

III

ASPECTOS MILITARES DE LA GESTIÓN DE CRISIS EN EL MARCO DE LA PESD

Por MASSIMO CORIO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN Y PREMISA METODOLÓGICA.—II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PESD HASTA NIZA: A) *La Declaración de Petersberg*.—B) *El tratado de Amsterdam*.—C) *La declaración de Saint-Malò*.—D) *El Consejo Europeo de Colonia*.—E) *El Consejo Europeo de Helsinki*.—F) *La Conferencia de Bruselas sobre capacidades*.—III. LA PESD DESDE NIZA HASTA HOY: ENTRE CONSEJOS EUROPEOS Y CONVENCION: A) *El Consejo Europeo de Niza y la CIG 2000*.—B) *Desarrollos posteriores*.—C) *Los trabajos de la Convención*.—IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES: A) *El Comité Político y de Seguridad*.—B) *El Comité Militar*.—C) *El Estado Mayor*.—V. LAS MISIONES PETERSBERG Y LA COMPATIBILIDAD DE ÉSTAS CON LA CONDICIÓN DE NEUTRALIDAD DE ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS.—VI. ASPECTOS FINANCIEROS DE LA PESD.—VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN Y PREMISA METODOLÓGICA

El deseo de crear un sistema de defensa común para todos los Estados europeos, empieza a manifestarse nada más terminar la Segunda Guerra Mundial. En aquellos momentos, la unificación o integración de lo que queda de cada uno de los ejércitos nacionales se percibe como doblemente positiva facilitando, por un lado, la «consolidación de las fronteras establecidas *manu militari*» (1) y, del otro, dificultando el estallido de una nueva guerra en el escenario europeo.

(1) A. A. HERRERO DE LA FUENTE: «La política exterior y de seguridad común de la UE», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 186, ed. CISS-Praxis, Barcelona, 2000, pág. 112.

Todavía, desde los tiempos del Plan Plevent y de la CPE hasta hace sólo unos años, el reto de una política común de defensa se transforma en uno de los temas más conflictivos dentro del proceso de integración europeo. Las distintas políticas de los Estados miembros en materia de defensa, con la aparentemente insanable fractura entre *atlantistas* y *européistas*, junto a la necesidad de no crear situaciones de contraste entre ellos, hacen que los Estados miembros elijan profesar durante décadas una especie de «pacifismo institucional» (2).

Esta situación empieza a cambiar, aunque de forma muy tímida, desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión; a partir de entonces, los Estados miembros dan lugar a un *crescendo* de actos normativos y políticos que tienen por objeto la constitución de una política común de defensa, la determinación de un contingente militar europeo y las modalidades de intervención de este último.

Los factores que han permitido la elaboración de una Política de Defensa entre los 15 han sido de naturaleza heterogénea como, entre otros, la desaparición del «Enemigo Comunista», la Guerra del Golfo y la inadecuación de la respuesta europea a la crisis de Kosovo en 1998. A raíz de estos acontecimientos históricos, la recién nacida UE decide reforzar su capacidad estratégica en situaciones de crisis, saliendo de aquel rol tácito y establecido de antemano que, como afirma Rafael Bardají, ve «una clara división de tareas en la que los estadounidenses luchan y vencen y los europeos pagan y reconstruyen» (3).

Antes de empezar el análisis de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), resulta necesario aclarar algunas dudas que podrían manifestarse acerca del efectivo alcance de la misma en su actual desarrollo.

En efecto, el texto de los documentos normativos y doctrinales así como el mismo acrónimo «PESD», elegido para definir esta especial política de la Unión, hacen un uso ambiguo de la palabra «defensa», asociada más o menos explícitamente al área geográfica «Europa».

A raíz de esto, podría ser fácil caer en el error de entender la PESD como aquella política dedicada a la defensa militar del territorio de la Unión. En la realidad no es así: no obstante la PESD opere sin duda en el ámbito de la defensa, ésta no es la del territorio de los Estados que participen en esta política, siendo dicha tarea reservada a otras entidades como la NATO o a los mismos Estados.

(2) R. L. BARDAJÍ: *La defensa europea: promesas y frustraciones*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, <http://www.r-i-elcano.org>, Madrid, 2002, pág. 1.

(3) *Ibidem*.

Por lo tanto, queriendo delimitar *grosso modo* el ámbito de acción de la PESD, sería más correcto concebir esto como el proceso de construcción de unas capacidades militares europeas o, aún mejor, de las capacidades de intervención en «áreas de crisis», parafraseando de esta manera la letra de la Declaración de Petersberg (4).

El objeto del presente análisis se limita a los medios de intervención militar actualmente a disposición de la UE, es decir la primera y más novedosa de las dos vertientes en las cuales puede desarrollarse la PESD. Es intención de quien escribe averiguar si las actuales previsiones en materia de PESD resultan lo suficientemente precisas y viables para ser aplicadas en una situación real o, mejor dicho, en una situación de crisis que vea desplegada una fuerza militar bajo el pabellón de la UE en un territorio más o menos lejano de Europa.

Al fin de lograr este objetivo, el análisis arranca con un *escursus* histórico-evolutivo de la PESD desde la Declaración UEO de Petersberg hasta el reciente Consejo de Copenhague. Sucesivamente, será objeto de estudio el nuevo entramado institucional que esta política ha insertado en la estructura orgánica general de la UE, observando desde una perspectiva jurídica sus atribuciones y compatibilidades. A continuación, este análisis se enfrentará a los cómputos que se encomiendan a la PESD, sin olvidar el fundamental aspecto económico de la misma, escasamente estudiado por parte de la doctrina.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PESD HASTA NIZA

La PESD, en su actual estado de desarrollo normativo, político y estratégico, es el resultado de una cadena de acontecimientos cuya naturaleza, heterogénea por lo que afecta al marco institucional que los genera, lleva a distinguirlos entre «internos» y «paralelos» a la UE.

Acerca de los primeros, las actuales previsiones en materia de PESD derivan de un complejo proceso de desarrollo que arranca desde el Tratado de Amsterdam y llega, Consejo tras Consejo, hasta hoy sin lograr que esta política tenga, todavía, una naturaleza suficientemente definida (5).

Los acontecimientos paralelos son los que llegan, directa o indirectamente, a afectar las decisiones de la UE y que se producen por la labor de los distintos sujetos que puedan reclamar un *quid* de competencia en materia de

(4) *Vid. infra* cáp. II/A.

(5) *Vid. supra* cáp. I.

utilización de fuerzas militares europeas (6). Entre estos sujetos destacan la NATO, la UEO y los mismos Estados miembros.

Como bien puede entenderse, la interacción de estos dos tipos de acontecimientos y la pluralidad de los sujetos en juego, crean una situación en la cual aún hoy es difícil establecer positivamente y definitivamente la amplitud del objetivo u objetivos de la PESD (7). La razón de este estado de hecho se debe, en primer lugar, al carácter de compromiso intergubernamental que caracteriza intrínsecamente a la política en análisis, al cual se debe añadir la extrema complejidad interpretativa del *corpus* heterogéneo de actos más o menos vinculantes que progresivamente se viene creando alrededor de la PESD.

A) *La Declaración de Petersberg*

El 19 de junio de 1992, en la ciudad alemana de Petersberg, el Consejo de la UEO adopta una declaración por medio de la cual se establece, de forma expresa, que las unidades militares puestas a disposición de esta Organización por parte de sus Estados miembros, solamente pueden ser utilizadas para llevar a cabo determinados tipos de intervenciones como: misiones de carácter humanitario o de evacuación de ciudadanos, misiones de mantenimiento de la paz y misiones de fuerzas de combate por la gestión de crisis, inclusive las operaciones para restablecer la paz.

Siempre en esta declaración, los Estados miembros se comprometen a vincular la utilización de dichas fuerzas militares a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. De esta manera, cualquier intervención de la UEO de carácter coercitivo, debería de ser previamente autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU (8).

(6) En el sentido de fuerzas militares pertenecientes a los Estados del continente europeo.

(7) *Vid.* A. MANGAS. En 1999 habla de «compromiso inacabado», situación que permanece, en opinión de quien escribe, hasta el día de hoy. A. MANGAS MARTÍN y D. LIÑÁN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2.ª ed., ed. McGraw-Hill, Madrid, 1999, pág. 369.

(8) En este sentido, resulta muy indicativo del «valor vinculante» de semejantes declaraciones observar que, a pesar de ellas, nueve Estados miembros de la UEO (y también de la UE) participen en la intervención militar de la NATO en la ex Yugoslavia sin contar con el previo visto bueno de las NU.

B) *El Tratado de Amsterdam*

El Tratado de Amsterdam proporciona el primer paso hacia la superación de uno de los mayores tabúes del proceso de integración europea: la previsión de una política común de defensa.

La espina dorsal de esta política está constituida por el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea (TUE), así como modificado por el Tratado en examen, en el cual se dispone explícitamente que la política exterior y de seguridad común abarque «todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición de una política de defensa común...»; siempre en el artículo, se hace referencia a la UEO como parte integrante del desarrollo de la Unión y verdadero «brazo armado» de la misma.

Dicha capacidad afecta directamente a «misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz»; en otras palabras, en Amsterdam los Estados miembros acuerdan comunitarizar —en sentido atecnico— las misiones Petersberg adoptando literalmente las fórmulas utilizadas por la Declaración homónima de la UEO (9).

Si de un lado este artículo no sirve para determinar con un suficiente grado de precisión el real alcance de la PESD, por el otro tiene el mérito de individualizar la sede competente en Europa a tratar la vertiente estratégico militar de la PESD, es decir la UEO (10).

Al fin de aclarar las relaciones entre UE y UEO, se añaden al Tratado de Amsterdam el Protocolo sobre el artículo 17 del TUE, la Declaración sobre la intensificación de la cooperación entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental, además de la Declaración UEO sobre el papel de esta última organización y de sus relaciones con la UE y la Alianza Atlántica.

Teniendo en cuenta que no todos los Estados miembros de la UE resultan ser paralelamente miembros de la UEO, el Consejo adopta el 10 de mayo de 1999 una Decisión relativa a las modalidades prácticas de participación de todos los Estados en las misiones a que se refiere el apartado 2 del artículo 17 TUE en las que la UE recurra a la UEO.

Bajo el perfil práctico, quien escribe quiere señalar la debilidad del *corpus* elaborado en Amsterdam por lo que afecta a su vertiente ejecutiva. En efecto, el procedimiento de aprobación de las misiones implica un vaivén

(9) *Vid. supra* cap. II/A.

(10) S. DUKE: «From Amsterdam to Kosovo: lessons for the future of CFSP», en *Eipascope*, núm. 2, Amsterdam, 1999, págs. 5 y ss.

del proyecto de decisión entre los órganos de una y otra organización (11) que puede llegar a perjudicar la eficacia misma de la operación militar.

C) *La Declaración de Saint-Malò*

Después de años de contrastes, el 4 de diciembre de 1998, Francia y Reino Unido elaboran, en en la ciudad gala de Saint-Malò, una declaración que marca un acercamiento de las respectivas posturas antitéticas respecto a una política común de defensa (12). En este sentido, es el Reino Unido el que da un verdadero «giro» respecto a sus consolidadas convicciones atlantistas, acercándose al deseo francés de una política de defensa común más autónoma, o, en otras palabras, más independiente de los EE.UU.

Parte de la doctrina (13) justifica este cambio con la voluntad británica de liderar por lo menos una de las políticas de la Unión: dado el rechazo de este Estado a la moneda única y los límites impuestos a la libre circulación de personas, el Reino Unido ve en una futura política de defensa un lugar donde afirmar su protagonismo de cara a los demás Estados miembros.

Esta tesis parece convincente, especialmente si se tiene en cuenta que la Declaración de Saint-Malò no es el primer ejemplo de un cambio tan radical en la política europea británica, desde siempre muy reacia a ceder competencias de *high politic*. En este sentido, las motivaciones que incitan a este «giro británico» acerca de una política europea de defensa, recuerdan las que subyundieron a la misma entrada del Reino Unido en la realidad comunitaria, o sea el miedo de que actuando contracorriente, «*Britain's position will decline*» (14) en la escena geopolítica internacional.

En Saint-Malò, los dos Estados acuerdan demandar al Consejo Europeo el poder discrecional en materia de defensa común en el marco de la PESC, estableciendo que las decisiones en este sentido tengan que ser adoptadas sobre la base de acuerdos intergubernamentales. Paralelamente, la Declaración en examen especifica que una política europea de defensa común, necesita ser soportada por una fuerza militar «creíble» (15) y por estructuras logísti-

(11) Las llamadas «navettes».

(12) M. RUTTEN: *From St.Malò to Nice - European defence: core documents*, ed. Institut d'Études de Sécurité-UEO, París, 2001, pág. 7.

(13) En este sentido *vid.* N. FERNÁNDEZ SOLA: «La política europea de seguridad y defensa y la coordinación interpilares», en *La seguridad europea en el siglo XXI*, Conferencia internacional, Granada, 5-9 noviembre 2001, pág. 3.

(14) A. MORAVCSIK: *The choice for Europe - Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, ed. Cornell University Press, New York, 1998, págs. 164 y ss.

(15) Así en la Declaración de Saint-Malò.

cas adecuadas, evitando a todas costas inútiles duplicaciones de éstas con las que pertenecen a la NATO.

Las reacciones a la declaración franco-británica (16) de Saint-Maló no tardan en manifestarse entre los gobiernos de los Estados miembros: Alemania e Italia se muestran enseguida favorables al acuerdo y dispuestas a empezar la construcción de una política europea de defensa, llegando de esta forma a un consenso programático entre los cuatros grandes de la UE.

D) *El Consejo Europeo de Colonia*

El primer paso relevante hacia la concreción de una Política común de defensa, se da en el ámbito del Consejo que se celebra en Colonia los días 3 y 4 de junio de 1999.

En esta línea, el Consejo individualiza unos parámetros a los cuales tienen que converger los esfuerzos de los Estados miembros: primero, organizar en el seno de la Unión una fuerza militar creíble que le permita actuar de forma autónoma (17) en la gestión de las crisis internacionales, después instituir unos órganos *ad hoc* y elaborar un sistema de procedimientos decisivos apropiados cuanto eficaces, por último desarrollar una recíproca y eficaz consulta, cooperación y transparencia entre UE y NATO.

Acerca del primer punto, el Consejo hace hincapié en la necesidad de crear fuerzas comunes europeas más eficaces, empezando por el refuerzo de las ya existentes a nivel nacional, binacional o multinacional y evitando inútiles duplicaciones estructurales y de cadena jerárquica.

Los mandatarios en esta sede dan, además, mucha importancia a la exigencia de que dichas fuerzas sean entrenadas y aptas para conducir operaciones de gestión de crisis internacionales; paralelamente, tendrían que contar con el soporte de sistemas informativos, de transporte, mando y control. Además, estas fuerzas tienen que caracterizarse por su alto nivel de capacidad de despliegue, sostenibilidad, interoperatividad, flexibilidad y movilidad. A estas características hay que añadir una suficiente autonomía respecto a cada uno de los Estados miembros y de los demás organismos internacionales que eventualmente participen en la operación (18).

(16) Cabe recordar el carácter de potencias nucleares de estos dos Estados, además del hecho de que gocen de una plaza permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

(17) Teniendo siempre en cuenta las respectivas competencias de ONU y NATO.

(18) En este sentido, se prevé que antes de cada operación se establezca si la UE actúa autónomamente con fuerzas propias (en sentido extenso), o por medio de recursos de la NATO. En este último caso la gestión de la operación tiene que llevarse a cabo en colaboración con los vértices de esta última.

Respecto al segundo punto, y dada la ineficacia práctica demostrada en los procedimientos decisorios elaborados en Amsterdam, los Estados miembros se comprometen en modificar el entero sistema, evidenciando la necesidad de crear unos órganos *ad hoc* para el control político y el mando militar.

A estas medidas se añade una previsión general de desarrollo de medios de análisis de las situaciones de crisis y de un sistema autónomo de *intelligence*, de manera de permitir a la Unión una conducción eficaz de misiones de *peace-keeping/peace-making*. En este sentido, se acuerda que en las reuniones generales del Consejo puedan participar, en caso de oportunidad, los Ministros de Defensa de los Estados miembros.

Las relaciones operativas entre UE y NATO se desarrollan desde los principios establecidos en Amsterdam, precisando que la Alianza Atlántica en cada caso sigue manteniendo la voz cantante en la defensa de los Estados que participan en ella. En segundo lugar, en Colonia se especifica que cada Estado miembro tiene el derecho de participar en las iniciativas de la UE en materia de PESC, a pesar de ser miembro o no de la NATO.

E) *El Consejo Europeo de Helsinki*

En el Consejo que se celebra en Helsinki los días 10 y 11 de diciembre de 1999, los Estados miembros operan un desarrollo de los puntos fijados en Colonia acerca de la política de defensa.

Los acuerdos logrados en este Consejo afectan a tres distintos ámbitos de acción de la PESD:

1. capacidades militares que puedan desplegarse con rapidez y objetivos colectivos en materia de mando, control, inteligencia y transporte estratégico;
2. creación de nuevos órganos políticos y militares que permitan a la Unión tomar decisiones sobre las operaciones Petersberg en las cuales esta decida involucrarse y asegurar, bajo la autoridad del Consejo, el necesario control político y la dirección estratégica de dichas misiones;
3. definición de las modalidades de cooperación de los Estados europeos miembros de la NATO pero no pertenecientes a la Unión.

Acerca del primer punto, en Helsinki los Estados miembros deciden de concretizar, en cuanto a medios efectivos y tiempos, las previsiones abstractas que se desprenden del Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia elaboradas en Colonia. En este sentido, el Consejo pone como fecha límite el 2003 a fin de constituir el primer contingente de fuerzas militares que tiene que ser integrado por 50.000/60.000 soldados, desplegables en un plazo má-

ximo de 60 días y con una capacidad suficiente para cumplir misiones de hasta un año de duración.

Estas aportaciones militares de base voluntaria, soportadas por los adecuados instrumentos logísticos, de transportes y de C4ISR (19), quedan abiertas también a los países candidatos a la adhesión a la Unión y constituyen la base de la llamada «Fuerza Europea de Reacción Rápida» (FERR).

La FERR no debe de ser entendida como un ejército común europeo, sino como una fuerza «*on demand*» (20) capaz de cumplir con los cómputos que deriven del artículo 17 TUE, o sea las Misiones Petersberg.

Por lo que afecta el marco institucional, el Consejo de Helsinki desarrolla la previsión general de Colonia acerca de la constitución de los órganos consultivos y decisivos necesarios para llevar a cabo las misiones Petersberg.

En este sentido, los Estados miembros prevén la institución de tres órganos de carácter político y militar en el seno del Consejo. Dichos órganos, que tienen carácter permanente, reciben en esta sede únicamente una delimitación parcial de sus respectivas competencias, demandándose a un futuro Consejo la definición exacta de éstas y, en su caso, la modificación del TUE a fin de coordinarlas con la totalidad del aparato institucional de la Unión. Los tres órganos que de esta forma vienen a crearse resultan ser un Comité Político y de Seguridad, un Comité Militar y un Estado Mayor (21).

El tercer punto enfrentado por el Consejo en examen es inherente a la necesidad de regular las relaciones entre UE y NATO y, por supuesto, entre los Estados pertenecientes a una o ambas organizaciones. A tal fin, los Estados miembros deciden demandar a las siguientes presidencias la elaboración de una serie de medidas aptas para crear un sistema de comunicación y colaboración entre la UE y la NATO.

F) *La Conferencia de Bruselas sobre Capacidades*

El 20 de noviembre de 2000, en Bruselas, los Estados miembros participan en una conferencia para recoger unos compromisos nacionales concretos, con el fin de lograr los objetivos militares establecidos en el Consejo europeo de Helsinki y sentar así las bases de la FERR.

(19) *Command, Control, Communication (C3) + Computing Intelligence Surveillance Reconnaissance*.

(20) En este sentido *vid.* M. CREMASCO: *Il ruolo della Forza Europea di Reazione Rapida*, ed. Centro Militare di Studi Strategici/A&P Company, Roma, 2001, págs. 81 y ss.

(21) Para un análisis de estos órganos *vid. infra* cap. IV.

En esta sede, se elabora un «catálogo de fuerzas» en el cual se apuntan todas las contribuciones que cada Estado miembro aporta voluntariamente.

A este respecto, cabe distinguir entre fuerzas militares propiamente dichas, que son las protagonistas de las misiones Petersberg (22), las aportaciones de tipo logístico-estratégico ofrecidas en soporte de éstas y las de tipo C4ISR.

Acerca de las primeras, las contribuciones voluntarias anunciadas por los Estados miembros recogidas en el «catálogo de fuerzas», rozan los 100.000 hombres, 400 aviones de combate y 100 buques. Paralelamente, las aportaciones estratégicas aportadas por los Estados miembros afectan a aeropuertos, cuarteles, sistemas de información (23) y de comunicación.

Estas últimas ofertas permiten, en teoría, a la UE tener recursos estratégicos independientes respecto a los de la NATO, evitando de esta forma posibles problemas de naturaleza política respecto a la utilización de infraestructuras de esta última organización situadas en países que no sean miembros de la UE (24), por lo menos hasta que los recién logrados acuerdos «*Berlin Plus*» entre las dos resulten totalmente efectivos.

III. LA PESD DESDE NIZA HASTA HOY: ENTRE CONSEJOS EUROPEOS Y CONVENCION

A) *El Consejo europeo de Niza y la CIG 2000*

El Consejo que se celebra en Niza los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000 da lugar a un verdadero *sprint* por lo que afecta la PESD. En esta Cumbre los mandatarios de los Estados miembros deciden aprobar el Informe elaborado por la Presidencia francesa sobre la Política de seguridad y defensa (25) en cuyo texto y numerosos Anexos se detallan —a veces de forma prematura— las líneas estructurales y funcionales de la PESD.

Sin embargo, no deja de ser llamativo el hecho que en la otra vertiente de las labores de Niza, es decir la elaboración del Tratado homónimo, las previsiones que modifican el régimen de la política en examen (26), aunque de un importante valor formal, no tengan una importancia paralela de contenido

(22) Especialmente las de tipo «Charlie». *Vid. infra* cap. V.

(23) Por ejemplo, el Centro Satélites de Torrejón.

(24) Véase, en este sentido, el rechazo instrumental mantenido hasta el 2002 de Turquía a la utilización por parte de la UE de los aeropuertos NATO localizados en su territorio.

(25) Anexo III del Informe de la Presidencia sobre la política europea de seguridad y defensa, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZZANO, R. ALONSO GARCÍA: *Código de la Unión Europea - Anexo de Actualización*, ed. Civitas, Madrid, 2001, págs. 277 y ss.

(26) Exactamente los arts. 17, 24, 25 y 27 TUE.

sustancial. La sensación es que los Estados miembros, a pesar de haber encontrado un acuerdo más o menos fuerte entre ellos, se muestran medrosos a la hora de revestirlo del valor jurídico e incluirlos en el TUE en términos de irrevocabilidad y vinculatoriedad.

La doctrina concuerda al definir la actuación del Consejo por lo menos de «poco valiente» (27) respecto a la política en examen, especialmente comparada con las grandes expectativas generadas por esta Cumbre (28). Analizando las modificaciones normativas aportadas al Título V del Tratado, se desprende la clara naturaleza de compromiso de las mismas y el intento de llegar a soluciones mínimas que, si de un lado no hacen a la felicidad de la mayoría, por lo menos resultan ser aceptadas *oborto collo* por todos.

En Niza se avanza en la línea de dar coherencia a la imagen de la UE en el ámbito de la PESD, de insertar lo más posible ésta en el marco institucional de la UE, además de establecer órganos que se encarguen de asumir el control político y la dirección estratégica en la ejecución de misiones de Petersberg y, en último lugar, desarrollar el sistema de relaciones entre la Unión, la NATO, los estados Aliados que no sean miembros de la UE y los Países candidatos en el ámbito de la PESD (29).

Empezando por la vertiente estructural de las modificaciones operadas en Niza, en el nuevo artículo 25 TUE se prevé la creación de un Comité Político y de Seguridad (CoPS), al cual corresponden unas funciones más amplias respecto al CoPO previsto en Amsterdam (30). Además, en Niza se definen puntualmente la estructura y las funciones de los otros dos órganos que derivan de los Consejos de Colonia y Helsinki, o sea el Comité Militar y el Estado Mayor (31), cuya existencia no queda reflejada curiosamente en el texto del Tratado.

La redacción del artículo 17 TUE, pone de manifiesto las profundas divergencias de opinión entre los Estados miembros acerca del papel de la UEO en cuanto «brazo-armado» de la Unión y ejecutora de las misiones Petersberg. La desaparición de cada referencia a esta organización en la nueva letra del TUE, paralelamente a la actual ausencia de previsiones acerca de la posible integración de la UEO en la Unión, hace presagiar una paulatina eli-

(27) INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS S. PABLO-CEU: *La Política Europea Común de Seguridad y Defensa ante la Presidencia Española*, <http://www.ccu.es/idee.htm>, Madrid, 2001, pág. 12.

(28) S. DUKE: «From Feira to Nice: more *bonnes parole*?», en *Eipascopes*, núm. 3, Amsterdam, 2000, págs. 14 y ss.

(29) Las llamadas formaciones UE+15 y UE+6 elaboradas en el Consejo de Santa Maria de Fera.

(30) *Vid. infra* cap. IV.

(31) *Ibidem*.

minación de aquélla, con el consiguiente traspaso de funciones hacia órganos permanentes de la UE encargados de gestionar definitivamente las cuestiones relativas a la PESD.

B) *Desarrollos posteriores*

Después de Niza, el desarrollo de la PESD sigue una evolución encaminada a alcanzar dos objetivos: primero, concretar los acuerdos «*Berlin Plus*» entre UE y NATO acerca de la utilización por parte de la Unión de las posibilidades operativas de la Alianza; en segundo lugar, el deseo por parte europea de demostrar frente a la sociedad internacional su capacidad de liderazgo de misiones como la SFOR y la «*Allied Harmony*» (32) actualmente llevadas a cabo por la NATO. A estos primeros dos objetivos se añade la toma de conciencia de las limitaciones operativas de la PESD, lo que ha motivado que en el seno de la Convención Europea dicha política sea actualmente objeto de estudio para una eventual reforma.

El Consejo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001, destaca por la «Declaración de operatividad de la PESD», contenida en su Anexo II (33), en donde se afirma que la UE «es ya capaz de conducir operaciones de gestión de crisis». Además, en este documento el Consejo concreta tres directrices de trabajo a seguir por parte de la Unión, a fin de permitir la conducción de operaciones de gestión de crisis que cubran todo el espectro de las misiones Peterberg: antes de todo un desarrollo equilibrado de las capacidades militares y civiles de los Quince, en segundo lugar la ultimación de los acuerdos «*Berlin Plus*» con la NATO y, en tercer lugar, la aplicación de los acuerdos de Niza con los países socios.

El posterior Consejo de Barcelona se enfrenta al tema de la PESD expresando exclusivamente la disponibilidad por parte de la UE de hacerse cargo de la conducción de una operación militar que suceda a la actualmente llevada a cabo por la NATO en la ex República Yugoslava de Macedonia, a condición previa de que los acuerdos «*Berlin Plus*» con la Alianza resulten ya operativos.

También en Sevilla los mandatarios remarcan la voluntad de la Unión de relevar a la NATO en la conducción de la misión «*Amber Fox*» y el deseo de llegar en un breve plazo a un acuerdo con la Alianza acerca de la utilización de sus recursos estratégicos.

(32) Nombre con el cual se denomina después del 16 de diciembre de 2002 la operación NATO «*Amber Fox*» en la ex República Yugoslava de Macedonia.

(33) Conclusiones de la Presidencia-Laeken, en www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm.

En el sucesivo Consejo de Bruselas de 24 y 25 de octubre 2002, los Quince otorgan un mandato al Secretario General/Alto Representante para que éste alcance lo antes posible la formalización de los acuerdos «*Berlin Plus*»; en segundo lugar, se acuerdan las modalidades de aplicación de las disposiciones de Niza sobre los procedimientos de participación en la PESD de los países aliados que no sean miembros de la Unión. Acerca del deseo europeo de liderar las misiones «*Amber Fox*» y SFOR, en Bruselas se supone la posibilidad de relevar la NATO con fecha 15 diciembre 2002, especificando que, de ser así, dicho *turnover* encontraría su justificación en el marco de la cooperación entre la UE y la Alianza Atlántica en la gestión de crisis.

La segunda quincena de diciembre de 2002 se revela de importancia fundamental para la PESD, el alcance de los objetivos de la UE acerca de los acuerdos con la NATO y la posibilidad de liderar las misiones en los Balcanes. En efecto, durante los días del reciente Consejo de Copenhague (34), se logran al fin los deseados acuerdos «*Berlin Plus*», cuya comunicación oficial se da en las Conclusiones de la Cumbre (35) por parte de la Unión y en una nota de prensa de su Secretario general por parte de la NATO (36). Resuelto el problema de los acuerdos en examen, no habría, en principio, ningún obstáculo formal para que la Unión se encargue del relevo de la Alianza en las misiones SFOR y (ahora) *Allied Armony*, motivo por el cual los mandatarios han encargado a los órganos que componen el entramado institucional de la PESD (37) una evaluación estratégica acerca de las distintas modalidades de desarrollo de dichas misiones.

C) *Los trabajos de la Convención*

A mediados del mes de julio de 2002, la Convención Europea creada por el Consejo de Laeken, instituye el Grupo de Trabajo VIII «Defensa» (38), confiriéndole el doble mandato de concretar los actuales problemas y límites de la PESD y proponer soluciones viables a los mismos. El día 21 de noviembre de 2002, el Grupo «Defensa» publica un primer borrador de la relación final de sus trabajos (39). Este documento empieza con un breve *escur-*

(34) *Vid.* Conclusiones de la Presidencia-Copenhague, en www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm.

(35) *Ibidem.*

(36) Comunicado de prensa del Secretario General de la NATO n.(2002) 140 del 13 de diciembre de 2002, en <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-140e.htm>.

(37) *Vid. infra* cap. III.

(38) CONV 206/02 del 19 de julio de 2002, en <http://european-convention.eu.int>

(39) Convención Europea - Grupo de Trabajo VIII «Defensa», *Revised draft report from*

sus sobre la evolución de la PESD, para pasar después a analizar los actuales problemas de ésta frente a los nuevos tipos de amenazas, especialmente de tipo terrorista.

Las recomendaciones del Grupo abarcan el abanico de misiones Petersberg, el sistema de financiación de la Política de Defensa (40), la simplificación y coherencia de sus sistemas de decisión, la homogeneización de las capacidades militares de los Estados miembros y la previsión de una llamada «cláusula de solidaridad» destinada a la lucha contra al terrorismo.

El primer punto se revela inmediatamente como fuente de desacuerdos entre los componentes del Grupo debido a su extrema escabrosidad (41); la idea es que al actual espectro de posibles intervenciones, se añadan misiones de estabilización, de prevención de conflictos, de «defensa *outrach*» (42) y «operaciones conjuntas de desarme» (43).

Muy interesante resulta el proyecto de «cláusula de solidaridad» que el Grupo propone insertar en el artículo 1 del Tratado Constitucional en fase de elaboración en el seno de la Convención. Dicha cláusula permitiría una movilización de todos los instrumentos a disposición de la Unión, incluidos los militares y los destinados a las misiones Petersberg, «a fin de prevenir el riesgo terrorista, proteger la población civil y las instituciones democráticas y para asistir a un Estado miembro dentro de su territorio a la hora de afrontar las consecuencias de un posible ataque terrorista» (44).

IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES

El entramado institucional de la PESD se concreta a lo largo de los Consejos europeos de Colonia, Helsinki y Niza, siendo este último el que define, más o menos claramente, la estructura y las funciones de cada uno de los órganos encargados de gestionar la política de defensa común. Actualmente, la

the Working Group on Defence, 6 diciembre 2002, WG VIII / WD 22 rev.1 en <http://european-convention.eu.int>.

(40) *Vid. infra* cap. V.

(41) A este respecto, *vid.* las posturas holandesa, franco-alemana y inglesa respectivamente en los documentos WGVII/WD28, WGVIII/WD36 (equivocadamente registrado como WD37) y WGVIII/WD42 en <http://european-convention.eu.int>.

(42) Así en el documento.

(43) Literalmente definidas como «*weapons destruction and arms control programmes*» y que, en ausencia de ulteriores especificaciones, sentarían una base jurídica para una intervención de la UE en una eventual intervención en Irak así como actualmente justificada por la Administración Bush.

(44) Convención Europea-Grupo de Trabajo VIII «Defensa», *Revised draft report from the Working Group on Defence cit.*, punto 56.

PESD cuenta con el soporte de tres órganos principales que precisan de un carácter permanente: el Comité Político y de Seguridad (45), el Comité Militar y el Estado Mayor.

El *modus operandi* de los Gobiernos de los «Quince», con respecto a la creación de estas estructuras políticas y militares permanentes resulta por lo menos criticable. En efecto, a pesar de los problemas funcionales de dichos órganos, no deja de ser llamativo el hecho que los Quince no hayan percibido la necesidad de dejar una clara constancia del nuevo entramado en el Tratado elaborado en Niza. Como subraya Luis González Alonso, de esta forma el resultado es el de sustraer «al debate en la opinión pública e, incluso, en los propios parlamentos nacionales un elemento esencial en el actual estadio de evolución del proyecto de construcción de la UE» (46).

A) *El Comité Político y de Seguridad (CoPS)*

Definido en el Informe de la Presidencia como la «clavija maestra» (47) de la política europea en materia de seguridad y defensa, al CoPS se atribuyen dos órdenes de funciones: un primer núcleo de carácter permanente y un segundo que incumbe a este órgano en caso de crisis.

Acercas del primer grupo de funciones, destacan su protagonismo en la definición de la PESC y de la PESD por medio de dictámenes dirigidos al Consejo, su poder de dar directrices al Comité Militar —cuyo Presidente puede participar, en su caso, en las reuniones del órgano en examen—, su papel de interlocutor preferente con el Secretario General/Alto Representante (SG/AR) y con la NATO, además de asumir, bajo la autoridad del Consejo, la responsabilidad de la dirección política del desarrollo de las capacidades militares, teniendo en cuenta la naturaleza de las crisis en las que la Unión pretende intervenir, previo dictamen del Comité Militar asistido por el Estado Mayor de la Unión Europea.

Además de este primer núcleo de funciones, en tiempos de crisis el CoPS resulta ser el órgano del Consejo encargado de examinar la situación contextual y, paralelamente, de evaluar las opciones posibles de respuesta de la

(45) Compatiblemente con los problemas individuados por la doctrina acerca de las relaciones de este órgano con el CoPO. En este sentido, *vid. infra* cap. IV.

(46) L. N. GONZÁLEZ ALONSO: «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 9, ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pág. 220.

(47) Anexo III del Informe de la Presidencia sobre la política europea de seguridad y defensa, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZZANO, R. ALONSO GARCÍA: *Código de la Unión Europea*, *op. cit.*, pág. 293.

Unión en el marco institucional único, sin perjuicio de los procedimientos de decisión y de aplicación propios de cada pilar.

Las funciones otorgadas al CoPS en caso de crisis tienen dos fines: antes de todo, crear una estrecha coordinación entre este órgano, el EUMS y el EUMC; en segundo lugar permitir a este órgano mantener el control político y la dirección estratégica de la respuesta europea a la crisis misma.

Los principales instrumentos para concretar el primer fin resultan ser la participación del Presidente del CoPS en las reuniones del COREPER y la facultad, por parte del órgano en examen, de recomendar al Consejo la adopción de una acción común. Paralelamente, el CoPS desempeña funciones de ejercicio del control político y de dirección estratégica acerca de la respuesta militar de la UE a la crisis. A este fin, el órgano en examen elabora una evaluación, sobre la base de las orientaciones y recomendaciones del Comité Militar, de los elementos esenciales que deberán someterse al Consejo.

El CoPS se reúne en su composición de directores políticos. Además, el artículo 26 TUE en su formulación *post Niza*, dispone que el Secretario General y Alto Representante de la PESC, tras consultar con la Presidencia y sin perjuicio del artículo 18 del TUE, podrá presidirlo.

El procedimiento utilizado para crear este órgano plantea, en opinión de quien escribe, una serie de importantes problemas de carácter técnico-jurídico que hace dudar de la legitimidad de su existencia dentro del actual marco dictado por el TUE, así como del alcance real de sus atribuciones en el presente. Al fin de individualizar los problemas derivados de la peculiar actuación del Consejo con respecto al órgano en examen, resulta necesario analizar el recorrido que ha llevado a la creación del mismo.

El CoPS nace, con carácter provisional, por medio de una Decisión del Consejo de 14 de febrero de 2000 (48). En este acto, el CoPS se perfila como una formación independiente del CoPO que ejerce su cometido cuando este último no esté reunido, dando a entender una voluntad de mantener inalteradas las atribuciones de este último órgano (49).

Esta intención de no alterar la misma existencia, además del *quantum* de funciones del CoPO, parece en opinión de quien escribe sufragada también por una cuestión de jerarquía legislativa: un acto derivado, cual es una Deci-

(48) Decisión del Consejo núm. 2000/143/PESC, publicada en GUCE DO L 49 de 22/02/2001, pág. 1.

(49) En este sentido *vid.* J. J. URBINA: «Reflexiones en torno a la configuración de una Política de Seguridad y Defensa en el seno de la Unión Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 10, ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pág. 457.

sión del Consejo, no podría absolutamente modificar de forma implícita (50) y sin más lo dispuesto en el artículo 25 del TUE acerca del CoPO.

Sucesivamente, las labores de Niza operan en el CoPO una doble intervención: de un lado, se elabora en el seno de la CIG una modificación del artículo 25 del TUE, substituyendo el CoPO por el CoPS y ampliándole, paralelamente, las funciones; por el otro, las Conclusiones del Consejo Europeo aprueban el Informe de la Presidencia sobre la PESD, en cuyo Anexo III se detallan las funciones y el futuro *modus operandi* del CoPS.

El último paso del proceso de creación del Comité en examen está constituido por una Decisión de 21 de enero de 2001 (51): por medio de este acto el Consejo decide otorgar al CoPS provisional el carácter de permanente, adelantando de esta forma la ejecución de cuanto previsto en las Conclusiones de los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki. El texto de esta última Decisión se revela, en opinión de quien escribe, como un ejemplo de aquellas dotes de malabarismo jurídico y político que se desprenden algunas veces en las labores del Consejo.

La Decisión 2001/143/PESC se compone de un *corpus* «principal» de cuatro artículos y de un largo Anexo que reproduce integralmente el citado Informe de la Presidencia aprobado por el Consejo Europeo de Niza (52). Las distintas posiciones doctrinales ven fundamentadas sus respectivas teorías —*pro* o *contra* la legitimidad actual del CoPO— en dos pasajes del texto a examen: el artículo 1, el cual prevé que «el Comité Político y de Seguridad... se establecerá como la formación permanente del Comité contemplado en el artículo 25 del TUE» y el Anexo, en el cual se lee que «el CoPS se ocupará del conjunto de las funciones definidas en el artículo 25 del TUE».

En efecto, estas dos previsiones abren la puerta a un problema que, lejos del ser una mera cuestión doctrinal, evidencia la misteriosa técnica utilizada por el Consejo a la hora de crear el CoPS y delimitar sus funciones actuales.

La cuestión se perfila en estos términos: si es verdad que el artículo 25 TUE en la versión de Niza substituye el CoPO por el CoPS, cabe también recordar que hasta ahora dicha reforma es sólo *in pectore*, no estando aún en vigor las modificaciones aportadas por Niza. El actual TUE, así como ratificado por los Estados miembros prevé, cabe repetir, un órgano cuya nomenclatura es bien precisa, el CoPO, al cual se atribuyen funciones igualmente determinadas por la misma norma. Parece que el Consejo no tiene suficien-

(50) Como sería en el caso a examen.

(51) Decisión del Consejo núm. 2000/143/PESC, publicada en GUCE DO L 27 de 30/01/2001, págs. 1 y ss.

(52) *Vid. supra* cap. III/A.

temente en cuenta este factor al momento al emanar la citada Decisión instituyente del CoPS, creando, de esta forma, una situación de grave inseguridad jurídica.

Entonces, podrían barajarse las hipótesis de que se haya perpetrado una modificación del TUE sin el respeto del procedimiento *ad hoc* previsto en el artículo 48 del mismo Tratado, o más bien de que se haya adelantado, de forma más o menos encubierta, la entrada en vigor de parte de la reforma de Niza sin esperar los tiempos y las modalidades establecidos para ello.

Por lo tanto, ¿cabría interpretar la Decisión en examen como una supresión *de facto* del CoPO, o más bien es posible que actualmente y de *jure condito* los dos Comités coexistan?

Descartando por ahora la hipótesis de que la verdadera intención del Consejo, al adoptar la Decisión en examen, sea la supresión sin más del CoPO, dada su total inadmisibilidad desde un punto de vista jurídico en cuanto contraria al mismo Tratado, a la jerarquía normativa que rige la Unión y al mismo Tratado de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, puede ser útil examinar las conclusiones a las cuales llegan los autores que defienden la actual coexistencia de los dos órganos.

Parte de la doctrina (53) apoya la legitimidad de la Decisión en examen fundamentándose en su artículo 1 y argumentando que la elección de definir al CoPS como formación permanente del CoPO, logra salvar la forma y la sustancia del entero Acto, pudiéndose implícitamente entender que hasta la entrada en vigor del Tratado de Niza se mantenga una situación de *continuum* con respecto a las previsiones del CoPS provisional.

Otros autores (54), haciendo hincapié en el texto del Anexo de la Decisión, apuntan a una actual imposibilidad de que el CoPS pueda ocuparse de las funciones previstas en el artículo 25 TUE, y que la sola manera de salvar la legitimidad formal y substancial del documento en examen sea interpretarlo en el sentido de que hasta la entrada en vigor de Niza éste otorgue al CoPS exclusivamente las funciones no asumidas por el CoPO *ex tractatu*, y que este último órgano siga siendo el responsable formal de éstas.

Quien escribe no puede concordar con la primera interpretación. Antes de todo y admitiendo la legitimidad formal de esta Decisión, resultaría difícil encontrar una razón que justificara la necesidad por parte del Consejo de elaborar semejante previsión, con un considerable adelanto respecto a la (potencial) entrada en vigor del Tratado de Niza, si en realidad no quiera, por

(53) En este sentido *vid.* L. N. GONZÁLEZ ALONSO: «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», *op. cit.*, pág. 221.

(54) J. J. URBINA: «Reflexiones en torno a la configuración de una Política de Seguridad y Defensa en el seno de la Unión Europea», *op. cit.*, págs. 456 y ss.

ahora, cambiar nada respecto a la disciplina del CoPS provisional; mejor hubiera sido, entonces, prever un texto normativo *pro tempore* en el cual pincelar con mayor precisión las atribuciones de este nuevo órgano sin llegar a crear conflictos normativos.

En segundo lugar, la misma Decisión en su artículo tercero prevé que sus efectos sean inmediatos desde su adopción, haciendo de esta manera dudar fuertemente acerca de su naturaleza programática y futura.

Parecería, por lo tanto, más viable la segunda interpretación (55), pero tampoco ésta consigue despejar totalmente las dudas acerca de la oportunidad temporal de la Decisión en examen; además, el unívoco tenor de la Decisión acerca de su inmediata entrada en vigor, evidencia la intención del Consejo de que dichas previsiones operen antes de la entrada en vigor de Niza.

¿*Quid juris*, entonces, respecto a las actuales previsiones acerca del CoPS? Antes de llegar a una conclusión, cabe recordar que el Consejo, antes de adoptar la conflictiva Decisión 78/2001/PESC, consulta a su Servicio Jurídico que responde por medio de un dictamen (56) en el cual dichos expertos admiten la posibilidad de ejecutar las conclusiones de los Consejos de Colonia y Helsinki sin necesidad de modificar el TUE, advirtiendo, de otro lado, de la existencia de dos límites insuperables: la delegación de los poderes decisionales que deriven *ex tractatu* al Consejo y la modificación substancial de las previsiones en materia de UEO.

Es este último límite que, en opinión de quien escribe, no ha sido respetado, viciando de esta forma la Decisión en examen. En efecto, el Consejo al interiorizar sin más el Anexo III del informe de la Presidencia aprobado en Niza, otorga, al CoPS todos los poderes de «control político y dirección estratégica de la respuesta militar de la UE a la crisis», que resultan ser actualmente aún de competencia de la UEO *ex* artículo 17 TUE.

B) *El Comité Militar (EUMC)*

Por el cumplimiento de los acuerdos adoptados en Helsinki, en el seno del Consejo se crea desde entonces un órgano militar provisional, encargado de asesorar al CoPS. Es sólo en Niza que, como se ha dicho antes, este órgano llega a tener un detallado catálogo de competencias y una concreta reglamentación estructural e interinstitucional.

(55) *Ibidem*.

(56) Cit. en L. N. GONZÁLEZ ALONSO: «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», *op. cit.*, pág. 206, nota núm. 25.

El órgano provisional nombrado en Helsinki, adquiere el carácter de definitivo con la Decisión 2001/309/Pesc, de 9 de abril de 2001 (57), siendo su actual Presidente el general finlandés Gustav Hägglund (58).

El EUMC está integrado por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de los Estados miembros, representados por sus Representantes Militares (MILREP). El Presidente de este órgano resulta elegido por los integrantes del EUMC de entre ellos; éste tiene que ser un General de cuatro estrellas o Almirante que haya, preferiblemente, revestido el cargo de Jefe de Estado Mayor en su país de pertenencia. Este Alto Oficial, permanece en cargo por un período de tres años, pudiendo ser prorrogado en caso de situación de crisis.

Al EUMC le corresponden dos clases de funciones: la primera en situación de normalidad y la segunda en situación de crisis. En el primer grupo de funciones, también definibles como «permanentes», este órgano resulta ser el responsable de proporcionar una orientación militar al Estado Mayor de la Unión Europea, además de asesorar en cuestiones militares al CoPS en los ámbitos de la evaluación política y estratégica de una situación de crisis actual o potencial, de la oportunidad de una eventual operación militar, de su gestión estratégica, financiera y de las eventuales implicaciones de países u organizaciones externas a la UE.

En situaciones de gestión de crisis, cabe distinguir entre las vertientes preoperativa y operativa *strictu sensu*: en la primera, el EUMC a petición del CoPS, transmite una «directriz de iniciación» al Director General del Estado Mayor de la Unión, para que este último elabore y presente las opciones militares estratégicas que el EUMC desarrollará a su vez al fin de presentarlas al CoPS. Sobre la base de la opción militar elegida por el Consejo, el EUMC elabora una directriz inicial de planeamiento destinada al Comandante de la Operación.

En el transcurso de una operación, el EUMC supervisa la correcta ejecución de las operaciones militares llevadas a cabo bajo la responsabilidad del Comandante de la Operación. Paralelamente, queda garantizada la participación de los miembros del EUMC en el marco del Comité integrado por los Estados que participen en la misión (59).

(57) DOCE núm. L 109 de 9 de abril de 2001.

(58) El nombramiento del Presidente ha creado una ruptura en el interior del Comité y ha sido duramente criticada por el candidato italiano, General Mario Arpino. No obstante que el voto es secreto, es probable que haya sido decisivo en el rechazo de la candidatura italiana el voto de Dinamarca. A este respecto, quien escribe señala la poca coherencia acerca de la plenitud de poderes y derechos que este Estado tiene en el seno de los órganos «militares» de la PESD, teniendo en cuenta su particular postura de abstención frente a la política misma.

(59) El llamado «Comité de Contribuyentes».

C) *El Estado Mayor (EUMS)*

El EUMS se instituye formalmente por medio de la Decisión 2001/442/Pesc del 8 de junio de 2001 (60), dando de esta forma el carácter de definitivo al órgano *ad interim* creado en Helsinki.

Este órgano resulta enmarcado en la estructura de la Secretaría del Consejo y depende directamente del Secretario General-Alto Representante de la PESD; está sometido jerárquicamente a la dirección militar del EUMC, al cual tiene que rendir cuentas de sus acciones.

El EUMS está integrado por personal militar de los Estados miembros y en su vértice se sitúa un Director, que debe tener el grado de Oficial General de tres estrellas; actualmente el titular de este cargo es el alemán Rainer Schuwirth.

La función primaria del órgano en examen es la de desempeñar *cómpitos* de asesoría y soporte en el campo militar de la PESD, inclusive la misma gestión de las operaciones militares de la UE. Además, el EUMS asegura la rápida alarma, la evaluación de la situación, la planificación estratégica de las fuerzas nacionales y multinacionales en el marco de las operaciones Petersberg.

Las previsiones dedicadas al EUMS resultan, en opinión de quien escribe, imprecisas en cuanto a las competencias que realmente se le atribuyen y que en realidad quedan reducidas a un simple asesoramiento del EUMC. La función que quizá pueda adquirir mayor relevancia, es la de elaboración, evaluación y revisión de los objetivos de capacidades militares que debe realizarse según los criterios que se desprenden en la Relación de la Presidencia del Consejo de Helsinki.

En este sentido, el EUMS debe realizar un catálogo y el correspondiente seguimiento de las fuerzas y capacidades necesarias que resultan de aquellos objetivos. Este seguimiento así como la fijación de la contribución de cada Estado miembro, el examen cualitativo y cuantitativo de las ofertas que realicen, está asistido por el EUMC.

V. LAS MISIONES PETERSBERG Y LA COMPATIBILIDAD DE ÉSTAS CON LA CONDICIÓN DE NEUTRALIDAD DE ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS

El abanico de medios con que la UE pretende concretar los objetivos generales de la PESD es relativamente amplio y cuenta como *extrema ratio* con las «Misiones de Petersberg». En efecto, las Misiones en examen se ma-

(60) DOCE núm. L 155 de 12 de junio de 2001.

nifiestan como una intervención directa, llevada a cabo por personal civil o militar perteneciente a los Estados miembros, en un lugar extranjero a fin de solucionar una situación de crisis. Las Misiones Petersberg se prevén en el artículo 17 del Tratado de Amsterdam, cuya letra delinea tres modalidades, distintas por premisas, desarrollo y finalidades, en las que éstas pueden desarrollarse; en este análisis dichas intervenciones se indicarán como Petersberg «Alfa», «Bravo» y «Charlie».

Las misiones de tipo Petersberg «Alfa» resultan ser, según la letra del Tratado, aquellas dirigidas a la resolución de problemas de carácter humanitario y al rescate de civiles. Estos tipos de misiones tienen rasgos muy parecidos a las llamadas «operaciones de segunda generación» desarrolladas en el seno de la ONU; se trata de misiones en las cuales, en principio, el personal empleado no está legitimado en el uso de la fuerza y su actuación cuenta con el consentimiento del Estado anfitrión. Acerca de la independencia de la UE a la hora de prever y ejecutar dichas misiones, ésta estaría garantizada por una interpretación extensa, comúnmente aceptada en doctrina, de lo dispuesto en el Título VII del Estatuto de San Francisco de la ONU: si éstas pueden ser libremente llevadas a cabo por un Estado *uti singuli*, entonces pueden serlo también por más de uno y de forma concertada.

Las misiones Petersberg «Bravo» se caracterizan por el empleo de fuerzas con el cómpito de interposición entre dos o más partes en conflicto, a fin de observar o garantizar el mantenimiento de la paz; la raíz histórica de estos tipos de misiones se halla en las misiones ONU de «primera generación». Desde un punto de vista operativo, dichas misiones se caracterizan por el empleo de fuerzas que mantienen una postura neutral, al fin de garantizar acuerdos de alto al fuego o de prevención de conflictos y cuentan con el previo acuerdo del Estado anfitrión. El uso de armas por parte del personal implicado quedaría, en este caso, limitado exclusivamente a la legítima defensa.

Más problemáticas resultan ser las misiones de tipo «Charlie»: estas intervenciones se definen por su carácter coercitivo, dado que el personal que participa en ellas es declaradamente una fuerza de combate y, consecuentemente, legitimada para el uso de las armas con finalidades de ataque. En estas misiones de *peace-making*, falta el carácter de neutralidad de las fuerzas empleadas y no se cuenta con el previo acuerdo del país en el que se desarrollan. En teoría, la Unión podría llevar a cabo una misión de tipo «Charlie» exclusivamente de forma subsidiaria respecto a una intervención de la ONU, necesitando, además, de la previa autorización del Consejo de Seguridad de ésta (61).

(61) Según lo dispuesto en el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas.

En realidad, el desarrollo operativo de las misiones Petersberg puede revelarse mucho más complejo y lleno de «zonas grises», que no han sido tenidas en consideración en el Tratado.

Teniendo en cuenta la misma *ratio* de las previsiones en examen, resulta claro que éstas serían de aplicación en una situación de crisis caracterizada, normalmente, por su intrínseca inestabilidad. Si esto es verdad, entonces es posible —si no probable— que una misión de un determinado tipo pueda transformarse de hecho y durante su ejecución en otra dando lugar, de esta forma, a problemas jurídicos y de cohesión entre los Estados participantes cuya consecuencia puede ser el fracaso de la misión misma.

Otro factor que contribuye a difuminar el límite entre una y otra de las Misiones Petersberg, se debe al tipo de personal empleado en ellas. Observando las fuerzas empleadas en las recientes intervenciones internacionales de *pace-keeping/pace-making* —entre las cuales las misiones Alba, KFOR y SFOR—, destaca el largo uso hecho en ellas de personal que reúne en sí la doble naturaleza de policías y militares (62), empleados indistintamente en misiones de rasgo «civil» o «militar», eso debido al amplio abanico de recursos estratégicos y operativos que pueden emplear. En este supuesto, el peligro está en el crear una cierta inseguridad jurídica acerca de la naturaleza real de la misión (63) y, consecuentemente, en la procedencia de los fondos destinados a cubrir sus gastos (64).

¿Quid juris en caso de un deslizamiento entre uno y otro tipo de Misión Petersberg? Las consecuencias afectarían al marco financiero, al número de Estados participantes y a la seguridad del mismo personal empleado en ella, además de provocar un probable cuanto comprometedor retraso en el desarrollo operativo de la intervención.

Llamativa es la incertidumbre acerca del número de Estados miembros que mantendrían firme su compromiso inicial de llevar a cabo una misión de tipo Alfa o Bravo en el caso de que esta se transforme en Charlie. El peligro es fácilmente perceptible teniendo en cuenta la presencia, en el seno de la

(62) Claros ejemplos de esta situación se dan con la *Gendarmerie* francesa, la Guardia Civil española, los *Carabinieri* italianos, etc., empleados indistintamente como policías y como militares dada su doble naturaleza y el amplio abanico de recursos operativos que pueden emplear.

(63) Prueba de esta inseguridad son las Conclusiones de la Presidencia de los Consejos de Sevilla y de Copenhague: en las primeras, la misión SFOR se define como «misión de policía», mientras que, en las segundas, se lee que «el Consejo Europeo ha manifestado también la voluntad de liderar una operación militar en Bosnia como continuación de la SFOR». *Vid.* Conclusiones de la Presidencia-Sevilla, pág. 6 apt. 13 y Conclusiones de la Presidencia-Copenhague, pág. 8 apt. 29, ambas en www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm.

(64) *Vid. infra* cap. VI.

UE, de cuatro estados «neutrales» (65): Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia. A éstos tiene que añadirse Dinamarca que, no obstante no tenga dicho estatus, mantiene una rígida política de rechazo de la UEO y de la PESD.

Las manifestaciones prácticas más importantes de la neutralidad de estos Estados, resultan ser una prohibición general de participar en guerras y en alianzas militares, además de prohibir la instalación en sus territorios de bases militares extranjeras (o internacionales).

Una primera duda podría, por lo tanto, surgir acerca de la compatibilidad de la PESD con la neutralidad de los Estados en examen al observar la naturaleza misma de esta política: sus rasgos resultan muy parecidos a los de una alianza militar, hecho éste que, en principio, impediría a un Estado neutral el participar en ella. Queriendo dar una explicación coherente que justifique la participación formal de los Estados en examen en la PESD, habría por lo tanto que ampararse en la vertiente «civil» de ésta.

Con respecto a las tres distintas familias de misiones Petersberg, si no hay duda acerca de la compatibilidad de las de tipo «Alfa» y —en principio— «Bravo» con la condición de neutralidad de los Estados mencionados, quien escribe tiene serias dudas de que éstos puedan efectivamente participar en misiones de tipo «Charlie», a menos de actuar de forma incoherente con las respectivas políticas de neutralidad (66).

La consecuencia de esto es clara: en el Consejo, a la hora de decidir acerca de una misión de este último tipo, se tendrá que tener en cuenta el probable voto negativo de cuatro Estados, a los cuales hay que añadir el de Dinamarca, que se halla fuera de la PESD.

La suerte de estas misiones será, por lo tanto, dictada por una fuerte cohesión entre los demás Estados, siendo que ulteriores votos en contra podrían activar la previsión acerca del número máximo de abstenciones constructivas permitidas, que en este caso sería superior a la tercera parte de los votos ponderados así como establecidos en el TCE (67), bloqueando la intervención.

Más peligrosa para las personas directamente afectadas es la situación de una misión de tipo «Bravo» apoyada, entre otros, por uno más de los Estados neutrales y que, por razones contingentes, vea durante el desarrollo cambiar sus rasgos hasta adquirir de hecho aquéllos de una misión de tipo «Charlie».

En este supuesto, no es clara la reacción que estos Estados podrían tener —también empujados por la respectiva opinión pública— con respecto a la

(65) También llamados por parte de la doctrina «neo-neutrales».

(66) *Contra vid.* N. FERNÁNDEZ SOLA: «La política europea de seguridad y defensa y la coordinación interpilares», *op. cit.*, pág. 4.

(67) *Vid.* art. 205 TCE.

nueva naturaleza de la misión y a sus aportaciones de personal y de medios efectuadas antes del cambio, siendo estas voluntarias en cada caso. Una decisión coherente con su neutralidad, implicaría en abstracto un retiro de las mismas, con consecuente peligro e incertidumbre para las fuerzas de los demás Estados empeñados en la misión.

VI. ASPECTOS FINANCIEROS DE LA PESD

Un aspecto de la PESD tan relevante cuanto escasamente analizado por parte de la doctrina, es sin duda el sistema que *ex tractatu* se establece para su financiación: a diferencia de los demás gastos originados en el marco del segundo pilar, normalmente a cargo del presupuesto comunitario, los que derivan de la PESD reciben un trato peculiar cuya disciplina evidencia el carácter compromisorio que está a la base de ésta.

A este respecto el artículo 28 del Tratado de la Unión prevé una disciplina peculiar de financiación de la PESD, operando una distinción entre gastos «administrativos» y «operativos» de la misma: el primer tipo de gastos estaría a cargo del presupuesto comunitario, mientras que el segundo recibiría un trato diferente, según se refiera a la ejecución de las disposiciones del Tratado o al aspecto estrictamente militar de las operaciones (68).

La complejidad de dicho sistema puede generar, en opinión de quien escribe, una serie heterogénea de problemas e incertidumbres que pueden hacer peligrar la efectiva viabilidad de la política misma. Es fácilmente perceptible, en este sentido, qué grado de diferencia haya para un Estado miembro entre declararse favorable a una intervención «militar» de la Unión y hacerse cargo de los costes de la misma.

Un primer problema que se desprende de esta previsión, se da observando los efectos de la «abstención constructiva» —prevista en el artículo 23 TUE— a la PESD e, indirectamente, a su financiación. En base a la última disposición citada, los Estados miembros que no quieran participar en la misión, quedan totalmente exonerados de concurrir en los gastos de la misma únicamente con el abstenerse en sede de votación y motivando esta voluntad en una declaración *ad hoc* que ha de añadirse a las actas.

Una primera consecuencia de este sistema podría ser la adopción y ejecución, bajo la égida de la Unión, de una misión Petersberg que, en la realidad, resulte financiada solamente por una parte de los Estados Miembros.

(68) En el primer caso, resultaría ser otra vez el presupuesto comunitario la fuente de financiación; en el segundo, cada gasto estaría a cargo de los Estados miembros que participen en la operación.

Tendría, por lo tanto, que ser muy fuerte el espíritu europeísta de un Estado miembro para hacerse cargo de un sensible incremento de sus gastos a fin de permitir a la Unión en su totalidad, inclusive los Estados que no participan, de lucirse frente a la sociedad internacional de la intervención misma. Además, hay que tener en cuenta la dificultad intrínseca de obtener el apoyo de los cuatro países neutrales para una misión Petersberg de tipo «Charlie» (69), a la cual se sumaría la peculiar posición adoptada por Dinamarca la que, en virtud del artículo 6 del Protocolo a ella dedicado, queda exonerada *de jure* de participar en los gastos que deriven de la actuación de una misión de carácter operativo. Por lo tanto, lo probable es que la misión, si se adopta, se haga con el apoyo de sólo diez Estados, contando exclusivamente con los recursos militares (70) y presupuestarios de los mismos. Claramente, los gastos *pro capite* serían en este supuesto mucho más elevados y esto podría persuadir a aquel Estado que esté en principio favorable, a desistir debido a problemas de presupuesto nacional, en cuyo caso se podría, dependiendo de los votos ponderados de este *ex* artículo 205 TCE, bloquear la misma adopción de la misión.

Un segundo problema de este sistema deriva de lo que la jerga militar llama factor rapidez y que constituye en la mayoría de los casos la verdadera llave del éxito de una misión como las Petersberg (71). El hecho de recurrir a los presupuestos nacionales para financiar este género de operaciones puede causar retrasos en la localización de los recursos o incertidumbres en la definición de los mismos, además de los tiempos de su efectiva puesta a disposición: en otras palabras, sentenciar el fracaso de la intervención.

A estos problemas, hay que añadir la distinta disciplina que el Tratado de Amsterdam prevé para las misiones llamadas «civiles» de gestión de las crisis internacionales. En estos supuestos se prevé que los gastos queden cubiertos por el presupuesto comunitario, sin tener en cuenta los factores de incertidumbre precedentemente evidenciados (72), o sea la difuminada delimitación que a veces puede presentar una determinada Misión con respecto a su naturaleza «civil» o «militar», el posible deslizamiento entre un tipo y otro de Misión y la doble naturaleza de algunos sujetos que pueden llevarla a cabo.

Teniendo en cuenta todos estos factores, no queda claro qué pasaría, por ejemplo, en el caso de una misión que nazca como «civil», se lleve a cabo

(69) *Vid. supra* cap. V.

(70) En este sentido, quien escribe no considera vinculantes para un Estado las aportaciones militares y logísticas insertadas en el «Catálogo de Fuerzas», siendo éstas totalmente voluntarias y por lo tanto susceptibles de ser retiradas en cualquier momento.

(71) En este sentido *vid.* ESERCITO ITALIANO, *Libro Bianco sulla Difesa ed il nuovo ruolo delle Forze Armate*, ed. Ministero della Difesa, Roma, 2001, pág. 51.

(72) *Vid. supra* cap. V.

por un cuerpo militar de policías y que durante su desarrollo llegue a configurarse como «militar» por factores externos e imprevistos.

Una primera toma de conciencia de esta situación se percibe en el reciente borrador del Proyecto de Informe del Grupo «Defensa» de la Convención (73), cuyo texto evidencia la necesidad de un acceso simplificado a los fondos de la Unión, especificando que en el caso de una operación militar o de naturaleza aún indefinida, ésta tendría que contar con unos fondos puestos a disposición ya en la fase preparatoria de la misma; además, dado que, como se ha dicho antes, una operación militar no puede *ex tractatu* ser financiada a través del presupuesto comunitario, sería oportuno elaborar un sistema de financiación de la misma que repartiera los costes entre todos los Estados miembros, independientemente de la participación efectiva en la misión.

VII. CONCLUSIONES

Es indudable que en los últimos años la posibilidad de crear una política de defensa europea ha encontrado un *humus* más favorable entre los Estados miembros. En efecto, los «Quince» han acelerado sus intervenciones políticas y normativas destinadas a la concreción de la PESD. Todavía, esta verdadera «carrera» hacia la creación de una política de defensa, ha dejado muchas incertidumbres y cables sueltos que afectan directa o indirectamente a la viabilidad misma de esta política y que parecen ser actualmente objeto de estudio por parte de la Convención.

El análisis aquí conducido acerca de la PESD y de la posibilidad de que ésta pueda concretarse con las reglas dictadas actualmente, demuestra que la misma está, todavía, lejos del ser una política que pueda ser llevada a cabo con una cohesión interestatal suficientemente estable y unos márgenes de riesgo aceptables en el caso de poner en marcha una misión Petersberg.

Los problemas individualizados resultan ser muchos: antes de todo, a la PESD le falta un objetivo claro, cosa que en opinión de quien escribe tendría que ser el primer punto fijo en la elaboración de una política. En este caso, la sensación es que el recorrido ha sido al revés: crear una política, luego definir los objetivos y contenidos de la misma.

Además, la rigidez de las pocas previsiones explícitas acerca de los objetivos de la PESD, tiene como resultado que ésta resulte anacrónica antes de su concreto bautizo operativo (74): en este sentido, los trágicos aconteci-

(73) Convención Europea-Grupo de Trabajo VIII «Defensa», *Revised draft report from the Working Group on Defence*, *op. cit.*

(74) Si se excluyen los ejercicios CME02 llevados a cabo en el mes de mayo de 2002.

mientos del 11 de septiembre de 2001 abren las puertas a nuevas formas de gestión de crisis que difícilmente podrían caber en el actual marco normativo de la PESD.

En tercer lugar, una política de defensa o que quiera ser tal, tendría que ser llevada a cabo con un grado de coherencia y certidumbre muy elevado dada su componente de riesgo (75): éstos no parecen estar presentes en el actual estadio de desarrollo de la PESD. Factores de incertidumbre como, por ejemplo el problemático sistema de financiamiento, la cantidad de sujetos —internos o externos a la UE— cuya opinión, parecer, dictamen o voluntad tiene que ser evaluado antes de poder cumplir un acto concreto en el marco de esta política; a éstos cabe añadir la complejidad y heterogeneidad del mismo *corpus* de actos que se crea alrededor de la PESD y que pretende dar una regulación de la misma.

En realidad, todos los problemas individuados, no son más que unos síntomas: el verdadero mal de la PESD es su carácter de «rígido compromiso» que impregna la mayoría de sus concreciones, desde el entramado orgánico hasta los mismos objetivos y del cual parecen, ahora, darse paulatinamente cuenta tanto los Estados miembros en el marco de los recientes Consejos Europeos como la Convención en sus trabajos.

En conclusión, difícilmente la UE podría al día de hoy cumplir con los objetivos de Petersberg, especialmente los de tipo «Charlie», sin una profunda revisión y coordinación del entramado normativo y operativo de la PESD. No deja por tanto de ser llamativa la actitud *contrariu sensu* de la Unión, la cual, no obstante, ha demostrado por un lado haber percibido este estado de hecho, está por el otro haciendo todo lo posible para poder relevar en los primeros meses del 2003 a la NATO del mando de las operaciones «*Allied Harmony*» y SFOR.

BIBLIOGRAFÍA

- ALGIERI, F.; J. JANNING, D. RUMBERG (eds.): *Managing Security in Europe*, Ed. Bertelsmann Foundation, Gutersloh, 1996.
- ARTEAGA, F.: *La Identidad Europea de Seguridad y Defensa*, ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 1999.
- BARDAJÍ, R. L.: *La defensa europea: promesas y frustraciones*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, URL: <http://www.r-i-elcano.org>, Madrid, 2002.

(75) La dicotomía eficiencia-coherencia resulta ser la espina dorsal de todos los documentos presentados en el Grupo de Trabajo «Defensa» de la Convención.

- BENEYTO, J. M. (eds.): «La PECSO ante la presidencia española», en *Politica Exterior*, núm. 85, Madrid, 2002.
- CREMÁSICO, M.: *Il ruolo della Forza Europea di Reazione Rapida*, ed. Centro Militare di Studi Strategici/A&P Company, Roma, 2001.
- DE CUETO, C. y J. JORDÁN (coords.): *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, ed. Comares, Granada, 2001.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y C. MARTÍNEZ CAPDEVILLA: *Derecho de la Unión Europea*, ed. McGraw-Hill, Madrid, 2001.
- DUKE, S.: «From Amsterdam to Kosovo: lessons for the future of CFSP», en *Eipascope*, núm. 2, Amsterdam, 1999.
- «From Feira to Nice: more *bonnes parole*?», en *Eipascope*, núm. 3, Amsterdam, 2000.
- «The significance of Laeken for CFSP/CESDP», en *Eipascope*, núm. 1, Amsterdam, 2002.
- ESERCITO ITALIANO: *Libro Bianco sulla Difesa ed il nuovo ruolo delle Forze Armate*, ed. Ministero della Difesa, Roma, 2001.
- FERNÁNDEZ SOLA, N.: «La subjetividad internacional de la Unión Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 11, Madrid, 2002.
- «La política europea de seguridad y defensa y la coordinación interpilares», en *La seguridad europea en el siglo XXI*, Conferencia internacional, Granada, 5-9 noviembre 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; A. TIZZANO y R. ALONSO GARCÍA: *Código de la Unión Europea*, 2.^a ed., ed. Civitas, Madrid, 2000.
- *Código de la Unión Europea – Anexo de Actualización*, ed. Civitas, Madrid, 2001.
- GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 9, ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: «El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la PESO», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 8, ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- GRIBINSKY, J. F.: «Autriche, Finlande et Suède: trois états neutres dans l'Union Européenne», en *Revue d'intégration européenne*, vol. XIX, núms. 2-3, ed. Canadian Council for European affairs, Saskatchewan, 1996.
- HERRERO DE LA FUENTE, A. A.: «La política exterior y de seguridad común de la UE», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 186, ed. CISS-Praxis, Barcelona, 2000.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS S. PABLO-CEU: *La Política Europea Común de Seguridad y Defensa ante la Presidencia Española*, URL: <http://www.ceu.es/idee.htm>, Madrid, 2001.
- MANGAS MARTÍN, A. y D. LIÑÁN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2.^a ed., ed. McGraw-Hill, Madrid, 1999.
- MORAVCSIK, A.: *The choice for Europe - Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, ed. Cornell University Press, New York, 1998.

- PÉREZ, A.: «La UE, rehén de sus propias dudas», en *La Clave*, núm. 39, Barcelona, 2002.
- RUBIO LLÓRENTE, F. y M. DARANAS PELÁEZ: *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, ed. Ariel Derecho, Barcelona, 1997.
- RUTTEN, M.: *From St.Malò to Nice - European defence: core documents*, ed. Institut d'Etudes de Sécurité - UEO, París, 2001.
- SOLANA, J.: «Desafíos de la defensa europea», en *Política Exterior*, núm. 79, Madrid, 2001.
- URBINA, J. J.: «Reflexiones en torno a la configuración de una Política de Seguridad y Defensa en el seno de la Unión Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 10, ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.