fortalecimiento de nuevas instituciones democráticas. *An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. A/47/277-S/24111*, párrafos 55-59, 17 de julio de 1992.

máticamente los instrumentos de la CE, definir y luchar contra las causas profundas de los conflictos, mejorar la capacidad de intervención en conflictos incipientes y fomentar la cooperación internacional en la materia.

Conforme al proyecto de la Comisión, en febrero de 2001 se creó un mecanismo de reacción rápida que facilita la pronta liberación de fondos para la gestión de crisis en caso de circunstancias que amenacen el orden público, pongan en peligro la seguridad de las personas o puedan desestabilizar algún país. Se trata de una ayuda a corto plazo, no es reembolsable y abarca todas las actividades fuera del ámbito cubierto por la Dirección General de Ayuda Humanitaria.

La Unión Europea utiliza cada vez con más frecuencia sanciones o medidas restrictivas para reaccionar ante violaciones del Derecho Internacional o los derechos humanos o políticas que vulneran la legalidad o los principios democráticos. La Unión Europea aplica estas sanciones de conformidad con el TUE o como transposición de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Estas medidas restrictivas pueden afectar a terceros países, o a entidades no oficiales o nacionales de terceros países, por ejemplo, terroristas o grupos terroristas. Entre los ejemplos de estas medidas figuran los embargos de armas, las restricciones comerciales generales o específicas y las limitaciones de acceso al territorio de la Unión Europea.

Finalmente es necesario hacer referencia al concepto de la alianza de asistencia mutua. Así, la Unión Europea se convierte en una alianza de seguridad colectiva:

«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 Naciones Unidas.»

Se le añaden dos previsiones:

1. Que no perjudicará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de algunos Estados.
2. Que sea compatible con los compromisos de la Alianza Atlántica.

Es un cláusula automática que no requiere de acuerdos políticos previos y, afecta a territorios no europeos de los Estados miembros, que sí están excluidos del ámbito de la OTAN.

La PESC y la PESD tras el Tratado de Lisboa: el nacimiento de la PCSD (22)

Desde el primer listado (*misiones Petersberg*) en el Tratado de Ámsterdam al listado ampliado del Tratado de Lisboa, las misiones se aproximan a las siguientes:

- Interposición: preservación de la paz y funciones de combate en gestión de crisis.
- Estabilización y reconstrucción: mantenimiento de la paz; gobernanza; desarme, desmovilización y desminado; reforma también del sector de la seguridad.
- Prevención de conflicto: control de armamento, desarme, embargos, no proliferación.
- Asistencia a nacionales: evacuación de no combatientes, respuesta a atentados terroristas.
- Asistencia humanitaria: responsabilidad de proteger, emergencias y desastres (23).

El nuevo Tratado de Lisboa ha incluido dos cláusulas:

1. *La cooperación estructurada permanente: hacer creíble la política de responsabilidad.* Los Estados miembros que lo deseen la podrán hacer realidad con el fin de lograr una mayor cooperación en materia de capacidades. Se busca constituir una eurozona de carácter militar. La cooperación estructurada permanente se asemeja cada vez más al euro de manera que formarán parte de ella aquellos que cumplan con una serie de criterios objetivos sobre capacidades y tengan la voluntad de serlo.
2. *La cláusula de solidaridad: la defensa ante nuevas amenazas.* Está prevista para casos de terrorismo o catástrofe. Se trata de actuar conjuntamente para el caso de que un estado mayor sea objeto de ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano. La Unión Europea movilizará todos sus instrumentos, civiles y militares para *prevenir* el riesgo de terrorismo en sus territorios, *proteger* las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas, *aportar asistencia* a un Estado miembro en el territorio de éste en caso de ataque terrorista o de catástrofe natural o de origen humano. Esta

(22) Con el Tratado de Lisboa se denomina PCSD.

(23) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», Cuadernos de Estrategia, número 145, IEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

cláusula va más allá de la estricta defensa; funciona por el hecho de pertenecer a la Unión Europea y la coordinación de la asistencia reside en sus instituciones. Completa el binomio con la alianza defensiva. La alianza defensiva frente a las amenazas clásicas y la de solidaridad para las nuevas amenazas vinculadas al terrorismo internacional. Subraya el vínculo entre seguridad interna y externa.

De entre las herramientas mencionadas destaca por su interés la cláusula de defensa mutua, que es la que más integración política propicia; suscitó polémica entre atlantistas y comunitaristas (de la política de defensa). Si el Tratado de Lisboa entra en vigor, la defensa europea no será lo mismo que antes. Con respecto a la OTAN no debería plantear problemas significativos (21 de los 27 Estados miembros son miembros de la OTAN). Pero además la cláusula funciona fuera del ámbito de la OTAN: por ejemplo Ceuta, Melilla e islas Malvinas. Destacar que la cláusula reenvía al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas; no habrá, por lo tanto, política de defensa preventiva (24).

El Consejo de la Unión Europea pretende poder llevar a cabo simultáneamente dos grandes operaciones de reconstrucción y estabilización durante dos años con 10.000 miembros, junto con dos operaciones de respuesta rápida incluyendo *battlegroups* y una operación de evacuación de nacionales según su Declaración del Consejo Europeo de 16 de diciembre de 2008 (25).

Tras 10 años de implantación, la Unión Europea ha decidido relevar a la PESD por una nueva política, ahora común, para hacer frente a los nuevos retos y oportunidades de la seguridad internacional como el actor global que quiere ser la Unión Europea.

La PCSD hereda compromisos adquiridos que se prolongan en el tiempo y consumen recursos necesarios para atender demandas emergentes y generan un estrés operacional en los contingentes y un desgaste en los gobiernos.

La PCSD tendrá que racionalizar los recursos, generar economías de escala, fijar prioridades y establecer criterios de coste-beneficio. Algunas

(24) En cualquier caso conviene remarcar que, salvo en el caso de la cooperación estructurada permanente, se sigue la regla de la unanimidad para adoptar las decisiones.

(25) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

asignaturas pendientes de la PESD como la división del trabajo, la especialización funcional, la agrupación (*pooling*) de medios o la externalización deberán atenderse en el futuro por la PCSD si se quiere racionalizar las posibilidades del sector (26).

Las instituciones previstas en los Tratados y encargadas de tomar parte en el proceso decisorio de la PCSD son básicamente, el Consejo Europeo y el Consejo, además del COPS.

El nuevo Tratado no contiene aportaciones decisivas respecto de las disposiciones en vigor, ni mucho menos conlleva el cambio de naturaleza de la PESD, que continuará siendo esencialmente intergubernamental y, por lo tanto, exclusivamente dependiente en última instancia de la voluntad política de los Estados miembros.

Por otra parte, resulta evidente que los desafíos a enfrentar de aquí a entonces, y por supuesto también con el nuevo Tratado en vigor, serán crecientes, tanto en razón de la complejidad e incertidumbre que caracteriza un contexto internacional siempre cambiante, como de las vicisitudes internas de la propia Unión Europea.

De lo que se trata es de distinguir bien entre la acción exterior de la Unión en sentido amplio y así definida, por un lado y, por otro, la PESD, que aun formando parte de aquélla dispone de un alcance y efectividad muy inferiores. Ninguna diferenciación es más elocuente que la que resulta de la simple comparación presupuestaria.

No se trata de una distinción puramente académica o erudita, sino que resulta fundamental para comprender la fuerza (y la debilidad) del actual modo de proceder de la Unión en los asuntos internacionales a pesar de la variada panoplia de instrumentos con los que cuenta, así como de los mecanismos y competencias institucionales en juego y sobre los que se espera un gran esfuerzo de clarificación, coordinación e impulso por parte del futuro alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (por lo que se refiere principalmente a la PESD y a las actividades del Consejo), que es al mismo tiempo vicepresidente de la Comisión (y como tal responsable de la coordinación de las actividades de esta institución en las áreas restantes de la acción exterior que seguirán estando bajo su competencia).

(26) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

El nuevo marco para la acción exterior de la Unión resultante del Tratado de Lisboa: especial referencia a la PESC.

En su estructura formal, el Tratado de Lisboa da un paso atrás en comparación con el Tratado del año 2004 por el que se establecía una Constitución para Europa, al separar nuevamente el Título V del TUE, que contiene normas generales sobre la acción exterior de la Unión, disposiciones específicas sobre la PESC y normas relativas a la ahora denominada PCSD, de la Parte Quinta del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea, que contiene normas generales sobre la acción exterior de la Unión, la política comercial común, la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria, la adopción de medidas restrictivas, los acuerdos internacionales, las relaciones con las organizaciones internacionales, los terceros países y las delegaciones de la Unión Europea, y la cláusula de solidaridad (27).

En el ámbito estricto de la PESC, el nuevo Tratado obliga a los Estados miembros a consultarse entre sí y a demostrar solidaridad mutua; introduce un modesto elemento de voto por mayoría cualificada en las decisiones del Consejo, junto a la posibilidad de la abstención constructiva; permite la ampliación en el futuro del voto por mayoría cualificada (para decisiones fuera del ámbito de la defensa), cuando el Consejo, por unanimidad, así lo decida; y facilita la cooperación reforzada (de al menos nueve Estados miembros) en la PESC.

Sobre todo, el nuevo Tratado crea el cargo de presidente permanente del Consejo Europeo, que se encargará de la representación exterior de la Unión en la PESC a su nivel. El texto crea la importante figura de alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será vicepresidente de la Comisión y presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la PESC, se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y asistirá al Consejo y a la Comisión a fin de garantizar la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión y entre éstos y sus demás políticas.

(27) Baste ahora con añadir que los dos Tratados modificados tienen el mismo valor jurídico y que, en aras de la coherencia y la comprensión, deben ser interpretados siempre conjuntamente.

El Tratado crea además, con el acuerdo de la Comisión y previa consulta al Parlamento, el SEAE, con el fin de ayudar al alto representante. Este SEAE estará formado por la Comisión, la Secretaría del Consejo y los servicios diplomáticos nacionales. Por otro lado, el texto refuerza los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo para todos los gastos de la Unión Europea, incluido el SEAE, lo que pone al Parlamento en situación de paridad con el Consejo. En el ámbito interno, siguen subsistiendo desafíos estructurales para la acción exterior de la Unión que el Tratado de Lisboa no ha resuelto y que, de hecho, continuarán lastrando la acción de la Unión durante largo tiempo.

Por lo tanto, la confirmación de la unanimidad con abstención constructiva, en lugar del voto por mayoría cualificada, como norma general para la PESC significa en la práctica que seguirá siendo la voluntad política de los Estados miembros (y especialmente la falta de ella) la verdadera fuerza determinante para el desarrollo de la PESC, cuyo alcance y potencialidades continuarán por lo mismo viéndose fuertemente condicionados y por ende también los de la acción exterior de la Unión en su conjunto.

Particular mención merecen también las importantes reformas operadas por el Tratado de Lisboa en relación con la ahora denominada PCSD, que incluyen:

1. La participación en la misma de las capacidades civiles y militares de todos los Estados miembros (con la excepción de Dinamarca), así como de las fuerzas multinacionales, con la posibilidad de encomendar la ejecución de las tareas a un grupo de Estados miembros.
2. La cooperación estructurada permanente en materia de defensa entre los Estados miembros con capacidad militar y voluntad política para encarar las misiones más exigentes.
3. El compromiso de mejorar progresivamente las capacidades militares.
4. La ampliación del papel de la Agencia Europea de Defensa; la obligación de los Estados miembros de acudir en ayuda de uno de ellos en caso de ataque (sin perjuicio de la neutralidad de algunos Estados miembros o de la pertenencia a la OTAN).
5. La ampliación de los objetivos de las denominadas *misiones Petersberg* (28).

(28) Pasan ahora a incluir la lucha contra el terrorismo, y, en fin, el refuerzo de la solidaridad mutua en caso de amenaza o ataque terrorista o de catástrofe natural. RUIZ CAMPILLO, Xira: «La Unión Europea y las misiones PESD», *Unisci Discussion Papers*,

Se trata de un fenómeno al que sin duda no ha sido ajeno el impulso franco-británico desde la Declaración de Saint-Malo de 1998, impulso que, desde el año 2003, se ha plasmado en 18 operaciones realizadas en tres continentes, que van desde el mantenimiento de la paz al control de fronteras o a la reforma de los sectores judicial, policial o de seguridad.

Si a ello unimos la adopción de los Objetivos Civiles 2010, la creación dentro del Consejo de una Célula de Planificación y Conducción Civil, el logro de la capacidad operativa del Centro de Operaciones de la Unión y la plena operatividad para desarrollar en paralelo sendas misiones PESD de carácter militar mediante el uso de dos Grupos de Combate, advertiremos rápidamente las potencialidades y retos pendientes para una Unión que, sin perjuicio de sus aspiraciones pacíficas, necesita claramente desarrollar un área fundamental tanto para su propia autodefensa como para sus aspiraciones globales.

En resumen las principales novedades que se producen con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en materia de política de seguridad común son las siguientes (29):

- Por lo que se refiere al aspecto institucional, el Tratado de Lisboa da un «rostro» a la PESC por medio del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. A pesar de la denominación reductora (el Tratado constitucional instituía un «ministro» de Asuntos Exteriores), la creación del cargo expresa la voluntad de establecer un servicio diplomático europeo que procurará buscar y aplicar el consenso en materia de relaciones exteriores bajo la autoridad del alto representante («SEAE» compuesto de funcionarios de la Comisión, del Consejo y de los Estados miembros) (30).
- El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sustituye al alto representante para la PESC y al comisario europeo encargado de las Relaciones Exteriores y recoge las dos

número 11, mayo de 2006. Pasan de este modo a integrarse de forma explícita en el Tratado de la Unión toda una serie de propuestas y decisiones adoptadas a lo largo de varios años por diversos Consejos Europeos y Consejos de la Unión que han acabado por convertir a la PESC en una de las áreas más prometedoras en el desarrollo de la Unión.

(29) RUIZ CAMPILLO, Xira: «La Unión Europea y las misiones PESD», *Unisci Discussion Papers*, número 11, mayo de 2006.

(30) RUIZ CAMPILLO, Xira: «La Unión Europea y las misiones PESD», *Unisci Discussion Papers*, número 11, mayo de 2006.

funciones. Está nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y con la aprobación del presidente de la Comisión. El Consejo Europeo puede poner fin a su mandato por el mismo procedimiento. El alto representante preside el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y puede presentar propuestas de decisiones en materia de PESC al Consejo Europeo y al Consejo de Ministros y vela por la ejecución de las decisiones relativas a la PESC. Representa a la Unión Europea, por ejemplo en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, si los miembros permanentes europeos lo piden. Es miembro y vicepresidente de la Comisión Europea, y por consiguiente puede perder su función en caso de censura de la Comisión por el Parlamento Europeo.

- En cuanto al funcionamiento y a las competencias, el Tratado de Lisboa confirma el estatuto particular de la PESC. Así pues, cuando la PESC estaba incluida en la tercera parte del Tratado constitucional relativa a las políticas de la Unión, el Tratado de Lisboa le asigna un título específico en el Tratado de la Unión Europea y no en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión donde se encuentran las otras políticas (artículos 1 a 23 y siguientes del Tratado de Lisboa, 21 a 46 del TUE, Título V en la versión consolidada de los Tratados).
- Esa colocación particular es una manera de recordar el carácter intergubernamental de la PESC, tras las solicitudes de varios Estados, Francia y Reino Unido, en particular. Se especifica en el cuerpo del Tratado que la PESC se rige por normas y procedimientos particulares y una declaración adjunta recuerda que las disposiciones relativas a la PESC no conferirán nuevos poderes a la Comisión para tomar la iniciativa de decisiones ni tampoco aumentarán el papel del Parlamento Europeo.
- A petición del Reino Unido, el Tratado de Lisboa precisa que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no es competente para juzgar de litigios relativos a la interpretación o la aplicación de las decisiones tomadas en el marco de las PESC y política de defensa (31).
- La iniciativa de una decisión pertenece a los Estados y al alto representante. En este ámbito, la Comisión Europea pierde su prerrogativa de propuesta legislativa (la comparte con el alto representante). Pero

(31) El propósito es claro: se trata de impedir que le Tribunal menoscabe las competencias de los Estados en este ámbito muy vinculado a la soberanía. RUIZ CAMPILLO, Xira: «La Unión Europea y las misiones PESC», *Unisci Discussion Papers*, número 11, mayo de 2006.

la manifestación más destacada del carácter intergubernamental de la PESC reside en la exigencia de unanimidad para la adopción de las decisiones por el Consejo, aunque sea necesario señalar que existen cuatro excepciones a la norma de la unanimidad. Las tres primeras existen ya en la actualidad: decisiones por las que se define una acción o una posición de la Unión sobre la base de una decisión del Consejo Europeo, aplicación de las acciones o posiciones comunes, nombramientos de representantes especiales. La cuarta era una innovación del Tratado constitucional. Se aplica a las posiciones europeas adoptadas a raíz de una petición del Consejo Europeo.

- Por último, la atribución de la personalidad jurídica a la Unión Europea que le permitirá celebrar acuerdos internacionales, se acompaña de una nueva Declaración a fin de impedir una interpretación extensiva de las competencias de la Unión. La Declaración precisa que: «El hecho de que la Unión Europea tenga personalidad jurídica no autorizará en modo alguno a la Unión a legislar o actuar más allá de las competencias que los Estados miembros le han atribuido en los Tratados.» (Declaración 24 relativa a la personalidad jurídica de la Unión Europea) (32).

Conclusiones

Existe por parte de la Unión Europea una intención decidida de participar en las relaciones internacionales con una voz única, como así demuestra el hecho de la creación de un servicio exterior común y una PCSD, sin perjuicio de los avances que son necesarios para que las medidas a adoptar colmen todas las expectativas de todos los Estados que conforman la Unión.

El desarrollo de los instrumentos PESD en la Unión Europea le ha proporcionado al Consejo una nueva forma de contribuir a la consolidación de la paz en distintas áreas. Este hecho, a su vez, le convierte en un actor más válido y creíble en la escena internacional. Además, la disponibilidad por parte de la Unión de capacidades tanto militares como civiles le convierte en un actor único en materia de gestión de crisis y prevención de conflictos.

(32) RUIZ CAMPILLO, Xira: «La Unión Europea y las misiones PESD», *Unisci Discussion Papers*, número 11, mayo de 2006.

El que hasta ahora se haya desarrollado más la parte civil que la militar no debe verse como un punto débil de la Unión. Es más, hay quien dice que dotarse de mayores capacidades militares haría que el territorio europeo fuera visto como mucho más «militarizado» que hoy día, y así, más proclive a adquirir «enemigos» tradicionales.

La ahora denominada PCSD, de la Parte Quinta del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea, amplía el ámbito de actuación, ya que contiene normas generales sobre la acción exterior de la Unión, la política comercial común, la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria, la adopción de medidas restrictivas, los acuerdos internacionales, las relaciones con las organizaciones internacionales, los terceros países y las delegaciones de la Unión Europea, y la cláusula de solidaridad, por ello será necesario la adopción de todos los acuerdos que sean necesarios para financiarla y dar credibilidad por tanto, a la Unión en el ámbito exterior.

Bibliografía

An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277-S/24111, párrafos 55-59, 17 de junio de 1992.

ANTÓN ZARRAGOITIA, Mikel: Notas: «Reforzamiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa en el Tratado de Lisboa», Bilbao, mayo de 2009.

GOSALBO BONO, Ricardo, director en el Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea: «Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC», «La Unión Europea: desafíos para su política exterior», traducción al español del artículo «Some reflections on the CFSP Legal Order», *Common Market Review*, número 43, pp. 337 a 394, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, número 49, 2006.

«La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa» *Cuadernos de Estrategia*, número 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid.

MEJÍA MOLINA, Diana: «Relaciones exteriores de la Unión Europea: La creación y desarrollo de la Política Exterior y de la Seguridad Común», Universidad de los Andes, Santiago de Chile, septiembre de 2005.

PÉREZ VILLALOBOS, M.^a Concepción: «La Política Exterior de Seguridad Común en el Tratado Constitucional de la Unión Europea», *ReDCE*, número 3, pp. 229-249, enero-junio de 2005.

Boletín de Información, número 323

RUIZ CAMPILLO, Xira: «La Unión Europea y las misiones PESD», *Unisci Discussion Papers*, número 11, mayo de 2006.

SALOMÓN, Mónica, profesora de relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona: «La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los nuevos intergubernamentalismos», *Afers Internacionals*, números 45-46, pp. 197-221, en: www.cidob.org.

EL GRAN MEDIO ORIENTE: DE MARRUECOS A PAKISTÁN

Roberto Brocate Pirón (1)

*Investigador doctorando en Ciencias Política
de la facultad de Derecho
en la Universidad Autónoma de Madrid*

Las revoluciones que se han ido sucediendo en el mundo árabe en los años 2011 y 2012 expresan el agotamiento de sistemas de gobierno autoritarios en los que la sociedad cada vez se ha visto más acorralada por la pobreza, el desempleo y una crisis económica y de valores propios del mundo islámico. Las razones de ello no sólo se han de buscar en el hastío y cansancio de sociedades dirigidas por gobernantes represivos, sino también en los intereses extranjeros por hacerse con el control del GMEI (*Great Middle East*). La Iniciativa del Medio Oriente Ampliado y Norte de África (BMENAI) refrenda el interés por parte de varias naciones occidentales por hacerse con el control del Gran Medio Oriente, el nuevo *heartland* de Halford Mackinder o *rimland* de Nicholas Spykman, al que se ha sumado gran parte del Magreb y del Sahel como zonas fundamentales de la estrategia política de Washington y del G-8.

Introducción

La geoestrategia internacional se ha caracterizado en las últimas décadas por la territorialización de sus intereses en un punto estratégico; el denominado *heartland*, situado en Eurasia. El pivote geográfico, teorizado por Halford Mackinder en el año 1904 (2), y complementado por el

(1) Investigador doctorando en el Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la facultad de Derecho en la Universidad Autónoma de Madrid. Se encuentra desarrollando su tesis doctoral sobre seguridad energética en Asia-Pacífico, África y América Latina. Actualmente está trabajando en la Embajada de España en Kiev (Ucrania) para el Ministerio de Asuntos Exteriores.

(2) MACKINDER, Halford J.: «The geographical pivot of history (1904)» *The Geographical Journal*, volumen 170, Issue 4, pp. 298-321, diciembre de 2004, en: <http://es.scribd.com/doc/48736640/The-Geographical-Pivot-of-History-by-Harold-MacKinder-1904>