

MESA REDONDA:

LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA EN EL MARCO
DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

LA CONFORMACIÓN DE LA POLÍTICA
EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR

SUMARIO: I. Orígenes y creación de la política europea de seguridad y defensa (PESD). 1. *La defensa en la construcción europea*. 2. *Nacimiento y conformación de la PESD*. II. Contenido de la Política Europea de Seguridad y Defensa. 1. «Seguridad» y «Defensa» de la Unión Europea. *Las misiones de Petersberg*. 2. *¿Una política europea de armamento?* 3. *Unión Europea y Unión Europea Occidental*. 4. *La Unión Europea y la OTAN. La Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD)*. III. La «Administración militar» de la Unión Europea. 1. *Comité Militar*. 2. *Estado Mayor*. 3. *Agencias creadas en el ámbito de la PESD*. IV. Los medios específicos de la Política Europea de Seguridad y Defensa. 1. *Medios civiles. La «Policía de la Unión Europea»*. 2. *Medios militares. La Fuerza de Reacción Rápida*.

**I. ORÍGENES Y CREACIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA
DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD)**

La Política Europea de Seguridad y Defensa constituye un elemento esencial de la Política Exterior y de Seguridad Común que se manifiesta, de hecho, como el término final de llegada de la construcción comunitaria, la clave de bóveda que cierra la tendencial unidad europea desde la heterogeneidad de elementos comunitarios e intergubernamentales que dialécticamente la caracterizan. No obstante lo cual, el contenido material que constituye su objeto refuerza el carácter intergubernamental de la Unión Europea, pudiendo soslayar o atenuar las técnicas comunitarias de integración al amparo de la aproximación omnicompreensiva de esta Política¹.

¹ GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: «La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 9, enero-junio de 2001, pág. 209.

1. La defensa en la construcción europea

Cuando apenas habían comenzado las negociaciones que desembocarían al año siguiente en la firma del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), otro acontecimiento histórico vino a sacudir el curso normal de los acontecimientos. El 25 de junio de 1950 el ejército comunista norcoreano invadía Corea del Sur. El movimiento se comunicó como en un castillo de naipes. La respuesta de Estados Unidos implicaba la exigencia de éstos de la participación de Alemania en la defensa de Occidente, lo cual requería un rearme alemán que, solo de mentarlo, causaba el pánico en Francia y el rechazo total en la Unión Soviética. La neutralización de este peligro pretendió ser alcanzada transponiendo la filosofía de una CECA en gestación a una nueva **Comunidad Europea de Defensa**: «el gobierno francés propone solucionar este problema mediante los mismos métodos y con el mismo espíritu... y propone la creación, para la defensa común, de un ejército europeo, vinculado a Instituciones políticas de la Europa Unida. La construcción de un ejército europeo no puede resultar de la simple yuxtaposición de unidades militares nacionales, lo cual en realidad no sería sino enmascarar una coalición de viejo cuño. A tareas necesariamente comunes, sólo pueden responder organismos comunes: un ejército de la Europa unida, formado por hombres extraídos de las diversas naciones europeas, debe realizar en la medida de lo posible una fusión completa de elementos humanos y materiales que unirá bajo una autoridad europea única, política y militar».

Ratificado el Tratado de la CECA, el 27 de mayo de 1952 se firmaba en París el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa. Sin embargo, la audacia que suponía esta última no superó el procedimiento de ratificación y el 30 de agosto de 1954 la Asamblea Nacional francesa votó en contra. La coyuntura histórica, política y social no estaba lo suficientemente madura y el intento suponía ir «demasiado lejos demasiado pronto»². Europea nacía, pues, tarada en su vertiente política, que debía desplegarse en su política exterior y en su política de seguridad. Consecuencias de este fracaso fueron las perspectivas más limitadas y menos ambiciosas de integración europea. Se buscaron el sector económico y el nuclear, cuya concreción daría lugar en 1957 a las Comunidades Económica Europea y de la Energía Atómica.

La dimensión política de la unidad europea quedaba aparcada, aunque no por ello olvidada³. En cambio, los aspectos relativos a la defensa no fueron incluidos en la

² AHIJADO QUINTILLÁN, M., *Historia de la unidad europea. Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este*, Pirámide, Madrid, 2000, pág. 190.

³ Para una aproximación histórica a la Política Exterior y de Seguridad Común, tan solo en la doctrina española, vid. DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: «De la Cooperación Política Europea a la Política Exterior y de Seguridad Común», en *Boletín de la Facultad de Derecho, UNED*, n.º 15, 2000, págs. 237-268; LIÑÁN NOGUERAS, D.: «Cooperación Política y Acta Única Europea», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1988, n.º 15 (1), págs. 45-74; *Idem.*: «La cooperación en materia de política exterior: de la CPE a la PESC», en *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial* (Dir. Rodríguez Iglesias y Li-

Cooperación Política Europea, encauzándose a través de la OTAN y, sobre el papel al menos, de la UEO.

2. Nacimiento y conformación de la PESD

2.1. *Los Tratados y la PESD*

Llegamos así a la década de los noventa, cuando la situación interna europea e internacional era propicia para la creación de una auténtica política europea que abarcara los asuntos exteriores y la seguridad europea. Desde el punto de vista interno, las Comunidades Europeas habían alcanzado el suficiente grado de madurez y consolidación como para permitir que la construcción europea rebosara la limitada acción que suponían las meras relaciones exteriores de las políticas comunitarias. Y desde el punto de vista externo, el nuevo escenario internacional (desaparición del bloque comunista) y la constatación de la lentitud para responder pronta y armónicamente a situaciones de crisis (Guerra del Golfo y conflicto en los Balcanes) concienciaron a los Estados miembros que la construcción europea precisaba la articulación de una política exterior y de seguridad europeas con unos objetivos y unos medios definidos.

De esta forma, la Cooperación política europea se transformó, en 1992 y en virtud del Tratado de Maastricht que alumbró la Unión Europea, en la **Política Exterior y de Seguridad Común** (PESC). Esta política fue complementada —más nominal que sustancialmente— con la configuración de la **Política Europea de Seguridad y Defensa** por el Tratado de Amsterdam en 1997, que apenas había sido apuntada en Maastricht⁴. Y es que la configuración de la política europea de defensa se ha llevado

ñán Noguera), Cívitas, Madrid 1993, págs. 327-370; *Idem*: «Una Política Exterior y de Seguridad Común para la Unión Europea», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1992, nº 19(3), págs. 797-825; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.: «La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de la Unión Europea», en *Gaceta Jurídica de la CEE*, 1992, septiembre D-18, págs. 97-130; BARBÉ, E.: «Política Exterior y de Seguridad Común: de Luxemburgo a Amsterdam», en *Política y Sociedad*, 1998, n.º 28, págs. 29-39; PALOMARES LERMA, G.: «Las reformas de la Unión Europea y la Política Exterior y de Seguridad Común», en *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI* (Ed. G. Palomares), Tirant lo blanc/ Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Valencia 2002, págs. 77-103.

⁴ «Sólo la caída del muro de Berlín y la descomposición del Este explican que los Doce fueran capaces de negociar, en apenas un año, el Tratado de Maastricht. La rapidez de la negociación en un tema (defensa) que había estado congelado durante años llevó a unos resultados poco efectivos. Hasta cierto punto, se puede decir que las limitaciones que tenía el Tratado de Maastricht, en lo que hacía referencia al desarrollo de la PESC en su dimensión militar, eran las limitaciones propias todavía de la época de la Guerra Fría. En otras palabras, el texto de Maastricht no era sino un acuerdo de mínimos (un mínimo común denominador) entre los doce Estados europeos para, por un lado, hacer frente a las demandas del medio internacional (reaccionar frente a los cambios en Europa Central y Oriental) y, por otro lado, defender sus posiciones tradicionales en la materia»: BARBÉ, E.: «Evolución, presente y perspectivas futuras de la Unión Europea y de la Política de Seguridad y Defensa Común», en *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI* (Ed. G. Palomares), Tirant lo blanc/ Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Valencia, 2002, pág. 27.

a cabo fuera de los Tratados, como lo prueba la reforma que realizará el Tratado de Niza, en cuyo articulado apenas sí es posible vislumbrar las decisivas aportaciones de los Consejos Europeos (Colonia, Santa Maria da Feira, Helsinki, Niza) que han terminado por consagrar esa vertiente decisiva de la Política Exterior y de Seguridad Común.

Antes de 1992, los **Tratados** constitutivos de las Comunidades Europeas no hacían ninguna referencia a los aspectos militares o de seguridad. El Acta Única Europea apenas sí apuntaba con timidez las ventajas de «una cooperación mas estrecha en las cuestiones de seguridad y de defensa».

Es, en efecto, el Tratado de la Unión Europea el que, en el apartado primero de su artículo J.4, establece que la recién nacida PESC abarcaría, igualmente, «la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común». E incluso va más allá al prever el recurso a la Unión Europea Occidental como instrumento de esa política de defensa: esta organización internacional empieza por ser calificada como «parte integrante del desarrollo de la Unión Europea», para, a continuación, declarar que su misión es elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» (art. J.4, apartado segundo, del TUE). El hacer intervenir a la UEO implicaba suscitar recelos en el seno de ciertos Estados miembros, que tenían un debilitamiento de la OTAN. De hecho no fue hasta el Consejo Atlántico reunido en Berlín en junio de 1996 que esta organización reconoció la identidad europea de seguridad y de defensa pero, eso sí, dentro de la OTAN, estableciendo el concepto de «fuerzas operativas combinadas conjuntas» que permitirían a los países europeos actuar en el marco de la PESC o en una marco bilateral o multilateral, recurriendo a los medios de la OTAN cuando los Estados Unidos no quisieran participar en alguna operación.

Como puede verse, desde su origen la Política Europea de Seguridad y Defensa no sólo ha tenido que preocuparse por dotarse a sí misma de un contenido y unos medios específicos sino que también ha debido moverse en un eje de coordenadas constituido por la UEO y la OTAN. Aquella sería primero asociada a la PESD y posteriormente asimilada por ella, mientras que en lo que respecta a la Organización del Tratado del Atlántico Norte los esfuerzos se centrarían en asegurar una estrecha colaboración con tendencia a la autonomía (Francia) o a la dependencia (Reino Unido⁵), según los casos.

El Tratado de Amsterdam (art. 17 TUE) no profundiza en el concepto de política europea de defensa, si bien incluye las denominadas «misiones de Petersberg» como contenido de la misma: misiones humanitarias o de rescate de ciudadanos; misiones de mantenimiento de la paz; misiones de combate para la gestión de crisis, incluidas operaciones de restablecimiento de la paz. Finalmente, el Tratado reconoce por primera vez que la defensa de algunos miembros de la Unión pueda venir asegurada por

⁵ Sobre la evolución de la posición británica frente a la PESD, *vid.* BISCOP, S.: «Le Royaume-Uni et l'Europe de la défense: De l'opposition au pragmatisme», en *RMCUE*, n.º 435, 2000, pág. 75.

la OTAN, concesión política que pone fin a un concepto exclusivamente europeo de defensa a través de la UEO. El Tratado de Niza, por su parte, convierte el Comité Político del artículo 25 del TUE en un nuevo Comité Político y de Seguridad.

2.2. El decisivo papel del Consejo Europeo en la configuración de la PESD

Ha sido, no obstante, el Consejo Europeo el que —urgido de alguna manera por las insuficiencias del Tratado de Amsterdam en el ámbito de la defensa, puestas en evidencia por la crisis de Kosovo⁶— ha sentado las bases y ha adoptado las decisiones necesarias que han terminado por configurar definitiva y decisivamente la Política Europea de Seguridad y Defensa. En el **Consejo Europeo de Colonia (4 y 5 de junio de 1999)**, se afirmó la necesidad de dotar a la Unión Europea de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades respecto de una política europea común de seguridad y de defensa, actuando de forma prioritaria en la prevención de conflictos y en la gestión de crisis en el marco de las misiones de Petersberg. Al mismo tiempo, los Quince se comprometieron a seguir desarrollando unos recursos militares europeos más eficaces y encargaron al Consejo de Asuntos Generales la adopción de las medidas necesarias para integrar las funciones de la UEO que fueran necesarias para que la Unión Europea cumpliera con sus responsabilidades en el marco de las misiones de Petersberg. Sobre la base del Tratado de la Unión Europea, se recordó que no se verían afectadas las distintas situaciones de los Estados miembros respecto a las garantías de defensa colectiva, la cual sería asegurada en todo caso por la OTAN.

El impulso definitivo lo dio el **Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999)**, cuyos Informes de la Presidencia establecen pautas y decisiones muy concretas sobre la PESD. Así, se establece la fuerza militar de reacción rápida (operatividad antes del 2003, capacidad de despliegue en 60 días y de mantener durante un año un contingente de hasta 60.000 soldados), se esboza el aparato político-militar que se implantaría en el Consejo y se constituye un mecanismo de gestión no militar de las crisis para coordinar y hacer más eficaces los distintos medios y recursos civiles de que disponen la Unión (a través de la Comisión, principalmente) y los Estados miembros. En cuanto a la OTAN, se garantiza la consulta, la cooperación y la transparencia plenas entre la Unión Europea y la OTAN, al tiempo que se permite a los miembros europeos de la OTAN que no son miembros de la UE y a otros Estados interesados contribuir a la gestión militar de las crisis bajo la dirección de la Unión, respetando la autonomía de ésta por lo que a la toma de decisiones se refiere.

Por su parte, el **Consejo Europeo de Feira (19 y 20 de junio de 2000)** profundizó el tratamiento civil en la gestión de crisis. También estableció las modalidades de consulta y de participación de los terceros países (países europeos miembros de la

⁶ Vid. DUKE, S.: «From Amsterdam to Kosovo: lessons for the future of the CFSP», en *EIPAscope*, 1999(2), págs. 2-15.

OTAN pero no de la Unión Europea, Estados candidatos a la adhesión a la Unión Europea y países como Rusia y Ucrania) en operaciones en las que la OTAN ni está asociada ni facilita medios, de forma que se reconoce su derecho a participar en las decisiones (planificación, realización, etc.). Y más importante aún, la consulta y cooperación con la OTAN mediante diferentes grupos de trabajo.

Finalmente, el **Consejo Europeo de Niza (7-9 de diciembre de 2000)** ha terminado de perfilar el aparato político-militar que se implantará en la Secretaría General del Consejo (Comité Militar y Estado Mayor de la Unión Europea), con lo que se culmina la asunción de funciones de la Unión Europea Occidental, a la que se priva prácticamente de contenido. Además, este Consejo y el Tratado que de él se derivó suponen —como señala URBINA— «un cambio fundamental en la concepción de la PESD, pues se ha pasado de la posibilidad de integración de la UEO en la UE, como se deriva del Tratado de Amsterdam, a prescindir de sus servicios, asumiendo la UE todas estas tareas de forma directa. Así ha quedado reflejado en el Tratado de Niza, que ha eliminado del artículo 17 del TUE todas las referencias a la UEO como ejecutora de las decisiones de la UE en materia de seguridad y defensa»⁷.

II. CONTENIDO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

1. «Seguridad» y «Defensa» de la Unión Europea. Las misiones de Petersberg

Ciertamente, el final de la Guerra Fría ha desdibujado la distinción entre los conceptos de «seguridad» y «defensa». Así, se puede entender que la defensa constituye un conjunto de medios (militares, pero también civiles) al servicio de un objetivo general como es la seguridad de la Unión Europea y de los Estados que la integran. Además, el concepto de «seguridad» ha desbordado la mera defensa territorial para comprender, igualmente, riesgos y tensiones militares, ambientales, económicos, sociales, políticos⁸ y, tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001, terroristas⁹.

Ahora bien, la Política Europea de Seguridad y Defensa no puede afectar al carácter específico de la política de seguridad y defensa de cada Estado miembro ni a las obligaciones que les incumben por su pertenencia a la OTAN o a la UEO. De ahí que la definición de lo que sea en definitiva el concepto europeo de defensa no pueda prescindir, por un lado, de la organización a la que en el último medio siglo se ha en-

⁷ 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*, n.º 10, 2001, pág. 454.

⁸ GONZÁLEZ BONDÍA, A.: «La política de defensa de la Unión Europea», en *Política exterior europea* (Coord. E. Barbé), Ariel, Barcelona, 2000, pág. 129.

⁹ «La Política Exterior y de Seguridad Común deberá integrar en mayor medida la lucha contra el terrorismo», *Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001*.

comendado —y aún se encomienda— la defensa colectiva de muchos países europeos (la OTAN) y, por otro, de una organización específicamente europea (la UEO) a la que se ha rescatado del ostracismo para convertirla progresivamente en el embrión de los medios militares de la Unión Europea.

El intento por dotar a la PESD de un contenido específico corrió paralelo al caso de la PESC. El Consejo informal de Ministros de Asuntos Exteriores celebrado en Asolo en 1990 apuntó la política de desarme y el control de armamentos en Europa, la participación en las medidas de mantenimiento de la paz, la no proliferación nuclear y la cooperación y el control de exportaciones en materia de armamento. Este elenco fue remitido al Consejo Europeo de Maastrich de 1992 para ser incluido como anexo al Tratado, cosa que no ocurrió y finalmente desapareció en ese gran «agujero negro» de informes y propuestas que existe en algún lugar de la maquinaria institucional y administrativa de la Unión Europea.

La intervención operativa de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad y la defensa fue definida, en un primer momento, por los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa a través del papel que debía jugar la UEO. Así, la Declaración de la UEO de Petersberg, cerca de Bonn, el 19 de junio de 1992, señalaba los diferentes tipos de misiones militares en los que la Unión Europea actuaría a través de la UEO. Posteriormente, el Tratado de Amsterdam las incluiría en el artículo 17.2 del Tratado de la Unión Europea, consagrando en los Tratados lo que ya se conoce como **misiones de Petersberg**: «Las misiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la Paz»¹⁰.

A pesar de todo, el recurso en último extremo a la fuerza armada de la Unión Europea requerirá, de conformidad con el Derecho Internacional al que aquella se sujeta, un mandato específico del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aunque en caso de bloqueo en ese órgano y de extrema urgencia, bastaría la previa solicitud expresa del Secretario General de las Naciones Unidas.

2. ¿Una Política Europea de Armamento?

El último párrafo del artículo 17.1 del Tratado de la Unión Europea señala que la definición progresiva de una política de defensa común estará respaldada, si lo consideran necesario los Estados miembros, por la cooperación entre sí en la industria armamentística. Y es que la autonomía que se quiere dar a la Política Europea de Se-

¹⁰ No prosperó, en cambio, la proposición de Italia y de los países del Benelux para incluir, a continuación, el siguiente párrafo: «*Afin de s'acquitter pleinement de ces missions, l'Union se dote des capacités et instruments appropriés en collaboration, le cas échéant, avec l'OTAN*»: CONFER 4788/00, Bruxelles, le 23 octobre 2000.

guridad y Defensa no puede existir sin la configuración de una **política europea de armamento** ¹¹, considerando el importante retraso de la industria europea de la defensa frente a los Estados Unidos, especialmente en aspectos tecnológicos, que la hacen continuamente dependiente de la OTAN. El dilema se sitúa en, bien consolidar a nivel transoceánico la industria de defensa, lo que implica economía de costes y mejora de la eficacia a la hora de operar conjuntamente, bien desarrollar de forma independiente la industrias de defensa europea y estadounidense, de forma que el precio de la autonomía de aquella sería la supremacía de ésta ¹².

Esto no sólo precisa una estrategia general a nivel europeo, que colme lagunas intentando a la vez mejorar la interoperabilidad de sus medios militares y evitando inútiles duplicaciones con los medios de la OTAN, sino también potenciar el comercio intracomunitario de armamento, sumamente trabado en la actualidad. Y es que el artículo 296 TCE permite a los Estados miembros invocar la seguridad nacional para establecer excepciones a las normas del mercado común en lo referente a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra. La Declaración n.º 30 relativa a la UEO, anexa al Tratado de Maastricht, hace ya referencia a «una cooperación intensificada en materia de armamento, con objeto de crear una Agencia Europea de Armamento», la cual se insertaría en la estructura militar del Consejo bajo la autoridad del Comité Militar. Finalmente, en la Declaración de Colonia (junio de 1999) los Quince se comprometían a realizar «un esfuerzo sostenido para fortalecer la base industrial y técnica de la defensa» y a seguir avanzando «en la armonización de los requisitos de carácter militar y en la planificación y adquisición de armas».

El desequilibrio entre la industria armamentística europea y americana se ha visto agudizado por los ajustes presupuestarios de los Estados europeos, lo que ha obligado a establecer a nivel estatal alianzas estratégicas de producción. Así, el 12 de noviembre de 1996, Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido crearon la **Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento** (OCCAR) sobre la base de tres principios: obtención de una mejor relación coste/eficacia, racionalizando y optimizando programas y procedimientos de adjudicación de contratos y creando equipos de dirección de obra transnacionales integrados; mejora de la competitividad de la base industrial y tecnológica de defensa; sustitución del «justo retorno», programa por programa, por un equilibrio multiprograma plurianual. Esta organización administra un gran número de programas ¹³.

¹¹ Vid. GUAY, T. R., *At arm's length: the European Union and Europe's defence industry*, Mcmillan, Basingstoke, 1998, 219 págs., y SCARINGELLA, J. L., *Les industries de défense en Europe*, Economica, París, 1998, 269 págs.

¹² Vid. PARDO DE SANTAYANA, J.: «Retos de la defensa europea», en *Política Exterior*, mayo/junio de 2000, vol. XIV, n.º 75, págs. 59-70.

¹³ A título de ejemplo, citar el programa de misiles Hot, Milan y Roland (Alemania-Francia), el vehículo aéreo Brevel (Alemania-Francia), helicópteros de combate Tigre (Alemania-Francia) o el satélite militar de telecomunicaciones Trimilsatcom (Alemania-Francia-Reino Unido).

Más decisivas han sido las iniciativas llevadas a cabo en el marco de la UEO. En primer lugar, el GAEO (Grupo de Armamento de Europa Occidental), que incluye a los 10 Estados miembros de la Unión Europea que lo son al tiempo de la UEO, junto a Dinamarca, Noruega y Turquía. En cuanto instancia de diálogo y reflexión, sus objetivos se centran en la utilización eficaz de los recursos, a la apertura de los mercados nacionales de defensa a la competencia transnacional, al refuerzo de la base tecnológica industrial europea de defensa y a la cooperación en materia de investigación y desarrollo. En segundo lugar, es preciso citar la OAEO (Organización de Armamento de Europa Occidental), creada el 19 de noviembre de 1996 por el Consejo de Ministros de la UEO, erigiéndose en la primera instancia europea de cooperación en materia de armamento con personalidad jurídica internacional, lo que le permite celebrar contratos con la industria. De ahí que se la considere precursora de la futura Agencia Europea de Armamento.

Señalar, finalmente, que conforme al Protocolo n.º 5 anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, **Dinamarca** no participará en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa, por lo que no intervendrá ni en su adopción ni estará obligada a colaborar en la financiación que se pudiera derivar de las mismas. No obstante, esta excepción danesa obtenida en la Cumbre de Edimburgo de 1992 no cabe interpretarla como oposición a toda la Política Exterior y de Seguridad Común, de la que la Política Europea de Seguridad y Defensa no es más que un aspecto. Según LARSEN, la posición danesa al respecto responde a un debate interno en el que se cuestionan los aspectos procedimentales antes que los contenidos de la Política Exterior europea, y ello debido a la percepción que en Dinamarca se tiene de la Unión Europea como una entidad política que desempeña un importante papel en el ámbito de la defensa ¹⁴.

3. Unión Europea y Unión Europea Occidental

La Unión Europea Occidental fue instituida por el Tratado de Bruselas de 1948, aunque pronto quedó postergada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Washington, 1949). Resurge tímidamente durante la Guerra del Golfo en 1991, cuando los países europeos pretenden encauzar su intervención a través de una organización específicamente europea. Ello explica que el Tratado de la Unión Europea de 1992 considerase a la UEO como «parte integrante del desarrollo de la Unión», de forma que le proporcionaría «el acceso a una capacidad operativa» y la secundaria «en la de-

¹⁴ Cfr. LARSEN, H.: «Denmark and the CFSP in the 1990s: Active Internationalism and the Edinburgh Decision», *Kobenhavn: DUPI Working Papers*, 1999(4) (<http://www.dupi.dk/webtxt/wp9904.html>); *Ibidem*: «Denmark and the European defence dimension in the post-cold war period: opt-out or participation?» en *Danish foreign policy yearbook*, 2000, págs. 87-119.

finición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común». Esta instrumentalización de la UEO se encuentra, no obstante, dificultada por los países integrantes de aquella.

En efecto, los países fundadores de la UEO fueron Reino Unido, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, a los que se unieron Alemania e Italia (1954), España y Portugal (1988) y Grecia (1995), con lo que suman diez los **Estados miembros** que lo son al mismo tiempo de la Unión Europea y de la OTAN¹⁵. Otros cinco Estados se encuentran en calidad de **observadores** (miembros de la Unión, pero no de la OTAN, excepto Dinamarca): Dinamarca, Irlanda, Austria, Finlandia y Suecia. Hay seis **miembros asociados** (miembros europeos de la OTAN, pero no de la Unión): Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, República Checa y Turquía. Y, finalmente, siete **países asociados**: Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Eslovaquia y Rumanía.

Entre la Declaración n.º 30 relativa a la Unión Europea Occidental y las Declaración del Consejo de Ministros de Petersberg de 1992, se establecieron las líneas directrices en la relación de la Unión Europea con la Unión Europea Occidental. Así, se decidió la constitución de unidades militares dependientes de la UEO (EUROCORPS, EUROFOR, EUROMARFOR), la creación de una célula de planeamiento militar encargada de establecer programas de entrenamiento, mantener preparados los efectivos susceptibles de ser utilizados y preparar eventuales operaciones militares, las reuniones de Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos miembros de la UEO, así como una cooperación intensificada en materia de armamento, con vistas a la creación de una Agencia Europea de Armamento.

El Tratado de Amsterdam clarificó las relaciones con la UEO al establecer que la Unión Europea recurrirá a ella para poner en práctica las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa, para lo cual fijará un mandato político, mientras que el Consejo, de acuerdo con las Instituciones de la UEO, adoptará las modalidades necesarias para permitir a los Estados miembros que lo deseen participar plenamente en la planificación y la toma de decisiones dentro de la UEO¹⁶ quien, por su parte, organizaría las fuerzas y la cadena de mando (art. 17, apartado 3, TUE). Por su parte, la Declaración n.º 3 anexa al Tratado de Amsterdam tomó nota y reprodujo la *Declaración de la Unión Europea Occidental sobre el papel de la UEO y sus rela-*

¹⁵ Estos Estados (excepto Grecia) realizaron la *Declaración n.º 30 al Tratado de la Unión Europea relativa a la Unión Europea Occidental*, que profundiza las disposiciones del Tratado y esboza las previsiones del papel de la Unión Europea Occidental con relación a la Unión Europea, así como sus relaciones con la OTAN. Reformula, finalmente, la función operativa de la UEO con objeto de revitalizar y configurar una auténtica identidad europea de defensa.

¹⁶ Decisión (1999/321/PESC) del Consejo, de 10 de mayo de 1999, relativa a las modalidades prácticas de participación de todos los Estados miembros en las misiones a las que se refiere el apartado 2 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea en las que la Unión recurra a la UEO (*DO* n.º L 123, de 13 de mayo de 1999, pág. 14).

ciones con la Unión Europea y la Alianza Atlántica, adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO el 22 de julio de 1997. En ella se recoge la necesidad de desarrollar una auténtica Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), siempre dentro de la Alianza Atlántica. La coyuntura geopolítica era, además, favorable a una profundización cualitativa pues, para entonces, la UEO incluía —como arriba se ha indicado— en distintas calidades (miembros, observadores, asociados) no sólo a todos los Estados de la Unión Europea sino también a los que eran candidatos a la adhesión a la Unión Europea.

En esta Declaración, la UEO se comprometía a poner en práctica las misiones de defensa que le solicitase la Unión Europea y a garantizar el derecho de todos sus Estados miembros a participar en estas misiones y a mejorar su cooperación con la Unión Europea. A tal efecto, coordinaría los procesos respectivos de consulta y de decisión, especialmente en situaciones de crisis; celebraría reuniones conjuntas de órganos competentes; armonizaría las presidencias; intercambiaría personal de las dos organizaciones; facilitaría el acceso de la Unión Europea (y especialmente de la Unidad de Planificación y Alerta Rápida) a sus recursos: célula de planeamiento, centro de situación de satélites; cooperaría en materia de armamento, así como con la Comisión Europea.

El Protocolo n.º 1 anexo al Tratado de la Unión Europea sobre este artículo 17 emplazaba, además, a la Unión Europea para que, junto con la UEO, elaborase acuerdos de cooperación más intensa entre sí, en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam¹⁷. El Consejo Europeo de Colonia (junio 1999) tomó buena nota de este mandato y apuntó el objetivo de que, antes de finales de 2000, se integrasen las funciones de la UEO que fueran necesarias para que la Unión Europea cumpliera sus nuevas misiones en el ámbito de las misiones de Petersberg. La transferencia se está realizando mediante la creación de un aparato político-militar en el seno de la Secretaría General del Consejo (Comité Político y de Seguridad, Comité Militar, Estado Mayor de la Unión Europea) inspirado en el de la Unión Europea Occidental. Además, los Consejos de Ministros de la UEO de Oporto (mayo de 2000)

¹⁷ Decisión (1999/404/PESC) del Consejo, de 10 de mayo de 1999, sobre los Acuerdos de cooperación más intensa entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental (DO n.º L 153, de 19 de junio de 1999, pág. 1). Los acuerdos versan sobre los siguientes puntos: A) mejora de la coordinación de los procedimientos de consulta y de toma de decisiones de la UE y de la UEO, especialmente en situaciones de crisis; B) celebración de reuniones conjuntas de los órganos competentes de ambas organizaciones; C) armonización, en la mayor medida posible, de la secuencia de las Presidencias de la UEO y de la UE, así como de las prácticas administrativas de ambas organizaciones; D) coordinación estrecha de las actividades emprendidas por los Servicios de Secretaría General de la UEO y de la Secretaría General del Consejo de la UE; E) permitir a los órganos competentes de la UE, entre ellas la Unidad de planificación de la política y de alerta rápida, el acceso a los recursos del Estado Mayor, del Centro de Satélites y del Instituto para la seguridad de la UEO; F) cooperación en el ámbito del armamento; G) garantizar una cooperación con la Comisión Europea; G) arreglos en materia de seguridad.

y de Marsella (13 de noviembre de 2000) decidieron el traspaso a la Unión Europea del Centro de Satélites de Torrejón y del Instituto de Estudios de Seguridad (en forma de Agencia europea). A resultas de todo este proceso de transferencias, la UEO ha visto reducido su contenido a asegurar la defensa colectiva y a cooperar en la industria armamentística.

4. La Unión Europea y la OTAN. La Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD)

El recurso a la UEO para llevar a cabo el concepto comunitario de seguridad y defensa tenía la ventaja de constituir una solución exclusivamente europea. Esto tenía ventajas para unos (Francia, Alemania) e inconvenientes para otros (Reino Unido), pues se corría entonces el riesgo de marginar a la OTAN e, indirectamente, a los Estados Unidos en la defensa de Europa. Las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea no han sido fáciles, ni lo son hoy día, por la presencia de países miembros o candidatos de la Unión Europea que no forman parte de la OTAN.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte nació con el Tratado de Washington en 1949 y en la actualidad engloba 19 Estados miembros: los quince miembros de la Unión Europea (excepto Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia), Canadá, Estados Unidos, Islandia, Noruega, Turquía y, desde el 12 de marzo de 1999, Polonia, Hungría y la República Checa. La necesidad de compatibilizar la PESC y la PESD con las obligaciones que resultan para algunos Estados miembros de la OTAN ha llevado a hablar de una OTAN «renovada», expresión que haría referencia al reconocimiento en su seno de una identidad europea de defensa, al refuerzo del componente europeo del sistema de seguridad transatlántico, al nuevo papel que, en consecuencia, debe jugar la UEO, a las perspectivas de la ampliación de la OTAN hacia el Este de Europa o a que se ha convertido en una organización diferente que, al cubrir toda Europa, actuaría más en términos de seguridad colectiva que de defensa colectiva¹⁸.

Con la creación de la PESC, la cumbre de la Alianza Atlántica de Bruselas (enero de 1994) aventuró la idea de que ésta debía poner sus medios a disposición de la UEO para operaciones de crisis en las que la UEO asumiese plena responsabilidad. Se pensaba en fuerzas militares constituidas en el seno de la OTAN, pero que podían serle temporalmente sustraídas («separables, pero no separadas»). Será el Consejo Atlántico de Berlín (junio de 1996) el que no sólo reconoció la Identidad Europea de Defensa dentro de la OTAN, sino que también definió las «fuerzas operativas combinadas conjuntas», que permiten a los países europeos actuar en el marco de la Política Exterior y de Seguridad o en un marco bilateral o multilateral, recurriendo a los medios de la OTAN cuando los Estados Unidos no quieran participar en alguna operación.

¹⁸ Sobre este último aspecto, *vid.* HEURLIN, B.: «The Nato of the Future: Intervention and Integration in Europe» en *DUPI Working Papers*, 2000(1), 20 págs. (<http://www.dupl.dk/webtxt/wp0001.pdf>).

La instrumentalización de la UEO llevada a cabo por el Tratado de Amsterdam (especialmente su Declaración n.º 3, que recoge la Declaración del Consejo de Ministros de la UEO de 22 de julio de 1997), que hace de ella el medio militar de la PESD, introduce indirectamente a la UEO en la OTAN a través de la identidad europea de defensa. Ello obliga a establecer mecanismos de cooperación entre las dos organizaciones internacionales y asumida funcionalmente la primera por la Unión Europea, entre ésta y la OTAN. Así, la primera reunión conjunta del actual Comité Político (el hoy Comité Político y de Seguridad) con el Consejo del Atlántico Norte tuvo lugar el 19 de septiembre de 2000.

El Consejo Europeo de Feira de junio de 2000 estableció los principios rectores y las modalidades de asociación de los países candidatos a la adhesión y de los miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la Unión Europea a las misiones de gestión de crisis emprendidas por ésta. En primer lugar, cuando una operación decidida por el Consejo de la Unión Europea requiera la utilización de los medios y capacidades de la OTAN, los miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la Unión Europea podrán participar en dichas operaciones, en cuyo caso gozarán de los mismos derechos y obligaciones que los Estados miembros de la Unión Europea, desde la planificación hasta su realización. En segundo lugar, si la operación decidida no precisa la utilización ni de medios ni de capacidades de la OTAN, podrá invitarse, primero, a los miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la Unión Europea, segundo, a los candidatos a la adhesión y, tercero, a otros Estados (como Rusia o Ucrania). En tercer lugar, la participación de la OTAN puede ser directa, en cuanto tal organización militar, o indirecta, a través de la puesta a disposición de la Unión Europea de medios y capacidades colectivos de la OTAN¹⁹.

En este contexto se entiende la expresión *Identidad Europea de Seguridad y Defensa*²⁰ (IESD), resultado de las Cumbres de la Alianza Atlántica de Berlín (1996), Madrid (1997) y Washington (1999), y que no expresa más que la posibilidad que se concede a los Estados europeos miembros de la OTAN de recurrir a los medios y capacidades de la Alianza Atlántica para hacer frente a las crisis. Será ulteriormente la Política Europea de Seguridad y Defensa, con sus estructuras político-militares, la que dote de contenido material concreto a esa Identidad Europea, en la medida en que le proporcione orientaciones políticas y decisiones específicas. De esta forma, se consigue aportar una genuina capacidad militar europea sin duplicar las estructuras de mando, los órganos de planificación y los recursos y capacidades militares ya existentes en la OTAN.

¹⁹ Declaración de Washington, de la Cumbre de la Alianza Atlántica, de 23 de abril de 1999.

²⁰ Vid. AZNAR GÓMER, M.: «¿Es posible una Identidad Europea de Defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 4, 1998, págs. 619-638.

III. LA «ADMINISTRACIÓN MILITAR» DE LA UNIÓN EUROPEA

La progresiva configuración y consolidación de la Política Europea de Seguridad y Defensa ha obligado a establecer en el seno del Consejo una serie de órganos que se encuentran específicamente al servicio de aquella. Estas estructuras específicamente militares se encuentran, evidentemente, al servicio de los órganos de dirección política y administrativa de la Secretaría General del Consejo, en especial el *Secretario General/Alto Representante* y el *Comité Político y de Seguridad*²¹.

Esta estructura orgánica militar ha sido tomada de la que en la década de los noventa se implantó en el seno de la UEO cuando el Tratado de la Unión Europea definió a esta organización como instrumento operativo de la Unión Europea. La decisión definitiva la ha adoptado el Consejo Europeo de Niza²² que, además de alumbrar con nuevo contenido el Comité Político y de Seguridad con competencias tanto en el ámbito PESC como en el de la PESD, estableció la creación a lo largo del 2001 del Comité Militar de la Unión Europea y el Estado Mayor de la Unión Europea, desdoblando así en dos órganos el inicial *Órgano militar provisional*, en funciones desde el 1 de marzo de 2000²³, asistido por expertos militares destinados en comisión de servicio por los Estados miembros en la Secretaría General del Consejo. Su creación ha tenido lugar en enero del 2001 y su puesta en funcionamiento se ha ido escalonando a lo largo de ese mismo año. Finalmente, se han creado, bajo la forma de Agencias europeas, dos órganos con una función especializada, como son el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea y el Centro de Satélites de la Unión Europea.

1. Comité Militar

El Comité Militar de la Unión Europea es el órgano militar más elevado que se establece en el seno del Consejo. Ha sido creado por la Decisión (2001/79/PESC) del Consejo, de 22 de enero de 2001²⁴ y es operativo desde el 9 de abril de ese mismo año. Está integrado por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de los Estados miembros (JEMAD), aunque normalmente —salvo cuando sea necesario— celebrará reuniones integradas por los delegados militares en Bruselas (REPMIL).

²¹ FUENTETAJA, J. A.: «La Política Exterior y de Seguridad Común» en FUENTETAJA, J. A., y BACIGALUPO, M., *Las Políticas de la Unión Europea. La Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación Policial y Judicial en materia penal*, Colex, Madrid, 2002.

²² Vid. al respecto, los fundamentales Anexos IV y V del *Rapport de la Présidence sur la Politique européenne de sécurité et de défense* (Consejo Europeo de Niza, 7-9 de diciembre de 2000), que establecen pormenorizadamente el aparato político-militar de la Unión Europea.

²³ Decisión (2000/144/PESC) del Consejo, de 14 de febrero de 2000 (DO n.º L 49, de 22 de febrero de 2000, pág. 2). El Órgano militar profesional está integrado por representantes de los Jefes de Estado Mayor de los Estados miembros y su misión es asesorar en el ámbito militar al Comité Político y al Secretario General/Alto Representante.

²⁴ DO n.º L 27, de 30 de enero de 2001, pág. 4.

Básicamente, el Comité Militar emite dictámenes militares y formula recomendaciones destinadas al Comité Político y de Seguridad, al tiempo que dicta directivas militares al Estado Mayor de la Unión Europea. Ejerce, por tanto, la dirección militar de todas las actividades militares en el marco de la Unión Europea a cualquier nivel. La importancia de este órgano queda de manifiesto por la posibilidad de que el Presidente del Comité Militar asista a las sesiones del Consejo cuando deban adoptarse decisiones con implicaciones en el ámbito de la defensa.

Los dictámenes y recomendaciones destinados al Comité Político y de Seguridad pueden ser emitidos a instancia de éste o por propia iniciativa, especialmente para los aspectos siguientes: desarrollo del concepto general de gestión de crisis en su faceta militar; aspectos militares ligados al control político y a la dirección estratégica de las operaciones y situaciones de gestión de crisis; evaluar riesgos de crisis potenciales; dimensión militar de una situación de crisis y sus implicaciones; elaboración, evaluación y reexamen de los objetivos desde el punto de vista de las capacidades militares; relaciones militares de la Unión Europea con los miembros europeos de la OTAN que no pertenezcan a la Unión Europea, los otros candidatos a la adhesión, otros Estados y otras organizaciones, incluida la OTAN; finalmente, la estimación del coste financiero de las operaciones y de los ejercicios.

El papel del Comité Militar es muy relevante en las **situaciones de crisis** puesto que, a instancias del Comité Político y de Seguridad, remite una directiva inicial al Director General del Estado Mayor de la Unión Europea que sienta las bases y límites dentro de los cuales el Estado Mayor deberá definir y presentar sus opciones militares estratégicas. Recibidas éstas por el Comité Militar y tras su evaluación, las transmite al Comité Político y de Seguridad. Será, finalmente, el Consejo el que decida la opción militar más oportuna, sobre cuya base el Comité Militar autorizará la elaboración de una directiva inicial de planificación dirigida al Comandante de operaciones. Asimismo, y sobre la base de la correspondientes evaluaciones del Estado Mayor, el Comité Militar dirigirá al Comité Político dictámenes y recomendaciones sobre el concepto de operaciones y sobre el proyecto de plan de operaciones, que son responsabilidad del Comandante de operaciones.

El Comité Militar cuenta con un **Presidente**, que será un oficial de cuatro estrellas y, preferentemente, un antiguo Jefe del Estado Mayor de los Ejércitos de un Estado miembro. Es designado por el Consejo, a instancias del Comité Militar en formación de Jefes de Estado Mayor, por un período, en principio, de tres años (art. 3 Decisión 2001/79/PESC)²⁵. En su calidad de portavoz del Comité Militar, por un lado, puede participar en las reuniones del Comité Político y de Seguridad y asistir a las sesiones del Consejo cuando deban adoptarse decisiones con incidencia en materia

²⁵ El Consejo, en su Decisión (2001/309/PESC) de 9 de abril de 2001, nombró al General finés Gustav Hägglund primer Presidente del Comité Militar de la Unión Europea (DO n.º L 109, de 19 de abril de 2001, pág. 1).

de defensa y, por otro lado, asume la función de consejero militar del Secretario General/Alto Representante. El Presidente cuenta con una serie de colaboradores personales y se ve asistido por el Estado Mayor de la Unión Europea, especialmente en lo que se refiere al apoyo administrativo en el seno de la Secretaría General del Consejo.

2. Estado Mayor

La creación de un Estado Mayor de la Unión Europea fue prevista ya en el Informe de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de 1999, según el cual aquel, «en el seno de las estructuras del Consejo, pondrá sus competencias militares al servicio de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, especialmente en lo que se refiere a la dirección de las operaciones militares de gestión de crisis llevadas a cabo por la Unión Europea». Su creación formal la ha llevado a cabo la Decisión (2001/80/PESC) del Consejo, de 22 de enero de 2001²⁶, entrando en funciones el 11 de junio del mismo año²⁷. La **misión** del Estado Mayor de la Unión Europea es, en primer lugar, asegurar la alerta rápida, la evaluación de las situaciones y la planificación estratégica para las denominadas misiones de Petersberg, incluyendo la identificación de las fuerzas europeas nacionales y multinacionales (cuando se actúe igualmente en coordinación con la OTAN) y, en segundo lugar, la realización de las políticas y decisiones adoptadas conforme a las directivas emanadas del Comité Militar, especialmente en caso de situaciones de gestión de crisis (recabar información, elaborar opciones militares, planificar fuerzas militares, etc.).

En cuanto a su **organización**, trabaja bajo la dirección militar del Comité Militar, ante quien responde. El Estado Mayor de la Unión Europea se configura como una Dirección General más del Secretariado General del Consejo, adscrito directamente al Secretario General/Alto Representante, de ahí que a su frente se encuentre un Director General, oficial de tres estrellas, que trabajará bajo la dirección del Comité Militar. A su organigrama habitual se pueden añadir «células de crisis» en caso de situaciones de gestión de crisis o de ejercicios militares.

Esta «Administración militar» de la Unión Europea cuenta con un **personal** integrado por expertos militares destinados en comisión de servicio por los Estados miembros y cuya acción reviste un carácter internacional. En lo que respecta a su régimen jurídico, fue definido por el Consejo el 25 de junio de 2001²⁸, inspirándose

²⁶ DO n.º L 27, de 30 de enero de 2001, pág. 7.

²⁷ Según Decisión del Secretario General del Consejo/Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, de 8 de junio de 2001 (DO n.º L 155, de 12 de junio de 2001, pág. 18).

²⁸ Decisión (2001/496/PESC) del Consejo, de 25 de junio de 2001, relativa al régimen aplicable a los militares nacionales, destacados en régimen de comisión de servicios en la Secretaría General del Consejo con objeto de constituir un Estado Mayor de la Unión Europea (DO n.º L 181, de 4 de julio de 2001, pág. 1).

para ello en el estatuto aprobado en febrero de 2000²⁹ para el personal que, durante el período provisional, reforzó los servicios administrativos de la Secretaría General del Consejo³⁰. Este régimen jurídico es en gran medida un trasunto de los expertos nacionales en comisión de servicio en la Comisión³¹, figura recientemente incorporada por el Consejo para reforzar su Secretaría General³² y que demuestra bien a las claras el surgimiento de una nueva «Administración» en el seno de la Unión Europea, proceso este visto siempre con suspicacia por la «Administración» de la Comisión. Así, los contratos se formalizan mediante un Canje de Notas entre el Secretario General/Alto Representante y el Representante Permanente del Estado miembro correspondiente. Para poder ser elegido, deberá tratarse de personas que estén desempeñando un puesto remunerado en una fuerza armada de un Estado miembro de la Unión Europea durante su comisión de servicio; además, los militares en comisión de servicio deberán tener necesariamente la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea (art. 1 Decisión 2001/496/PESC); la comisión de servicio durará tres años (prorrogable por uno más en casos excepcionales). Se exige a estos militares el nivel correspondiente a funciones de concepción o estudio, así como el conocimiento profundo de una de las lenguas de la Unión Europea y un conocimiento satisfactorio de otra de dichas lenguas; y, final y novedosamente en el ámbito de la Función Pública europea, «buenos conocimientos de la utilización de las tecnologías de la información» (art. 4.1 Decisión 2001/496/PESC). En cuanto, por un lado, a sus obligaciones, deberá realizar sus funciones y actuar teniendo en cuenta únicamente los intereses del Consejo y, por otro, a sus derechos retributivos, su remuneración seguirá siendo de la exclusiva responsabilidad de su Estado (el Consejo sólo asume el reembolso de gastos de viaje, de transporte de mobiliario y enseres, de viajes oficiales y gastos derivados de los mismos, si bien el Consejo abona siempre una dieta de residencia de 104,03 euros mensuales y, en su caso, una dieta global complementaria encaminada a asegurar en todo caso una remuneración mínima equivalente a la de un funcionario comunitario de grado A8 o B5). Sólo en casos excepcionales se recurriría a personal exterior con vistas a reforzar temporalmente las necesidades administrativas del Consejo, pero lo cual el Comité Militar acudiría a los Estados miembros.

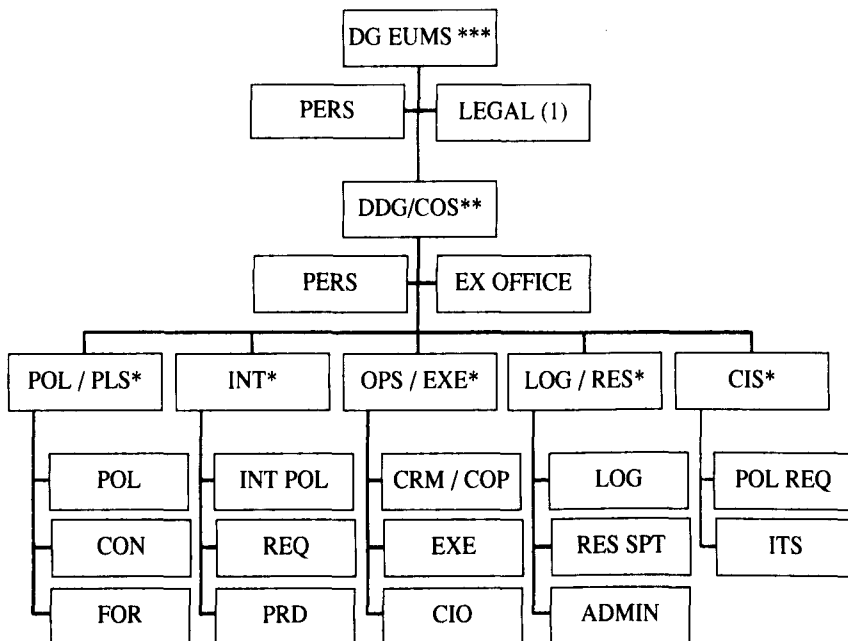
²⁹ Decisión (2000/178/PESC) del Consejo, de 28 de febrero de 2000 (DO n.º L 57, de 2 de marzo de 2000, pág. 1).

³⁰ Decisión (2000/145/PESC) del Consejo, de 14 de febrero de 2000 (DO n.º L 49, de 22 de febrero de 2000, pág. 3).

³¹ Vid. FUENTETAJA, J. A., *Función Pública Comunitaria*, Marcial Pons, Madrid, 2000, págs. 69-70.

³² Decisión (2001/41/CE) del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativa al régimen aplicable a los expertos nacionales en comisión de servicio en la Secretaría General del Consejo en el marco de un régimen de intercambio de funcionarios de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea y funcionarios de las administraciones nacionales o de organizaciones internacionales (DO n.º L 11, de 16 de enero de 2001, pág. 35).

ESTADO MAYOR DE LA UNIÓN EUROPEA



DGEUMS: Director General del Estado Mayor de la Unión Europea (grado de general o almirante); PERS: colaboradores personales; LEGAL: asesor jurídico (miembro del Servicio Jurídico del Consejo); DDG/COS: Director General Adjunto y Jefe de Estado Mayor del Estado Mayor de la Unión Europea; EX OFFICE: Gabinete; POL/PLS: División de planes y políticas; POL: Sección de políticas; CON: Sección de conceptos; FOR: Sección de Preparación de Fuerzas; INT: División de Inteligencia; INT/POL: Sección de política de inteligencia; REQ: Sección de necesidades; PRD: Sección de Producción; OPS/EXE: División de operación y ejercicios; CRM/COP: Sección de gestión de crisis y operaciones en curso; EXE: Sección de ejercicios; CIO: Sección de operaciones CMIC e información; LOG/RES: División de logística y recursos; LOG: Sección de logística; RES SPT: Sección de Recursos de apoyo; ADMIN.: Sección de Administración; CIS: División de sistemas de comunicaciones y de información; POL REQ: Sección de Políticas y necesidades; ITS: Sección de tecnología de la información y seguridad.

3. Agencias creadas en el ámbito de la PESD

Las Agencias europeas son entes institucionales, dotados de personalidad jurídica, a los que se encomiendan funciones especializadas para efectuar un trabajo técnico, científico o de gestión muy concreto, amén de conseguir indirectamente una autonomía y flexibilidad en la gestión tanto de su presupuesto como de sus recursos humanos. La figura de la Agencia europea se inserta armoniosamente en el seno de una acción intergubernamental, toda vez que la presencia de los Estados miembros en su

organización interna es muy acusada. No es de extrañar, pues, que se recurriese a estos entes cuando se vio la necesidad de incorporar órganos preexistentes de la UEO que desempeñaban funciones logísticas y de información sumamente importantes y que la progresiva configuración de la Política Europea de Seguridad y Defensa hacía imprescindible su asimilación. Tal fue el caso del Instituto de Estudios de Seguridad y del Centro de Satélites.

3.1. *Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea*

El Instituto de Estudios de la Seguridad de la Unión Europea (IESUE) fue creado el 20 de julio de 2001³³ (aunque no entró en funcionamiento hasta el 1 de enero de 2002), estableciéndose su sede en París.

La *misión* del Instituto se concreta en el desarrollo de la PESC y de la PESD mediante la realización de investigaciones y análisis académicos en los ámbitos pertinentes. Se especifican, por ejemplo, la realización —o el encargo— de investigaciones, organización de seminarios, el enriquecimiento del diálogo transatlántico mediante la organización de actividades similares a las del Foro Transatlántico de la UEO y el mantenimiento de una red de intercambios con otros Institutos de investigación y grupos de reflexión, tanto dentro como fuera de la Unión Europea.

El control («supervisión política» lo denomina la Acción común) de sus actividades se encomienda al Comité Político y de Seguridad (art. 3), quedando exceptuada la independencia intelectual del Instituto en la realización de investigaciones y seminarios (reconocida por el art. 9). Pero no se piense que la planificación de la actividad queda ajena al Consejo y, por ende, a los Estados miembros, pues el programa de trabajo anual y a largo plazo, así como la aprobación del presupuesto³⁴ se atribuyen a la *Junta Directiva*, que se encuentra presidida por el Secretario General/Alto Representante y compuesta por un representante nombrado por cada Estado miembro y por un representante nombrado por la Comisión, pudiendo asistir igualmente el Director General del personal militar, el Presidente del Comité Militar y el *Director* del IESUE, quien, nombrado por la Junta Directiva, es responsable de la administración diaria del Instituto. Para la adopción de decisiones, no obstante, se procederá a votación exclusivamente de los representantes de los Estados miembros por mayoría cualificada³⁵.

³³ Acción común (2001/554/PESC) del Consejo, de 20 de julio de 2001 (*DO* n.º L 200, de 25 de julio de 2001, pág. 1).

³⁴ «Los ingresos del Instituto consistirán en contribuciones de los Estados miembros con arreglo a la clave del PNB. Con la autorización del Director, podrán aceptarse contribuciones adicionales procedentes de otras fuentes para actividades específicas» (art. 11.3 Acción común).

³⁵ La ponderación de votos es la establecida en el tercer párrafo del apartado 2 del artículo 23 del TUE que se remite, a su vez, a la ponderación general del artículo 205.2 TCE.

El Consejo aprobó en febrero de 2002 el *Reglamento del personal del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea*³⁶ y, prácticamente idéntico, el del Centro de Satélites de la Unión Europea³⁷. El término «reglamento» no debe llevar a engaño y, a diferencia del régimen general de la Función Pública Comunitaria, estamos en presencia del ejercicio de una potestad de organización con mera eficacia interna, como lo demuestra el hecho de que el Director del Instituto pueda modificar dicho Reglamento. El personal del Instituto estará compuesto, de un lado, por agentes considerados internaciones y, de otro, por trabajadores temporales, expertos designados, becarios y personal en prácticas. Los agentes son titulares de contratos temporales de tres años de duración, renovables otros tres. Gozan, *mutatis mutandis*, de un régimen jurídico equiparable al de los agentes temporales de las Comunidades Europeas: retribuciones; privilegios e inmunidades (incluyendo un «impuesto interno» específico, diferente al impuesto que grava los emolumentos de funcionarios y agentes comunitarios) y pensiones. No tienen, en cambio, posibilidad de recurrir ante los Tribunales comunitarios, agotándose en el procedimiento interno la posibilidad de contencioso.

3.2. Centro de Satélites de la Unión Europea

Otra estructura heredada de la UEO es el Centro de Satélites de la Unión Europea, creado igualmente el 20 de julio de 2001³⁸, pero operativo desde el 1 de enero de 2002. Con sede en Torrejón de Ardoz (Madrid), este Centro se considera fundamental para mejorar las funciones de alerta temprana y de seguimiento de crisis en el contexto tanto de la PESC como de la PESD.

Según el extenso artículo 2 de la Acción común que lo creó, es **misión** del Centro secundar la toma de decisiones de la Unión en el contexto de la PESC y, especialmente, de la PESD, facilitando el material resultante del análisis de las imágenes y de los datos complementarios obtenidos por satélites y, en su caso, de la imágenes aéreas. Las decisiones operativas de actuación del Centro las realizará el Secretario General/Alto Representante, quien puede actuar a instancias de un Estado miembro³⁹, de la Comisión, de determinados terceros Estados⁴⁰ o de organizaciones internaciona-

³⁶ Adoptado por el Consejo, mediante procedimiento escrito, en virtud del artículo 8 de la Acción común (2001/554/PESC) del Consejo, de 20 de julio de 2001 y publicado en el *Diario Oficial* n.º L 39, de 9 de febrero de 2002, pág. 18.

³⁷ *DO* n.º L 39, de 9 de febrero de 2002, pág. 44.

³⁸ Acción común (2001/555/PESC) del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a la creación de un Centro de Satélites de la Unión Europea (*DO* n.º L 200, de 25 de julio de 2001, pág. 5).

³⁹ La Acción común 2001/555/PESC recoge, en su artículo 20, las particularidades que se derivan de la posición de Dinamarca en el ámbito de la defensa conforme al correspondiente protocolo anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

⁴⁰ Los terceros Estados que pueden participar en la actividad del Centro son los miembros europeos de la OTAN que no forman parte de la Unión Europea y otros Estados candidatos a la adhesión (art. 21

les⁴¹. Lo que la Acción común denomina «productos» del Centro, se ponen, en la Secretaría General del Consejo, a disposición de los Estados miembros, de la Comisión o de la parte solicitante (terceros Estados u organizaciones internacionales).

La supervisión política corre a cargo del Comité Político y de Seguridad, a quien se autoriza también a orientar al Secretario General/Alto Representante sobre las prioridades a dar a la actuación del Centro en el desempeño de su dirección operativa. En esta función, comparte tarea con la Junta Directiva y con el Director del Centro, cuya composición, organización y funcionamiento responden a las líneas básicas ya expuestas previamente respecto al Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea.

IV. LOS MEDIOS ESPECÍFICOS DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La Política Europea de Seguridad y Defensa se ha dotado de dos tipos de medios, cuya utilización puede ser complementaria o simultánea, y que están en función del marco y de los objetivos propios de aquella para hacer frente a la gestión de crisis: son los medios civiles y los medios militares. Estos últimos se encuadran exclusivamente en el pilar intergubernamental del Título V del Tratado de la Unión Europea, mientras que los medios civiles se reparten entre instrumentos que sólo pueden ser actuados en el seno del pilar comunitario (por tanto, a través de la Comisión) y otros que igualmente se sitúan en un plano intergubernamental.

Así pues, «la especificidad de la Unión reside en su capacidad para movilizar una amplia gama de medios y de instrumentos tanto civiles como militares, de manera que le otorgan una capacidad global de gestión de crisis y de prevención de conflictos, al servicio de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común»⁴².

1. Medios civiles. La «Policía de la Unión Europea»

El enfoque civil de una situación de crisis se encamina a salvar vidas humanas, a mantener el orden público básico, a evitar una mayor escalada y a facilitar el regreso a una situación pacífica, estable y autosostenible. Las directrices del Consejo Europeo de Feira (junio de 2000)⁴³ señalaban, en especial, los siguientes objetivos: actuar para

Acción común 2001/555/PESC). Esta Acción común recoge un Anexo que regula esta asociación peculiar y cuyo artículo 2 autoriza a estos Estados terceros a presentar solicitudes nacionales de análisis de imágenes realizadas por el Centro, así como presentar candidaturas de envío en comisión de servicio de analistas de imágenes en el Centro durante un período limitado.

⁴¹ La Acción común cita expresamente a las Naciones Unidas, a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

⁴² *Rapport de la Présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense*, Consejo de Niza (7-9 de diciembre de 2000), pág. 1.

⁴³ *Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*, Anexo I a las Conclusiones del Consejo de Santa María de Feira (19 y 20 de junio de 2000).

evitar el surgimiento y escalada de conflictos, consolidar la paz y la estabilidad internas en períodos de transición y garantizar la complementariedad entre los aspectos militar y civil de la gestión de crisis cubriendo plenamente todas las misiones de Petersberg. Posteriormente, el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000)⁴⁴ fijaba una serie de principios informadores de la intervención policial: las misiones de policía abarcan funciones de consejo, de asistencia, de formación e incluso de sustitución de las policías locales, siempre en una sinergia estrecha entre el elemento militar y el civil. Finalmente, el Consejo Europeo de Göteborg (15-16 de junio de 2001) especificó algunos objetivos concretos en el ámbito del Estado de Derecho, de la administración civil y de la protección civil.

Los instrumentos que se ha decidido o previsto instaurar serían los siguientes:

A) Los Estados miembros⁴⁵ se comprometen a establecer, antes del 2003, una **fuerza policial** de 5000 policías (capacidad global) puestos a disposición por aquellos. Un total de 1.400⁴⁶ agentes de ese contingente global deberán poder desplegarse en un plazo de treinta días (capacidad de despliegue rápido) para poder ejecutar operaciones y misiones de asesoramiento, formación y supervisión policial, así como de policía operativa a fin de prevenir o atenuar crisis y conflictos internos (v.gr., MINUGUA en Guatemala), para operar en situaciones no estabilizadas (situaciones inmediatamente posteriores a conflictos que requieren restaurar la ley y el orden: UNMIK/KFOR en Kosovo y UNTAET en Timor oriental) o, simplemente, para apoyar a la policía local, garantizando el respeto de los derechos humanos fundamentales (Albania, Mostar, El Salvador) y, cuando la policía internacional desempeñe una función operativa, para devolver rápidamente a la policía local la responsabilidad de hacer cumplir la ley (Kosovo). Por su parte, el Secretario General/Alto Representante ha decidido crear en el seno de la Secretaría General del Consejo una **unidad de policía**.

⁴⁴ Anexo II «*Renforcement des capacités de l'Union Européenne dans le domaine des aspects civils de la gestion des crises*» al «Rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense», Anexo a la Conclusiones del Consejo Europeo de Niza (7-9 de diciembre de 2000).

⁴⁵ También se prevé la posibilidad de la participación de los Estados no miembros de la Unión Europea en las misiones de policía de la Unión Europea que se sitúen en el marco de la gestión civil de crisis (Vid. Anexo II al Anexo de la Conclusiones del Consejo Europeo de Göteborg que comprende el Informe de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa).

⁴⁶ Este número fue fijado por el Consejo de Asuntos Generales (integrado por los Ministros responsables de la policía en la Unión Europea) el 19 de noviembre de 2001 en su *Declaración de compromiso de capacidades policiales*. En dicha Declaración, desde el punto de vista cuantitativo, algunos Estados miembros se comprometieron a que su contribución estuviese formada por unidades de policía integradas, de despliegue rápido y de carácter interoperativo; y, desde el punto de vista cualitativo, se decidió que la «policía europea» estaría integrada tanto por las fuerzas de policía de carácter civil (policía nacional, local, etc.) como por las fuerzas de policía de carácter militar (como la guardia civil española o la gendarmería francesa).

El 11 de marzo de 2002⁴⁷, el Consejo de la Unión Europea acordó la primera misión de la Policía de la Unión Europea con objeto de hacerse cargo, a partir del 1 de enero de 2003, de la sucesión de la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 1396 (2002), de 5 de marzo, en la que aceptaba el ofrecimiento de la Unión Europea (aunque se prevé la posibilidad de participación de terceros Estados). No obstante, será necesario un ulterior acuerdo entre la Unión Europea y la propia Bosnia-Herzegovina, que ya ha expresado su acuerdo inicial. El Comité Político y de Seguridad ejercerá el control político de la Misión de Policía y le dará orientación estratégica y recibirá regularmente información sobre todos los aspectos de la misión. El Representante especial de la Unión Europea para Bosnia-Herzegovina informará al Consejo a través del Secretario General/Alto Representante quien, a su vez y a través de aquel, podrá dar directrices a los órganos encargados de la gestión diaria: el Jefe de la Misión y el Jefe de los servicios de policía.

Se prevé una duración inicial de tres años (2003-2005). El personal se desglosaría en 466 expertos policiales, 67 expertos civiles y 289 colaboradores locales. Su principal misión será la de asesorar, formar y apoyar a las fuerzas policiales locales, garantizando, en especial, el respeto de los derechos de las minorías y la lucha contra la corrupción. En lo que respecta a la financiación de la operación, ésta correrá a cargo tanto del presupuesto comunitario («partida PESC») como de contribuciones de los Estados miembros. El monto se estima en: a) 14 millones de euros para la puesta en marcha en 2002; b) un máximo de 38 millones de euros anuales para los gastos de funcionamiento de 2003 a 2005; c) finalmente, los sueldos de los agentes de policía y demás personal desplazado correrán a cargo de los Estados que los envíen, aunque no sean contribuyentes de la Unión Europea.

B) La actuación policial debe desembocar en el restablecimiento del sistema judicial y penitenciario del lugar, esto es, el **fortalecimiento del Estado de Derecho**. A tal efecto se barajan la implantación de mecanismos nacionales para la selección de jueces, fiscales, expertos en materia penitenciaria y otras categorías, con objeto de que trabajen temporalmente en estos lugares. Incluso, la Unión Europea podría promover directrices de selección y formación de jueces y expertos internacionales en materia penitenciaria en cooperación con las Naciones Unidas y otras organizaciones regionales (Consejo de Europa y OSCE). Finalmente, también se podría apoyar la creación o renovación de infraestructuras de tribunales y prisiones locales, así como la contratación de personal judicial local y empleados de prisiones locales en el contexto de las operaciones de apoyo a la paz.

C) También se presta gran atención al **fortalecimiento de la Administración civil**. Para ello, los Estados miembros podrían estudiar la mejora de la selección, for-

⁴⁷ Acción común (2002/210/PESC) del Consejo, de 11 de marzo de 2002, relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea (DO n.º L 70, de 13 de marzo de 2002, pág. 1).

mación y despliegue de expertos en Administración civil para tareas de restablecimiento de sistemas administrativos que ya no funcionen, así como la formación de funcionarios de la Administración civil local en sociedades en transición. Incluso en Göteborg se abogó por la creación de un equipo de expertos para misiones de administración civil en el marco de operaciones de gestión de crisis, que pudiera asumir funciones administrativas de carácter general (censos, registros, elección y nombramiento de cargos públicos, recaudación de impuestos, aduanas), funciones sociales (educación, servicios sociales, sanidad y servicios médicos) y funciones vinculadas a infraestructuras (abastecimiento de agua y energía, telecomunicaciones, infraestructuras permanentes, transportes).

D) Finalmente, será preciso instaurar un auténtico sistema de **protección civil** para hacer frente a situaciones de desastre natural, tecnológico o medioambiental, distinguiendo las operaciones de protección civil dentro del marco de las operaciones de gestión de crisis (PESC) y las operaciones de socorro en caso de desastre. Será preciso, a tal efecto, que los Estados miembros definan los recursos humanos y materiales que se pondrían a disposición en tales casos ⁴⁸.

Desde el punto de vista organizativo, ya hemos visto como el 22 de mayo de 2000 se estableció un comité encargado de los aspectos civiles de la gestión de crisis. También se ha creado un mecanismo de coordinación interactivo entre el Centro de situación/Célula de crisis provisional en el seno de los servicios de la Comisión y del Consejo.

El Consejo Europeo de Helsinki solicitó la implantación de «mecanismos de financiación rápida, como la creación por la Comisión de un Fondo de Reacción Rápida». Siguiendo este mandato, el Consejo ha creado un *mecanismo de reacción rápida* ⁴⁹. Se trata de un mecanismo financiero flexible que, desde el primer pilar, actuará de forma complementaria a la línea presupuestaria PESC que apoya las acciones estrictamente diplomáticas o de seguridad en el campo de la prevención y gestión de las crisis, así como en ámbitos como la no proliferación y el desarme. Junto a la complementariedad, la subsidiariedad también caracteriza este dispositivo, pues si las acciones pueden ser financiadas por otros mecanismos de la Unión Europea, sólo podrá aplicarse cuando la acción fuera urgente y limitada en el tiempo y no pudiera emprenderse con la suficiente rapidez y coherencia utilizando los instrumentos existentes.

⁴⁸ En el Consejo Europeo de Göteborg se fijaban los siguientes objetivos: a) 2 ó 3 equipos de evaluación y coordinación, integrados por 10 expertos, que pudieran ser enviados en un plazo de 3 a 7 horas; b) equipos de intervención de protección civil de hasta 2000 personas que puedan ser enviados en breve plazo; c) medios suplementarios o especializados a movilizar en un plazo comprendido entre 2 días y una semana.

⁴⁹ Reglamento (CE) n.º 381/2001 del Consejo, de 26 de febrero de 2001 (DO n.º L 57, de 27 de febrero de 2001, pág. 5).

De esta forma, el dispositivo de reacción rápida está concebido para suministrar recursos financieros (en forma de ayudas a fondo perdido) destinados a operaciones urgentes de gestión de las crisis y prevención de conflictos vinculados a la política global exterior y de seguridad de la Unión⁵⁰. La actuación del dispositivo no tiene límites geográficos y se basará en todos los ámbitos temáticos de intervención de reglamentos y programas comunitarios. En cuanto a las condiciones exigidas para poder recurrir a este instrumento, se establece, en primer lugar, que «se podrá poner en marcha cuando aparezcan en los países beneficiarios afectados situaciones de crisis efectiva o incipiente, situaciones que amenacen el orden público, la seguridad y la integridad de las personas, situaciones que puedan degenerar en conflicto armado o amenacen con desestabilizar el país y si dichas situaciones pueden oponerse a los beneficios de las políticas y programas de asistencia y cooperación, a su eficacia o a las condiciones de su buena ejecución» (art. 3.1 Reglamento 381/2001); en segundo lugar, en intervenciones de breve duración (máximo seis meses); y en tercer lugar, una combinación de instrumentos. Estas intervenciones serán decididas por la Comisión, informando previamente al Consejo y teniendo posteriormente en cuenta las orientaciones de éste⁵¹.

2. Medios militares. La Fuerza de Reacción Rápida

Pero los instrumentos más espectaculares puestos al servicio de la Política Europea de Seguridad y Defensa son, sin duda alguna, los medios militares. En primer lugar, el Tratado de la Unión Europea preveía que la política de defensa común podría incluir una cooperación en el sector del **armamento** si los Estados miembros los consideraban oportuno. Esta cooperación obedece a la necesidad de producir armamentos que respondan a las necesidades europeas, pero también para mantener una base científica y tecnológica en Europa, salvaguardar sectores industriales vitales y garantizar la seguridad de los abastecimientos, en particular en caso de crisis o de conflicto⁵². Los diferentes organismos existentes de carácter binacional o multinacional podrían, en el

⁵⁰ Este carácter instrumental respecto a la política exterior y de defensa de la Unión Europea diferencia al dispositivo de reacción rápida de los cometidos desempeñados por la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria (ECHO). Ésta suministra asistencia humanitaria a las víctimas de desastres de origen humano y natural, básicamente a través del suministro de productos (alimentos, refugio, etc.). Se centra en los individuos, es políticamente neutral y se dirige exclusivamente a reducir el sufrimiento humano.

⁵¹ De esta forma, en aras de la rapidez con la que se pretende caracterizar a este mecanismo y a la flexibilidad necesaria para quien lo gestionará (la Comisión), se ha eliminado la opción inicial de crear un Comité de Crisis compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión y que sería consultado en las contribuciones superiores a 5 millones de euros [Vid. COM (2000) 119 final].

⁵² Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa sobre el establecimiento de una política europea común en materia de seguridad y defensa de la Unión Europea (Ponente: Catherine Lalumière), 21 de noviembre de 2000, A5-0339/2000, pág. 36.

futuro, ser el embrión de una futura *Agencia Europea de Armamento*, bajo la autoridad del Comité Militar de la Unión Europea.

Pero, sin duda alguna, la decisión más trascendente ha sido la adoptada por el Consejo de Asuntos Generales/Defensa el 20 de noviembre de 2000 sobre la *Declaración de compromiso de capacidades militares*, que alumbraba en la práctica la **Fuerza de Reacción Rápida**. El Consejo Europeo de Helsinki había fijado un objetivo general para el año 2003⁵³: la Unión debería entonces estar en condiciones de desplegar en menos de sesenta días fuerzas equivalentes a un cuerpo de ejército (60.000 personas) y de mantenerlas durante al menos un año. Las contribuciones de los Estados miembros constituyen una reserva de más de 100.000 personas y de unos 400 aviones de combate y unos 100 buques⁵⁴. La Fuerza no será, pues, permanente, aunque tendrá una existencia virtual que se movilizaría en caso de necesidad. Esta Fuerza no implica —como los líderes europeos se han esforzado en informar a la opinión pública— la creación de un «Ejército europeo», entre otras cosas porque no incluye un compromiso de defensa colectiva de los Estados miembros, defensa colectiva que se articula a través de la Alianza Atlántica (art. 5 Tratado OTAN). Además, no se concibe el recurso a la Fuerza de Reacción Rápida como una «competencia» a aquella, no sólo por razones políticas (recelo estadounidense, suspicacia británica) sino también por las carencias técnicas en aspectos como medios de transporte estratégico, comunicaciones e información, donde las fuerzas europeas presentan una gran dependencia de los medios de la OTAN. De ahí que, según las misiones a realizar, la Fuerza de Reacción Rápida deberá en ocasiones actuar en el marco de la OTAN, aunque no se quiera ver en ello una subordinación política.

⁵³ No obstante, el *Gymnich* de Cáceres, de 8 de febrero de 2002, consensuó la posibilidad de que la Fuerza de Reacción Rápida de la Unión Europea pudiera hacerse cargo por primera vez de una misión militar al barajarse la sustitución de la Alianza Atlántica en Macedonia para el otoño de 2002.

⁵⁴ No obstante, el Informe sobre la Política Europea en materia de Seguridad y Defensa, presentado por la Presidencia sueca en el Consejo Europeo de Göteborg (15-16 de junio de 2001), reconoce ya la necesidad de reconsiderar los compromisos de fuerzas acordados por los Estados miembros a la vista de las insuficiencias detectadas en cuestión de disponibilidades personales, materiales y operativas. A tal efecto, en noviembre de 2001 se realizará una Conferencia sobre el reforzamiento de las capacidades.

«FUERZA DE REACCIÓN RÁPIDA» Catálogo de Fuerzas	
Alemania	13.500
Reino Unido	12.500
Francia	12.000
Italia	6.000
España	6.000
Holanda	5.000
Grecia	3.500
Austria	2.000
Finlandia	2.000
Suecia	1.500
Bélgica	1.000
Irlanda	1.000
Portugal	1.000
Luxemburgo	100
Dinamarca	0 ⁵⁵

La continuidad del refuerzo europeo de las capacidades militares se garantiza a través de un *mecanismo de evaluación* que llevará a cabo el seguimiento y facilitará los avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos con vistas a lograr el objetivo global, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Este mecanismo trabajará desde la perspectiva de preservar la autonomía de decisión de la Unión Europea y de reconocer el carácter político y voluntario de los compromisos asumidos⁵⁶.

⁵⁵ Dinamarca aportará tropas a la Fuerza Nórdica. Hay que recordar a este respecto que Dinamarca, conforme al Protocolo n.º 5 del Tratado de Amsterdam, está excluida de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Por su parte, los países que se adhieran en los próximos años a la Unión Europea proporcionarán unos 32.000 soldados adicionales.

⁵⁶ Vid. *Réalisation de l'objectif global. Mécanisme d'évaluation des capacités militaires*, Apéndice al Anexo I del *Rapport de la Présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense*, Conclusiones del Consejo Europeo de Niza (7-9 diciembre 2000).