

LA APORTACIÓN DE LA CONVENCIÓN EUROPEA A LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN

Milagros Álvarez Verdugo



documentos



Serie: Seguridad y Defensa

La aportación de la Convención Europea a la definición de la política de seguridad y defensa de la Unión

© Milagros Álvarez Verdugo

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-13.035-2004

ISSN: 1696-9960

Imprime: Cargraphics S.A.

Barcelona, junio de 2004

LA APORTACIÓN DE LA CONVENCIÓN EUROPEA A LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN

Milagros Álvarez Verdugo*

marzo de 2004

*Profesora ayudante de Derecho Internacional Público
de la Universitat de Barcelona

Introducción

El Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, elaborado en el seno de la Convención Europea y entregado al presidente del Consejo Europeo el 18 de julio de 2003¹, contiene tres novedades principales en el ámbito de la política de seguridad y defensa: la formalización convencional de esta política, la flexibilización de la cooperación en materia de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea (UE) y la regulación de mecanismos que pueden permitir el fortalecimiento de las capacidades operativas de la UE en el ámbito de la gestión de crisis. Además, el Proyecto incluye una cláusula de solidaridad de características peculiares y ofrece una nueva regulación en materia de acuerdos internacionales de la UE que abre al Tribunal de Justicia una vía de entrada en el ámbito de la política exterior y de seguridad común y de su política europea de seguridad y defensa. Las dificultades, conocidas, que enfrentan las negociaciones en curso en el seno de la Conferencia Intergubernamental no han impedido la generación de algunos consensos sobre ciertos extremos de la política europea de seguridad y defensa. Consensos que confirman las líneas básicas del Proyecto de Tratado en esta materia aunque introduzcan cambios en aspectos concretos de su diseño inicial².

La formalización convencional de la política europea de seguridad y defensa

Probablemente, una de las novedades más significativas del Proyecto de Tratado es la formalización jurídica y convencional de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)³. Ahora bien, esta formalización supone también la cristalización de sus principales características por lo que respecta a su ámbito material, naturaleza y funcionamiento jurídico-institucional.

Ámbito material

El Proyecto mantiene el régimen previsto en el Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) para el establecimiento de una defensa común (decisión unánime del Consejo Europeo y recomendación a los Estados miembros) así como el método de definición de la política de defensa común de la UE (fundamentado en el principio de progresividad) y conserva en los mismos términos los límites a los que se somete la cooperación en materia de defensa en el seno de la UE (artículo I-40.2): no afectación al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respeto a las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para los Estados miembros que son parte de éste y compatibilidad con la política de seguridad y defensa establecida en el marco de la OTAN.

Ahora bien, el Proyecto inserta la Política Común de Seguridad y Defensa, nueva denominación de la PESD, como “parte integrante de la política exterior y de seguridad común” (artículo I-40.1). La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se concibe además como el soporte necesario para la definición de una política común de defensa de la UE, confirmándose su carácter de “fase”, quizás necesaria, para la definición progresiva de esta política (artículo I-40.2).

Respecto a su contenido, el Proyecto dota a la PCSD de una naturaleza meramente operativa (instrumentos militares y civiles) al servicio de una dimensión concreta de la política exterior y de seguridad común: la realización de misiones fuera de la UE que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional (artículo I-40.1). La tipología de misiones a la que se asigna los objetivos indicados se especifica en el artículo III-210. Esta disposición recoge el elenco de misiones ahora contempladas en el artículo 17.2 del TUE⁴ y añade tres de nuevo cuño: las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, y las operaciones de estabilización al término de los conflictos⁵. Además se indica expresamente que

a través de todas esas misiones se podrá contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros estados para combatirlo en su territorio⁶.

Naturaleza jurídica

El Proyecto mantiene la naturaleza intergubernamental de la PESD y, por tanto, la plena soberanía de los Estados miembros para definir el alcance y contenidos concretos de esta política así como el grado de implicación de cada uno de ellos.

En efecto, se conserva la exigencia de unanimidad en el Consejo de Ministros para la adopción de decisiones europeas relativas a la ejecución de la PCSD, incluyendo entre ellas la decisión en la que se acuerde el inicio de una misión (artículo I-40.4). Unanimidad que, aunque no se diga expresamente, permite la aplicación de las normas de abstención constructiva⁷.

Aún más, el artículo III-201.4 excluye la mayoría cualificada para las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa e impide que el Consejo Europeo pueda alterar esta situación utilizando para ello el mecanismo que pone en sus manos el artículo III-201.3: según esta disposición, el Consejo Europeo podrá decidir por unanimidad que el Consejo de Ministros se pronuncie por mayoría cualificada en otros casos además de los previstos en el futuro Tratado. Lamentablemente, el artículo III-201.4 no permite al Consejo Europeo modificar el procedimiento previsto en el Tratado para la adopción de decisiones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa⁸.

Funcionamiento jurídico-institucional

Al igual que ocurre en el TUE vigente, el soporte institucional de la PCSD es el marco institucional único de la UE, si bien las funciones y competencias de cada una de sus instituciones integrantes (Consejo Europeo, Consejo, Parlamento Europeo y Comisión Europea) siguen siendo específicas para este ámbito material.

Las funciones y competencias de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo no sufren cambio alguno⁹. Únicamente se incluye una referencia expresa a los poderes y derechos del Parlamento Europeo en el ámbito de la PCSD: consulta periódica aunque no preceptiva ni vinculante sobre los aspectos principales y opciones fundamentales de esta política y derecho a estar informado sobre la evolución de la PCSD (artículos I-40.8 y III-205)¹⁰.

El Consejo Europeo y el Consejo de Ministros continúan siendo los pilares institucionales de la PCSD y los únicos competentes para la adopción de decisiones en este ámbito¹¹. El Proyecto introduce dos novedades en su composición y organización interna que pueden tener incidencia en la política de seguridad y defensa de la UE.

En primer lugar, se dota al Consejo Europeo de la figura de un presidente, elegido por mayoría cualificada en el seno de dicha institución para un período de dos años y medio (renovable por una sola vez). Sus funciones, recogidas en el artículo I-21, inciden en el funcionamiento interno del Consejo Europeo dotándolo de continuidad y facilitando la eficacia de sus reuniones (prepara, preside y dinamiza sus trabajos y se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso). Esta mejora general debería tener efectos positivos sobre los contenidos de las políticas de la UE específicamente dependientes de la voluntad del Consejo Europeo, entre las cuales destaca la PCSD. Paralelamente, también se asigna al presidente del Consejo Europeo la representación exterior de la UE en los asuntos de política exterior y de seguridad común (sin perjuicio de las competencias del Ministro de Asuntos Exteriores de la UE) y es el encargado de informar al Parlamento Europeo al término de cada reunión del Consejo Europeo.

En segundo lugar, se crea la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la UE, en virtud de la fusión del Alto Representante de la política exterior y de seguridad común y del Comisario de Relaciones Exteriores (artículo I-27). Su ubicación institucional será doble: preside el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y se integra en la Comisión con el rango

de vicepresidente¹². En coherencia con esta ubicación institucional, también sus funciones y competencias son de doble naturaleza:

- Como vicepresidente de la Comisión, velará porque la acción de la Unión en el ámbito de las relaciones exteriores sea coherente con la política exterior y de seguridad común, se encargará dentro de la Comisión de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y coordinará los demás aspectos de la acción exterior de la UE. En el ejercicio de estas responsabilidades estará sujeto a los procedimientos que rigen el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con sus funciones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común¹³.

- Paralelamente, el Ministro de Asuntos Exteriores estará al frente de la política exterior y de seguridad común. Función que también rige para la PCSD y se concreta en su derecho a presentar propuestas para la formulación de estas políticas y en la ejecución como mandatario del Consejo de Ministros de las decisiones europeas adoptadas por éste o por el Consejo Europeo. Además, se le asignan otras tres funciones (artículo III-197): representar a la UE en materia de política exterior y de seguridad común, dirigir el diálogo político en nombre de la UE, y expresar la posición de la UE en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales. Específicamente, está previsto que cuando la UE haya definido una posición sobre un tema inscrito en el orden del día del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros que formen parte de éste pedirán que se invite al Ministro de Asuntos Exteriores para que sea él quien presente la posición de la UE (artículo III-206.2).

El Proyecto no recoge las recomendaciones formuladas en el Informe Final del Grupo Defensa de la Convención Europea relativas al refuerzo del papel del Ministro de Asuntos Exteriores en el ámbito de la gestión de crisis. Este informe proponía atribuirle derecho de iniciativa para la gestión de crisis; derecho en virtud del cual correspondería al Ministro de Asuntos Exteriores presentar al Consejo una propuesta que detallara el tipo de operación prevista y los medios necesarios para su

ejecución. Así mismo, proponía asignar al Ministro de Asuntos Exteriores la responsabilidad de la operación bajo la autoridad del Consejo, de tal modo que el comandante de la operación militar y los responsables de los aspectos civiles de la misión rindieran cuentas a éste, el cual a su vez informaría regularmente al Consejo¹⁴.

Si comparamos las atribuciones del presidente del Consejo Europeo y del Ministro de Asuntos Exteriores, no cabe duda de que el Proyecto refuerza el papel de este último. Ahora bien, las simultáneas competencias de ambos órganos, por lo que respecta a la representación exterior de la UE en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, conllevan evidentes riesgos de solapamiento; riesgos que pueden agravarse en función del perfil concreto de las personas nombradas para estos cargos. Por otra parte, la capacidad de acción del Ministro de Asuntos Exteriores también está condicionada por las que serán las características del previsto servicio europeo de acción exterior; características que corresponde definir al Consejo mediante la adopción de una decisión europea que requiere del previo dictamen del Parlamento Europeo y de la aprobación de la Comisión (artículo III-197.3)¹⁵.

Respecto a los órganos subsidiarios específicamente competentes en el ámbito de la PCSD, el Proyecto mantiene en los mismos términos la vigente regulación convencional del Comité Político y de Seguridad y no incluye referencia alguna al Estado Mayor o al Comité Militar¹⁶. Atendiendo a la actual naturaleza y composición de estos órganos, el Estado Mayor bien podría acabar integrándose en el futuro servicio europeo de acción exterior dependiente del Ministro de Asuntos Exteriores¹⁷. Cambio que en ningún caso afectaría al Comité Militar por su condición de órgano subsidiario del Consejo sin conexión formal con el Alto Representante de la política exterior y de seguridad común¹⁸.

Por cuanto hace referencia a los medios jurídicos susceptibles de utilización para la definición y realización de la PESD, los cambios operados por el Proyecto de Tratado son sólo aparentes. En efecto, la desaparición (formal) de la estructura en pilares del TUE conlleva el establecimiento

de un, se afirma, único sistema jurídico de actos de la UE integrado por “actos legislativos” y “actos no legislativos”. Sobre este esquema inicial, el artículo I-39.7 excluye los actos legislativos del ámbito de la política exterior y de seguridad común y de la PCSD. Exclusión que se completa con disposiciones particulares para la ejecución de estas políticas recogidas en los artículos I-39 a 41 y en los artículos III-195, 196, 198 y 199. De ellas se desprende un subsistema jurídico para la política exterior y de seguridad común y su PCSD que mantiene escasas diferencias con el actualmente vigente, aunque introduzca cambios terminológicos y con ello una cierta simplificación formal. En líneas generales cabe afirmar que el Proyecto acoge el término “decisiones europeas” para denominar los actos susceptibles de adopción en el ámbito de la política exterior y de seguridad común y de la PCSD¹⁹; ahora bien, sus contenidos y efectos jurídicos son idénticos a las actuales “estrategias comunes”, “posiciones comunes” y “acciones comunes”.

Así se establece que el Consejo Europeo, mediante la adopción de decisiones europeas, determina los intereses estratégicos de la UE y fija los objetivos de la PESC (equiparable a las actuales estrategias comunes y orientaciones generales del Consejo Europeo, tal y como se confirma en la redacción del artículo III-194). La única novedad que introduce esta disposición es el procedimiento de adopción, que ahora se regula expresamente: unanimidad del Consejo Europeo que se basa en una recomendación del Consejo de Ministros. También su alcance: todos los ámbitos de la acción exterior de la UE y, por tanto, también las políticas exteriores comunitarias.

También el Consejo de Ministros elabora la política exterior y de seguridad en el marco de las líneas estratégicas establecidas por el Consejo Europeo, mediante la adopción de decisiones europeas (se subsume en un único tipo de acto las actuales acciones comunes, posiciones comunes y decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, superando así las dificultades existentes para su diferenciación). No obstante, los artículos III-198 y III-199 reproducen

respectivamente la noción vigente de acción común y de posición común así como los efectos jurídicos que se derivan de su adopción:

- las decisiones europeas en las que se decida una acción operativa vincularán a los Estados miembros;

- los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las decisiones europeas que definan el enfoque de la UE sobre un asunto concreto²⁰.

Novedad específica sería, no obstante, la que se contiene en el artículo III-210.2. En él se establece que las decisiones europeas del Consejo de Ministros que acuerden el inicio de una de las misiones enunciadas en el artículo III-210.1 (operaciones de gestión de crisis) deberán incluir, como parte necesaria de sus contenidos, el objetivo y el alcance de la misión acordada y las normas generales de su ejecución.

Por último, es relevante destacar como el Proyecto mantiene la cooperación sistemática entre los Estados miembros como un medio para el desarrollo de la política exterior y de seguridad común y, por tanto, también para el de la PCSD de la UE. Mantenimiento que, en sí mismo, confirma la cristalización de las características actuales de la PCSD.

La flexibilización de la cooperación en materia de seguridad y defensa en el seno de la UE

A diferencia de lo que ocurre en el TUE vigente, el Proyecto de Tratado elaborado por la Convención Europea contemplaba dos posibilidades que permitían a un grupo reducido de Estados miembros instaurar entre sí una cooperación más intensa en materia de seguridad y defensa en el marco de la Unión: (i) la cooperación estructurada permanente y (ii) la cooperación más estrecha para la defensa mutua. Esta flexibilización ha obtenido el apoyo de la conferencia intergubernamental en curso, si bien el consenso alcanzado ha introducido cambios significativos en el diseño inicial de la Convención Europea.

(i) La cooperación estructurada permanente se regula en los artículos I-40.6 y III-213. En la versión adoptada por la Convención Europea, se establecían dos condiciones a cumplir por los Estados miembros que quisieran acometer esta cooperación estructurada: capacidades militares más elevadas y disponibilidad para asumir compromisos más vinculantes para la realización de las misiones más exigentes. Esas capacidades militares más elevadas y el tipo de compromisos dispuestos a adquirir se remitían a un protocolo cuya redacción no abordó la Convención²¹. En la redacción originaria del Proyecto, la cooperación estructurada presentaba otra característica específica (que la diferenciaba de la cooperación reforzada regulada en el Título VII del TUE). La autorización para su establecimiento era competencia de la Conferencia Intergubernamental y no de las instituciones de la UE: a esa Conferencia correspondía adoptar el protocolo en el que se indicarían los Estados miembros que instituían entre sí esta cooperación estructurada. Además, la posterior incorporación de un nuevo Estado quedaba subordinada al acuerdo de los estados ya participantes²².

El consenso alcanzado hasta la fecha en la Conferencia Intergubernamental en curso se ha concretado en la elaboración del Protocolo que regula la cooperación estructurada permanente y en la modificación de los artículos I-40.6 y III-213 del Proyecto de Tratado. A tenor de sus disposiciones, los objetivos de la cooperación estructurada son dos: desarrollar más intensamente las capacidades de defensa y tener la capacidad, a más tardar en 2007, de desplegar en un plazo máximo de entre 5 y 30 días unidades de combate para la realización de las misiones indicadas en el artículo III-210 y mantenerlas en el terreno por un período de entre 30 y 120 días. Para su consecución efectiva se establecen cinco compromisos: la cooperación para el establecimiento de objetivos de inversión en equipamientos de defensa; la armonización de los equipos de defensa; el refuerzo de la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y desplegabilidad de las fuerzas; la cooperación para la solución de las lagunas que se constaten, y la participación en programas comunes o europeos de equipamiento en el marco de la Agencia Europea de Capacidades de

Defensa. Por otro lado, y a diferencia de lo que establecía el Proyecto de la Convención Europea, ahora se asigna al Consejo la competencia para adoptar la decisión de establecer una cooperación estructurada, incluida la lista de estados participantes. Decisión que adoptará por mayoría cualificada, previa consulta al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, en un plazo máximo de tres meses a contar desde la notificación de los Estados miembros interesados. También la posterior incorporación de un Estado al mecanismo de cooperación estructurada compete al Consejo (por mayoría cualificada), una vez oída la opinión del Ministro de Asuntos Exteriores y tras comprobar el cumplimiento por ese Estado de los criterios y compromisos indicados en el Protocolo. Siguiendo este mismo procedimiento, el Consejo puede decidir la suspensión de la cooperación estructurada de un Estado participante que haya dejado de reunir las condiciones exigidas. En cualquier caso, también está previsto que un Estado pueda proceder a su retirada del sistema de cooperación estructurada tras comunicar, esto sí, su intención al Consejo.

En líneas generales cabe afirmar que la regulación de la cooperación estructurada permanente pone de manifiesto la convicción sobre la necesidad de flexibilizar la cooperación en materia de seguridad y defensa dentro de la UE, permitiendo a los estados que así lo deseen avanzar más rápidamente y establecer entre sí compromisos de mayor envergadura. También parecería haberse consagrado el derecho de los estados a participar en este mecanismo de cooperación, siempre y cuando cumplan con las condiciones “objetivas” establecidas en el Protocolo.

(ii) Los artículos I-40.7 y III-214 del Proyecto presentado por la Convención Europea contemplaban un mecanismo de cooperación más estrecha en materia de defensa mutua, en virtud del cual un grupo inicial de Estados miembros suscribirían entre sí una cláusula de defensa colectiva. Tanto la lista inicial de estados como los compromisos concretos en la materia se remitían a una declaración anexa al Tratado. A diferencia del caso anterior, la incorporación de un nuevo Estado miembro sólo estaba sujeta a la ratificación de dicha declaración, previa infor-

mación de su intención al Consejo Europeo²³. El Proyecto sometía la cooperación más estrecha en materia de defensa mutua a un único requisito de contenido: en su ejecución los Estados miembros participantes cooperarían estrechamente con la OTAN. De este modo, el Proyecto consagraba una exigencia reiterada políticamente en los textos adoptados hasta la fecha por el Consejo Europeo e intentaba superar así las reticencias manifestadas por algunos estados, que percibían esta cooperación como una vía de debilitamiento de la OTAN.

El consenso fraguado en la Conferencia Intergubernamental ha provocado una peculiar alteración del mecanismo diseñado por la Convención Europea. Concretamente se ha procedido a la sustitución de aquel mecanismo, de ratificación opcional, por una nueva cláusula que reza como sigue: “En caso de que un Estado miembro fuera objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con las disposiciones del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta”²⁴. Evidentemente, se trata de la incorporación al Tratado de una cláusula de legítima defensa colectiva que, salvo reservas, será vinculante para todos los estados de la Unión. Ahora bien, su alcance efectivo tiene dos límites. En primer lugar, los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva. En segundo lugar, cada Estado miembro resta soberano para decidir el tipo de medios que utiliza para ayudar y asistir al Estado víctima de la agresión. Ambos límites permiten compatibilizar en el seno de la UE a los estados que forman parte de la relación trasatlántica y a los estados de tradición neutral.

Mecanismos que inciden en el fortalecimiento de las capacidades operativas de la UE

El artículo I-40.3 del Proyecto recoge el mecanismo que permite a la UE disponer de capacidades civiles y militares, manteniendo su actual naturaleza jurídica: los Estados miembros pondrán sus medios a disposición de la UE (disponibilidad que mantiene la no presunción del derecho de la UE a utilizarlos para la realización de una misión concreta)²⁵. Paralelamente, incorpora tres novedades que pondrían de manifiesto un cierto reforzamiento de las capacidades operativas de la UE o, cuando menos, el establecimiento de mecanismos que podrían tener efectos positivos para éstas: (i) la creación de la Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades militares, (ii) un mecanismo de “mandato” para la ejecución de operaciones UE, y (iii) el nuevo sistema de financiación de los preparativos de las misiones PCSD.

(i) La Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares prevista en los artículos I-40.2 y III-212 se configura como un nuevo órgano subsidiario del Consejo, institución que deberá determinar su estatuto, sede y régimen de funcionamiento mediante decisión adoptada por mayoría cualificada. La creación de la Agencia responde al compromiso asumido por los Estados miembros de mejorar progresivamente sus capacidades militares. No obstante, sus competencias se limitan al asesoramiento, diagnóstico de necesidades y fomento de medidas para su superación. Las competencias previstas para la aplicación de medidas que refuercen la base industrial y tecnológica del sector de la defensa quedan subordinadas a un juicio de necesidad que, en su caso, realicen los Estados miembros. Paralelamente, podrán constituirse en el seno de la Agencia grupos específicos formados por los Estados miembros que realicen proyectos conjuntos (en la línea de lo que actualmente ocurre en el seno de la Organización del Armamento de Europa Occidental)²⁶.

(ii) El Proyecto también contempla la posibilidad de que el Consejo de Ministros encomiende la realización de una misión a un grupo de

Estados miembros (artículo I-40.5). Posibilidad que, de hecho, ya permite la actual regulación de la PESD, pues la ejecución de una operación corre a cargo de los estados que contribuyan con medios y capacidades a su realización. No obstante, el nuevo precepto parecería reflejar una suerte de mandato del Consejo de Ministros (a un grupo de Estados miembros que probablemente se habrían ofrecido previamente para ello) y sustrae, esto sí, la gestión de la operación de las competencias asignadas a los órganos de la UE. En efecto, según el artículo III-211, la gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros en asociación con el Ministro de Asuntos Exteriores. Dicho Ministro se convierte así en el principal canal de comunicación entre los estados ejecutantes de la misión y la UE, en paralelo a la información periódica sobre el desarrollo de la operación que esos mismos estados deben suministrar al Consejo de Ministros²⁷.

(iii) Finalmente, los apartados 1 y 2 del artículo III-215 del Proyecto reproducen la literalidad de las disposiciones del TUE relativas a la financiación de la política exterior y de seguridad común. En virtud de éstas, corren a cargo del presupuesto general de la UE los gastos administrativos ocasionados a las instituciones de la Unión y los gastos operativos generados por la aplicación de la política exterior y de seguridad común, excepto los generados por las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo de Ministros decida otra cosa²⁸.

La novedad que introduce el Proyecto es el régimen de financiación de los preparativos de las misiones PCSD u operaciones de gestión de crisis previstas en el artículo I-40.1 que no corren a cargo del presupuesto de la Unión (por tratarse de operaciones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa). A tal efecto se prevé la constitución de un fondo integrado por contribuciones de los Estados miembros²⁹. Su creación está supeditada a la adopción por el Consejo de Ministros de decisiones europeas que definan las normas de constitución y de financiación de dicho fondo inicial, así como sus normas de administración

y de control financiero. Estas decisiones las adoptará el Consejo de Ministros por mayoría cualificada y previa consulta al Parlamento Europeo³⁰. Una vez constituido, la utilización del fondo corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores, previa autorización del Consejo de Ministros. Esta autorización deberá acordarse por unanimidad al no preverse ningún otro procedimiento.

Aunque este mecanismo de financiación supone un avance positivo, su eficacia se ve limitada por la exigencia de unanimidad para poder proceder a su utilización. La unanimidad es por tanto un requisito imprescindible incluso en la fase preparatoria de una operación, esto es, para reunir los elementos de juicio necesarios con los que decidir sobre la viabilidad, tipología o incluso oportunidad de una misión. Por otro lado, no queda claro el tipo de preparativos que deben sufragarse con cargo a este fondo y su diferencia con los trabajos asignados a órganos específicos de la UE tales como el Estado Mayor y el Comité Militar.

La cláusula de solidaridad

Fuera del ámbito de la PCSD, el Proyecto incorpora una cláusula de solidaridad ante supuestos de ataques terroristas, catástrofes naturales o de origen humano en cualquier Estado miembro (artículo I-42). Las obligaciones que de ella se desprenden para los estados (actuación conjunta en espíritu de solidaridad) y para la UE (movilización de todos los instrumentos de que disponga) son confusas. Las normas de aplicación de esta cláusula se contienen en el artículo III-231, que a su vez remite esta cuestión a una decisión europea adoptada por el Consejo de Ministros a propuesta conjunta de la Comisión y del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. A expensas de este desarrollo, el Proyecto establece que los demás Estados miembros prestarán asistencia al Estado en el que se haya producido alguno de los supuestos contemplados y somete esa asistencia a dos reglas: la previa petición de las

autoridades políticas del Estado en cuestión y la coordinación de la asistencia en el seno del Consejo de Ministros. Función de coordinación a cuyos efectos el Consejo de Ministros estará asistido por el Comité Político y de Seguridad, por los órganos específicos de la PCSD y por el Comité permanente del Consejo de Ministros en materia de seguridad interior (previsto en el artículo III-162). Entre las cuestiones que suscita esta disposición destacan tres:

- Primero, su ámbito de aplicación, pues éste dependerá del contenido que se asigne a las nociones de “ataque terrorista”: (¿Incluye las acciones perpetradas por ETA o por el IRA o sólo las acciones de terrorismo internacional y en tal caso con qué definición?); y de “catástrofe natural o de origen humano”: (¿Naufragio de petroleros tipo “Prestige”, inundaciones, riadas o también conflictos internos? ¿De qué intensidad y con qué características?) Si no se procede a esta definición, la aplicación de la cláusula queda a expensas de la negociación política que pueda producirse caso por caso³¹.

- Segundo, el contenido de la asistencia en su caso comprometida: ¿Cualquiera que solicite el Estado afectado? ¿A quién compete el diagnóstico respecto a la idoneidad de los medios a utilizar?³².

- Tercero, el alcance del compromiso asumido por los estados de la UE: Automaticidad del compromiso de asistencia. Es decir, si mediando petición del Estado afectado, los demás estados deben prestar la asistencia solicitada.

El artículo III-231 también parece incorporar una función preventiva de la UE contra ataques terroristas y catástrofes naturales o de origen humano, ya que asigna al Consejo Europeo la misión de evaluar de forma periódica los riesgos que amenazan a la Unión. La disposición plantea múltiples interrogantes.

- En primer lugar, la naturaleza y composición del Consejo Europeo hace de éste una institución poco idónea para la efectiva realización de esa misión, al menos por cuanto se refiere al diagnóstico técnico de tales riesgos.

- Por ello, y en segundo lugar, resulta imprescindible que la norma de desarrollo prevista conecte al Consejo Europeo con otras instituciones y órganos de la UE. Las competencias de éstos podrían así dar base y contenido a la evaluación del Consejo Europeo.

- Tercero, la disposición no atribuye competencias específicas al Consejo Europeo para el supuesto que su evaluación conduzca a la identificación de un riesgo concreto. Ello reconduce la cuestión a las competencias generales de esta institución, definidas en el artículo I-20: dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones y prioridades políticas generales, excluyéndose cualquier función legislativa. Aunque unamos a ellas sus competencias en el ámbito de la acción exterior de la Unión, las decisiones del Consejo Europeo en el ejercicio de esta función preventiva serán de naturaleza política y su eficacia práctica (coordinación de servicios de inteligencia, policía, planes de prevención de catástrofes naturales, etc.) dependerá de la coordinación efectiva entre los Estados miembros y del ejercicio de las competencias atribuidas a la UE.

Los acuerdos internacionales de la UE y las competencias del Tribunal de Justicia

En coherencia con la atribución de personalidad jurídica internacional a la UE, el Proyecto regula en sus artículos III-225 a 228 el procedimiento para la celebración de acuerdos internacionales entre la UE y terceros estados u organizaciones internacionales. Este único procedimiento incluye especificidades de aplicación para los acuerdos en materia de política exterior y de seguridad común. En comparación con el actual artículo 24 del TUE, el Proyecto introduce las siguientes novedades:

En primer lugar, se superan las dudas actuales sobre la imputación jurídica de los acuerdos internacionales que versen sobre materias rela-

tivas a la política exterior y de seguridad común. De hecho, el Proyecto elimina la disposición recogida en el actual apartado 5 del artículo 24 TUE en virtud de la cual “ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional”. Se consagra así la capacidad jurídica de la UE para la celebración y participación en acuerdos internacionales en materia de política exterior y de seguridad común y su plena responsabilidad en el cumplimiento de sus contenidos. En otros términos, el artículo III-225.2 (los acuerdos celebrados por la Unión serán vinculantes para las instituciones de la Unión y para los Estados miembros) tiene plena vigencia en todo el ámbito material de la política exterior y de seguridad común.

En segundo lugar, el Proyecto clarifica jurídicamente la capacidad de la UE para la celebración de acuerdos internacionales en el ámbito de la PESD. Según establece el artículo III-225.1, “la Unión podrá celebrar acuerdos cuando la Constitución así lo prevea o cuando sea necesario para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos por la Constitución, esté prevista en un acto jurídico vinculante de la Unión o afecte a un acto interno de la Unión”.

En tercer lugar, se introducen algunos cambios en cuanto a los órganos e instituciones competentes para la negociación y celebración de estos acuerdos; cambios que reflejan el papel y la participación del Ministro de Asuntos Exteriores pero que en ningún caso alteran los poderes del Consejo³³.

En cuarto y último lugar, el Proyecto introduce una cláusula general que permite a cualquier Estado miembro, al Parlamento Europeo, al Consejo de Ministros y a la Comisión Europea solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con las disposiciones de la Constitución. En caso de dictamen negativo, el acuerdo no podrá entrar en vigor (artículo III-227.12). La disposición abre al Tribunal una vía de entrada en el ámbito de la polí-

tica exterior y de seguridad común y de su PCSD. Y ello a pesar de que, tal y como establece el artículo III-282, carezca de competencias para pronunciarse sobre los artículos I-39 y 40 y sobre las disposiciones del Capítulo II del Título V de la Parte III relativas a la política exterior y de seguridad común. En primer lugar, podrá conocer los acuerdos internacionales en materia de seguridad y defensa y comprobar que el procedimiento seguido para su celebración es conforme con las disposiciones del Tratado. En segundo lugar, y respecto al fondo, el Tribunal será competente para analizar la conformidad del acuerdo con los principios y objetivos de la acción exterior de la UE pues éstos se establecen en el artículo III-193, disposición que no entra en el ámbito de exclusión de la competencia del Tribunal.

Consideraciones finales

La comparación del Proyecto de Tratado con las características actuales de la PESD permite identificar el alcance de los cambios que, en su caso, se introducirían en su configuración jurídica. A nuestro juicio estos cambios no aportan elementos novedosos significativos a la definición actual de la PESD pero sí a sus posibilidades de definición futura. Concretamente, el nuevo mecanismo de la cooperación estructurada permanente parece erigirse en el instrumento destinado a esa definición, siempre y cuando se valide su hipótesis de partida: el hecho de permitir la cooperación más intensa en seguridad y defensa dentro de la UE, y con ello la creación de una eurozona de defensa, tiene dos efectos: uno inmediato y otro a medio plazo. El efecto inmediato es la visibilidad internacional de la UE. Del mismo modo que el euro ha sido desde su implantación “la moneda de la UE” (y ello con independencia de que no todos los Estados miembros participaran en la misma), la cooperación estructurada en materia de defensa será percibida en la escena internacional como “la política de

seguridad y defensa de la UE". El efecto a medio plazo es la vis atractiva que esa cooperación estructurada debe ejercer sobre los Estados miembros que inicialmente no participen en ella, y que necesariamente conducirá a la posterior incorporación de los mismos, o al menos de su gran mayoría.

La hipótesis parecería plausible, como lo demuestra el proceso de implantación del euro y también la creación de la Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades: el Consejo Europeo de Salónica decidió proceder a su creación para el 2004, sin esperar a la vigencia del Proyecto de Tratado. Pero aún más, aunque el Proyecto prevé la libre participación de los Estados miembros en la Agencia, todos ellos -incluidos los diez de la ampliación- han decidido tomar parte en el equipo encargado de preparar su fundación³⁴.

En todo caso, la efectiva validación de esta hipótesis se enfrenta a dos dificultades principales. Primero, el requisito de la unanimidad para la adopción de decisiones: la puesta en marcha de una operación de crisis de la UE debe ser decidida de común acuerdo por todos sus Estados miembros, no sólo por los participantes en el mecanismo de la cooperación estructurada. Segundo, las divergencias que separan a los estados de la UE, algunas de las cuales inciden en cuestiones claves en materia de seguridad y de la regulación jurídica internacional vigente en ese ámbito. Esas divergencias explican la incapacidad de la Conferencia Intergubernamental para abordar la regulación sustantiva de la PESD y que los consensos alcanzados se limiten a modificaciones procedimentales cuya eficacia práctica resta pendiente de comprobación.

Finalmente, algunos hechos hacen dudar de la efectiva intensidad de los compromisos que impone la incorporación al mecanismo de la cooperación estructurada: frente a las reticencias y celos que suscitaba su diseño entre los miembros de la Convención Europea, ahora todos los Estados miembros parecen dispuestos a participar en dicho mecanismo. El futuro inmediato arrojará sin duda alguna luz sobre este repentino entusiasmo colectivo.

Notas

1. Vid. *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, CONV 850/03, Bruselas, 18 de julio de 2003. También en DOCE C. 169, de 18.07.2003.
2. Los documentos en los que se recoge ese consenso, fraguado en la reunión de ministros celebrada en Nápoles los días 28 y 29 de noviembre de 2003, son los siguientes: CIG 57/03 de 2 de diciembre de 2003; CIG 57/1/03 REV1 de 5 de diciembre de 2003; CIG 60/03 de 9 de diciembre de 2003, y CIG 60/03 ADD1 de la misma fecha. Los documentos citados pueden consultarse en <http://ue.eu.int/igc>.
3. La PESD es el resultado de un proceso evolutivo muy rápido cuyo inicio se sitúa en el Tratado de Maastricht de 1992. Tratado que, por vez primera, incorpora al proceso de construcción europea la noción de defensa. No obstante, ni entonces ni en las reformas posteriores se procedió a una inscripción formal de la PESD en el Tratado de la Unión Europea. Si en una primera fase la UE abordó las cuestiones relativas a seguridad y defensa sirviéndose para ello de un complejo mecanismo de relación con la Unión Europea Occidental, decisiones posteriores del Consejo Europeo procedieron a la extinción de esa relación en un proceso que condujo a la actual configuración de la PESD. Básicamente, el Consejo Europeo ha definido esta política a través de las Conclusiones adoptadas en Colonia (junio de 1999), Helsinki (diciembre de 1999), Feira (junio de 2000) y Niza (diciembre de 2000).
4. 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.
5. Según se indica en el Informe Final del Grupo VIII Defensa de la Convención Europea las “acciones conjuntas en materia de desarme” comprenden los programas de destrucción de armas y de control de armamentos, en tanto que las “misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares” hacen referencia a la denominada “defensa *outreach*”: cooperación con las fuerzas militares de un país tercero o de una organización regional o subregional para desarrollar fuerzas armadas democráticas mediante el intercambio de prácticas correctas, por ejemplo mediante acciones de formación. Vid. CONV 461/02, punto 51.
6. Con carácter general, la nueva tipología de misiones responde a un determinado diagnóstico de la “nueva amenaza” que se incluye en el Informe Final del Grupo Defensa a pesar de no ser compartido por todos los miembros del Grupo. Ese diagnóstico responde a la idea de que el 11 de septiembre marca un antes y un después en materia de seguridad. Vid. CONV 461/02, punto 45 y 46.
7. Tal y como sugiere el Informe Final del Grupo Defensa, que también proponía la flexibilización de esas normas de abstención constructiva. Vid. CONV 461/02, punto 53. El mecanismo de abstención constructiva se recoge en el artículo III-201.1 del Proyecto, con la misma redacción que la que se contiene en el vigente artículo 23.1 del TUE.
8. El artículo 201.4 puede ser objeto de una doble interpretación. Una interpretación amplia de esta disposición lleva a concluir que la cláusula de flexibilidad que se recoge en el artículo III-201 no es de aplicación en todo el ámbito de la PCSD, consagrando así la unanimidad como procedimiento de toma de decisiones para el desarrollo de esta política en tanto no se proceda a una reforma de los trata-

dos. La interpretación restrictiva del artículo 201.4 se apoya en la literalidad misma de esta disposición en combinación con el artículo III-215 (disposiciones financieras): esa lectura combinada permitiría limitar la unanimidad a sólo aquellas decisiones PCSD con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (es decir, sólo las decisiones relativas a misiones que impliquen la utilización de instrumentos o recursos militares).

9. El Consejo de Ministros y la Comisión, asistidos por el ministro de Asuntos Exteriores de la UE, garantizarán la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la UE y entre éstos y sus demás políticas (artículo III-193.3).
10. El responsable de proceder a esa consulta periódica e información es el Ministro de Asuntos Exteriores de la UE y no como ahora el presidente (semestral) de la UE.
11. El Proyecto mantiene la actual indefinición sobre la posible existencia de un Consejo integrado únicamente por los ministros de Defensa de los Estados miembros. El Informe Final del Grupo Defensa de la Convención Europea aludía a la orientación favorable en su seno respecto a la creación de una formación del Consejo con esa composición; formación que no precisaría modificar los tratados. No obstante, también indicaba la preferencia expresada por algunos miembros del Grupo de mantener la situación actual (reunión de los ministros de Defensa dentro del marco del Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores). Vid. CONV 461/02, punto 68.
12. Su nombramiento compete al Consejo Europeo (por mayoría cualificada) si bien requiere la aprobación del presidente de la Comisión. El Proyecto no fija el tiempo de su mandato y se limita a prever que, mediante el mismo procedimiento, podrá ponerse fin al mismo.
13. Limitación que no aparecía en el Proyecto presentado por la Convención Europea y que refuerza la dependencia intergubernamental del Ministro de Asuntos Exteriores, entre otros efectos.
14. Vid. CONV 461/02, punto 52 b).
15. El texto de una Declaración anexa al proyecto presentado por la Convención Europea establece que este servicio estaría compuesto por funcionarios procedentes de los servicios competentes de las secretarías generales del Consejo de Ministros y de la Comisión y por personal de los servicios diplomáticos nacionales en comisión de servicios. La Declaración en ningún momento alude a la fusión de las unidades administrativas ahora dependientes del comisario de Relaciones Exteriores y del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común. Por el contrario, más bien parece contemplar la creación de una nueva unidad administrativa de composición mixta, ubicada bajo la autoridad del Ministro de Asuntos Exteriores, cuya relación jerárquica y funcional con las actuales unidades administrativas de la Comisión y del Alto Representante estaría pendiente de definición. En su valoración del Proyecto, el Parlamento Europeo consideraba que una de sus deficiencias más importantes era, precisamente, la regulación del servicio administrativo común. Vid. Informe sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y el dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental, de 10 de septiembre de 2003 (A5-0299/2003), Opinión de la Comisión de asuntos exteriores, derechos humanos, seguridad común y política de defensa.

16. Utilizando los mismos términos que emplea el artículo 25 del TUE vigente, el Proyecto atribuye al Comité Político y de Seguridad el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis de la UE; función que realiza bajo la autoridad del Consejo.
17. En la actualidad, el Estado Mayor está inserto en las estructuras de la Secretaría General del Consejo y depende orgánicamente del Alto Representante de la política exterior y de seguridad común. Se compone de personal militar destacado por los Estados miembros con carácter permanente y tiene asignadas las funciones de alerta temprana, evaluación de situaciones y planeamiento estratégico. Funcionalmente, está subordinado al Comité Militar. Vid. Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 relativa a la creación del Estado Mayor de la UE (*DOCE L 27*, de 30.01.2001, p. 7-11).
18. El Comité Militar, órgano al que se asigna la dirección militar de las operaciones UE, está integrado por los jefes de Estado Mayor de Defensa de los Estados miembros, representados en su caso por sus delegados permanentes. La Presidencia de este órgano es permanente y la ejerce por un período de 3 años renovables un general o almirante de cuatro estrellas designado por el Consejo. Vid. Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 por la que se crea el Comité Militar de la UE (*DOCE L 27*, de 30.01.2001, p. 4-6).
19. La definición general de “decisión europea” y, por tanto, los efectos jurídicos de su adopción, se regulan en el artículo I-32.1: “acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos; cuando en la decisión se designen los destinatarios de la misma, sólo será obligatoria para éstos”. Según el artículo I-36, la ejecución de estos actos corre a cargo de los Estados miembros, pues éstos “adoptarán todas las medidas de derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente obligatorios de la UE”. Además, cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos obligatorios de la UE dichos actos podrán atribuir competencias de ejecución a la Comisión, o en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en el artículo I-39 (disposiciones particulares relativas a la ejecución de la política exterior y de seguridad común) al Consejo de Ministros.
20. Como los actos del Consejo de Ministros recibirán siempre la misma denominación (decisión europea) la determinación de sus efectos jurídicos (vinculación de los Estados miembros, obligación de los Estados miembros de velar por la conformidad de sus políticas nacionales) dependerá de la interpretación de su contenido concreto: si decide una acción operativa o si define el enfoque de la UE sobre un asunto concreto. La cuestión reviste no obstante escasos efectos prácticos pues la no competencia del Tribunal de Justicia en el ámbito de la política exterior y de seguridad común conduce a que sean el Consejo de Ministros y los propios Estados miembros los garantes del cumplimiento y eficacia de las decisiones europeas en estas materias.
21. La modalidad de cooperación estructurada responde a una de las recomendaciones formuladas en el Informe Final del Grupo Defensa de la Convención Europea. Según este Informe dicha cooperación está pensada para los Estados miembros que deseen acometer las misiones más exigentes y cumplan las condiciones necesarias para que su compromiso sea digno de crédito. El Informe indicaba, además, que una de las condiciones para participar en esa “eurozona de defensa” debía ser algún tipo de presunción de disponibilidad de fuerzas predeterminadas junto a ciertas capacidades de mando y de control integrados.

22. El mecanismo de cooperación más estructurada es una idea específicamente impulsada por los estados integrantes de la Unión Europea de Seguridad y Defensa (UESD), iniciativa acordada el 29 de abril de 2003 por Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo. De hecho, los compromisos asumidos por esos estados se situarían en la línea de los apuntados en el Proyecto. En el marco de la UESD sus estados integrantes se comprometen a un aumento de las inversiones en materia militar, a la participación en programas europeos de equipamiento, a la creación de un cuartel general conjunto con el objetivo de dirigir misiones militares multinacionales y a la creación de una capacidad europea de reacción rápida.
23. El Informe Final del Grupo Defensa reflejaba las profundas discrepancias que, entonces, suscitaba la eventualidad de una cláusula de esta naturaleza. Sus opositores esgrimían razones vinculadas al estatuto de no alineado de algunos Estados miembros y a la consideración de que la defensa colectiva está garantizada en el marco de la Alianza Atlántica. Por el contrario, sus defensores insistían en la oportunidad de permitir a los Estados miembros que así lo deseen profundizar en su cooperación, suscribiendo un compromiso de esta naturaleza, y hacerlo dentro del marco de la UE mejor que fuera de ella. Vid. CONV 461/02, puntos 61 a 63.
24. Esta disposición se recoge en el artículo I-40.7 del Proyecto. Vid. CIG 60/03 ADD 1, de 9 de diciembre de 2003. Paradójicamente, su incorporación responde a una propuesta conjunta de Finlandia, Irlanda, Austria y Suecia. Vid. CIG 62/03 de 5 de diciembre de 2003. Paralelamente, se ha procedido a la supresión del artículo III-214.
25. La naturaleza intergubernamental de la PESD ha condicionado la generación de medios civiles y militares para la ejecución de operaciones de gestión de crisis de la UE. Su desarrollo se acomete en virtud de la cooperación sistemática entre los Estados miembros, que permite la elaboración de "listas de capacidades" que los estados ponen a disposición de la UE y son susceptibles de utilización para la realización de una misión concreta. Susceptibles porque la efectiva asignación de esos medios a la ejecución de una operación depende de la autorización expresa del Estado titular de los mismos. Por lo que respecta a medios militares, el Consejo Europeo de Helsinki acordó que los Estados miembros, cooperando voluntariamente y a más tardar en 2003, debían estar en condiciones de desplegar en el plazo de sesenta días y mantener durante un mínimo de un año fuerzas militares de hasta 50.000 o 60.000 personas capaces de ejercer toda la gama de operaciones de gestión de crisis previstas en el TUE. Vid. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, *Conclusiones de la Presidencia* (SN300/99), párrafos 27-28 y Anexo IV. Para el desarrollo de medios operativos de naturaleza civil, la dinámica seguida por la UE es parcialmente diferente a la utilizada para la generación de medios militares, aunque el sistema pivote, también en este caso, sobre el principio de cooperación voluntaria y la soberanía de los estados para decidir, caso por caso, si sus medios se colocan a disposición de una operación UE. Concretamente, y a partir de un inventario inicial de recursos disponibles, la UE comenzó definiendo cuatro sectores prioritarios en los que se propone dotarse de capacidades concretas: policía, fortalecimiento del Estado de derecho, fortalecimiento de la administración civil y protección civil. Vid. Consejo Europeo de Santa Maria da Feira, 19 y 29 de junio de 2000, *Conclusiones de la Presidencia* (SN 200/00), Anexo I, Apéndice 3. La eva-

- luación de esas capacidades, en el momento actual, permite afirmar la existencia de deficiencias en el ámbito de la inteligencia militar y del transporte estratégico por lo que respecta a medios militares. En materia de medios civiles, las capacidades se concentran en el apartado de policía y son más escasas en “fortalecimiento del Estado de Derecho”, “administración civil” y “protección civil”.
26. El texto del Proyecto no clarifica si se integran en la Agencia las cooperaciones más estrechas en el ámbito del armamento ya existentes entre algunos países miembros (tales como la Organización del Armamento de Europa Occidental o el Grupo de Armamento de Europa Occidental, arbitradas ambas en el seno de la UEO). Integración recomendada por el Grupo Defensa en su Informe Final. Vid. CONV 461/02, punto 64 y 65.
 27. También se prevé que los estados ejecutantes comuniquen de inmediato al Consejo de Ministros si la realización de la misión acarrea nuevas consecuencias importantes o exige una modificación del objetivo, el alcance o las normas de ejecución inicialmente acordadas. En tales casos, corresponderá al Consejo de Ministros la adopción de las decisiones europeas necesarias (art. III-211.2).
 28. Cuando los gastos no corran a cargo del presupuesto de la Unión se mantiene la previsión de que correrán a cargo de los Estados miembros en los mismos términos que en la actualidad (clave de reparto – PIB).
 29. Fondo que se diferencia, por razón de su ámbito de aplicación, del actual mecanismo para la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (ATHENA). Vid. Decisión del Consejo, de 23 de febrero de 2004 (DOCE L 63, 28.02.2004, p. 68 y ss.)
 30. Evidentemente, y aunque opere el procedimiento de mayoría cualificada, cualquier Estado miembro puede declarar su intención de oponerse a la adopción de esas decisiones esgrimiendo motivos vitales y explícitos de política nacional (posibilidad prevista en el TUE y que se mantiene en el artículo III-201.2 del Proyecto). En tal caso no se procederá a la votación y, tras un periodo de “buenas gestiones” por parte del Ministro de Asuntos Exteriores, el Consejo de Ministros podrá por mayoría cualificada remitir la decisión al Consejo Europeo, que se pronunciará por unanimidad.
 31. No obstante, el ámbito de aplicación de esta disposición parece más amplio que el propuesto por el Informe Final del Grupo Defensa (que lo limitaba a los supuestos de ataques terroristas). Vid. CONV 461/02, punto 57.
 32. En la recomendación del Grupo Defensa esta disposición no se concibe como una cláusula de defensa colectiva que implique una obligación de asistencia militar y sólo se aplicaría a amenazas procedentes de entidades no estatales. Vid. CONV 461/02, punto 58.
 33. Los cambios son los siguientes:
 - El Proyecto elimina las atribuciones ahora asignadas a la Presidencia (negociación del acuerdo previa autorización del Consejo y recomendación al Consejo para que proceda a su celebración) y atribuye al Ministro de Asuntos Exteriores la competencia para recomendar al Consejo de Ministros la apertura de negociaciones de un acuerdo que se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común.
 - Se mantiene la competencia exclusiva del Consejo de Ministros para la autoriza-

ción de la apertura de negociaciones, la aprobación de las directrices de negociación (incluida la designación, si lo estima conveniente, de un comité especial al que deberá consultarse durante las negociaciones), la firma y efectiva celebración del acuerdo. Para cada uno de estos supuestos se requiere una decisión europea por parte del Consejo de Ministros, cuya adopción deberá producirse por unanimidad cuando el acuerdo se refiera a una cuestión en la que se requiera la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión (regla general de aplicación en PCSD).

- El Proyecto deja en manos del Consejo de Ministros la designación del negociador o jefe del equipo de negociadores de la UE. Designación que deberá hacer en función de la materia del futuro acuerdo. A nuestro juicio la disposición incita al Consejo a adoptar su decisión atendiendo a las competencias de la UE en la materia objeto del acuerdo previsto. Así, en los casos de materias de naturaleza comunitaria y competencia exclusiva de la Unión la designación debería recaer en la Comisión y en las materias de naturaleza intergubernamental, como es el caso de la política exterior y de seguridad común, la designación debería recaer en el Ministro de Asuntos Exteriores. Dicho esto, también es cierto que no pesa sobre el Consejo ninguna obligación de actuar en este sentido, dejándole un amplio margen de actuación para proceder a esta designación.

34. Vid. Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, *Conclusiones de la Presidencia*, párrafo 65 y Decisión del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, por la que se crea un equipo para la preparación de la Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (DOCE L 318, 03.12.2003, p. 19-21).

