



FACULTAD DE DERECHO

**NATURALEZA Y LIMITACIONES DE LA POLÍTICA DE
DEFENSA DE LA UE**

Posibles avances en la cooperación OTAN y UE ante el conflicto

Autor: Macarena L. Meléndez Muñoz

5º E-3 B

Derecho Internacional Público

Tutor: Antonio Díaz Narváez

Madrid

202

Resumen

La Unión Europea (UE) con su naturaleza y personalidad jurídica internacional, combina elementos interestatales y supranacionales, formando un sujeto de integración singular. Esta dualidad de legitimidades ha influido significativamente en el desarrollo de una política de defensa común. A pesar de ello y de los esfuerzos para intentar conseguirlo, la UE no ha logrado una plena autonomía en defensa, enfrentándose a importantes limitaciones y debilidades. Entre los principales desafíos están la necesidad de unanimidad en la toma de decisiones y la insuficiencia de capacidades militares propias. A lo largo de su historia, la UE se ha centrado en la prevención de conflictos y la gestión de crisis, pero siempre con una dependencia crítica de la OTAN. Esta interdependencia resalta la importancia de la OTAN en el desarrollo y funcionamiento de la política de defensa europea, evidenciando que, aunque ha habido avances, la UE se enfrenta a obstáculos para convertirse en una entidad completamente autónoma en defensa.

Palabras clave

Unión Europea, defensa, política común, limitaciones, personalidad, autonomía, OTAN.

Abstract

The European Union (EU), with its international legal nature and personality, combines inter-state and supranational elements, forming a unique subject of integration. This duality of legitimacy has significantly influenced the development of a common defence policy. Despite this and efforts to try to achieve it, the EU has not achieved full defence autonomy and faces significant limitations and weaknesses. Among the main challenges are the need for unanimity in decision-making and insufficient military capabilities of its own. Throughout its history, the EU has focused on conflict prevention and crisis management, but always with a critical dependence on NATO. This interdependence highlights the importance of NATO in the development and functioning of European defence policy, showing that while there has been progress, the EU faces obstacles to becoming a fully autonomous defence entity.

Key words

European Union, defence, common policy, limitations, personality, autonomy, NATO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
OBJETIVOS	6
METODOLOGÍA	7
CAPÍTULO 1. MARCO JURÍDICO Y TEÓRICO	8
1. NATURALEZA. PERSONALIDAD INTERNACIONAL.	8
1.1. Naturaleza	8
1.2. Personalidad jurídica internacional	9
1.3. Organización internacional de integración	10
2. EVOLUCIÓN Y ACCIÓN EXTERIOR	12
2.1. Rasgos destacables históricos	14
2.2. Acción exterior UE	17
CAPÍTULO II. FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA DE DEFENSA	19
1. PAPEL DE LA UE EN EL CONTEXTO GLOBAL DE LA DEFENSA.....	19
1.1. Instituciones y órganos relevantes	21
<i>1.1.1. Consejo Europeo y Consejo de la UE</i>	21
<i>1.1.2. Órganos creados ad hoc</i>	23
<i>1.1.3. Comité Militar de la UE</i>	25
<i>1.1.4. CIVCOM</i>	27
1.2. Procedimiento. Adopción de acuerdos	29
<i>1.2.1. Abstención constructiva</i>	32
1.3. Instrumentos	34
1.4. Misiones	35
1.5. Limitaciones	38
CAPÍTULO III. OTAN Y UE	41
CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	51

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) se constituye como una entidad política y económica de relevancia mundial, cuya personalidad jurídica y sistema de funcionamiento abarcan una amplia gama de políticas, incluida la política de defensa. En este contexto, se centrará el estudio en el análisis detallado de la política de defensa de la UE, desde su estructura jurídica hasta su actuación en conflictos concretos, centrándose en aspectos como el contexto geopolítico, los procedimientos específicos y las colaboraciones con otras entidades internacionales como la OTAN.

La justificación del objeto de investigación de este Trabajo de Fin de Grado se fundamenta en la importancia de comprender la naturaleza y las limitaciones de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE). Es fundamental investigar las limitaciones de esta política y su origen, ya que estas restricciones afectan directamente a la capacidad de la UE para actuar como un actor efectivo en el ámbito internacional. Estas limitaciones pueden derivar de diversos factores, como la evolución del proyecto de integración europea y las complejidades derivadas de una organización internacional formada por estados miembros con intereses diferentes.

Es importante analizar de donde derivan estas limitaciones visibles de la política de defensa de la UE, ya sea por su naturaleza intrínseca como organización internacional de integración o por su proyecto de evolución formado a lo largo de las últimas décadas. Además, la aparición de conflictos recientes, como el conflicto en Ucrania, ha suscitado un renovado interés en el estudio de la PESC. Estos eventos han puesto de manifiesto los desafíos que enfrenta la UE en materia de seguridad y defensa, así como la necesidad de evaluar y mejorar su capacidad para responder de manera efectiva a las amenazas y crisis en su entorno.

En relación con los epígrafes a tratar, primeramente, se abordará la personalidad jurídica de la UE, destacando su papel como actor legal en el ámbito internacional. A continuación, se examina el funcionamiento de la política de defensa de la UE, tanto sus sistemas sancionadores como su contexto geopolítico, así como algún conflicto que han moldeado su desarrollo.

Se profundiza en el procedimiento concreto de la política de defensa de la UE, analizando sus delimitaciones, la adopción de acuerdos y cómo dicho procedimiento

actúa en situaciones de conflicto. Además, se incluyen diferentes instituciones y órganos creados ad hoc para conseguir los objetivos de la PCSD.

Unido a ello, no podemos dejar de olvidar la colaboración entre la UE y la OTAN en conflictos, estableciendo una comparación entre la política exterior de la UE y el papel desempeñado por la OTAN.

Se planteará una reflexión jurídica y fáctica de la actuación de la política de defensa de la UE, abordando cuestiones como la unanimidad en la toma de decisiones, la cesión de soberanía, los gastos y la influencia de Estados Unidos, así como el equilibrio entre la autonomía de la UE y la participación de los estados miembros en las decisiones sobre conflictos.

OBJETIVOS

Los objetivos de este trabajo se centrarán en analizar los siguientes aspectos en relación con la política de defensa de la UE. En primer lugar, se abordará el funcionamiento de esta política, explorando sus mecanismos internos y su estructura operativa. Posteriormente, se examinarán las limitaciones inherentes a esta política, así como su naturaleza y delimitaciones. Se prestará especial atención a las debilidades que han impedido que esta política se convierta en una política común y plenamente integrada en el contexto europeo. Asimismo, se realizará un estudio sobre la evolución de la política de defensa de la UE para comprender mejor sus rasgos actuales y los cambios que ha experimentado a lo largo del tiempo. Se analizará el comportamiento de los estados miembros de la UE, así como el papel desempeñado por las diferentes instituciones y actores en el desarrollo e implementación de esta política. Se explorará cómo se entrelazan los objetivos de defensa de cada estado con los objetivos generales de la UE en este ámbito.

Por último, se destaca la importancia de la cooperación internacional en materia de defensa, enfocándose en la colaboración entre la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Se examinará el papel crucial que desempeña la OTAN en la seguridad europea y cómo esta cooperación se materializa en acciones conjuntas cuando la UE no puede suplir por completo las necesidades de defensa.

METODOLOGÍA

La metodología de este Trabajo de Fin de Grado se fundamentará principalmente en la ciencia jurídica, considerando la relevancia del derecho en la formación y funcionamiento de la UE y su política de defensa común. A través del análisis detallado de normativas, tratados y legislaciones, se explorará cómo la personalidad jurídica de la UE ha influido en su capacidad para intentar desarrollar una política de defensa integrada y efectiva.

Para complementar este análisis principal, se recurrirá a diversas ciencias auxiliares. La historia proporcionará el contexto necesario para entender el desarrollo de la UE y su política de defensa, examinando eventos clave y procesos históricos que han moldeado su evolución. Las relaciones internacionales ofrecerán una perspectiva sobre cómo la política de defensa de la UE se inserta en el contexto global, analizando sus interacciones con organizaciones internacionales.

El método inductivo ha sido fundamental en esta investigación. A través de la observación y el análisis de casos específicos y trabajos previos, se buscará formular conclusiones generales sobre la política de defensa de la UE. El enfoque de investigación se basará en la observación de casos y trabajos específicos para formular conclusiones generales. Esto incluirá la revisión de artículos académicos y trabajos de investigación previos, que permitirán identificar los elementos más relevantes. Además, se consultarán manuales y artículos de opinión para obtener perspectivas teóricas y prácticas adicionales. La legislación aplicable y la jurisprudencia relevante también serán examinadas para entender el impacto de las leyes y decisiones judiciales en la política de defensa de la UE.

Finalmente, para llevar a cabo esta investigación, se utilizarán diversas fuentes de información. La doctrina española e internacional ofrecerá una base teórica sólida, permitiendo contrastar diferentes perspectivas y enfoques. Se analizarán tratados y legislaciones clave que han definido y regulado la política de defensa de la UE, proporcionando el marco legal necesario para el estudio. Además, se revisarán artículos académicos publicados en revistas especializadas en derecho, relaciones internacionales y defensa. Unido a, las bibliotecas y bases de datos académicas, las cuales, serán esenciales para acceder a una amplia gama de materiales relevant

CAPÍTULO 1. MARCO JURÍDICO Y TEÓRICO

1. NATURALEZA. PERSONALIDAD INTERNACIONAL.

1.1. Naturaleza

La Unión Europea (UE) es una organización internacional *sui generis* que se constituye por Estados democráticos y su ciudadanía, la cual recibe las competencias para alcanzar los objetivos comunes a lograr. Se enuncia así el principio básico y clásico de todos los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales: el principio de atribución de las competencias (art. 5 TUE)¹.

La Unión no ha sido ni es un poder originario creado a partir de un acto constituyente, no es un Estado ni tiene como horizonte ser un Estado federal unificado. La voluntariedad de los Estados miembros es una condición no negociable de este sistema. En el Tratado de la Unión Europea (TUE) se especifica claramente que los Estados miembros, son soberanos e independientes².

Aun así, la UE se considera un sujeto de derecho internacional autónomo titular de derechos y obligaciones. Hecho fundamentado por el autor Girón Larrucea “La UE tiene que actuar en la sociedad internacional y relacionarse con los sujetos de derecho internacional, entidades con capacidad jurídica y capacidad de obrar de acuerdo con dicho ordenamiento y, por tanto, susceptibles de adoptar actos con efectos jurídicos para terceros, ser sujetos de derechos, de obligaciones, capaces de realizar reclamaciones y también de ser responsables de sus infracciones jurídicas intencionales³.”

Precisamente por ser titular de derechos y obligaciones, la UE posee una estructura institucional que se basa en esa doble legitimidad mencionada supra. Por un lado, se encuentra la legitimidad de los estados miembros, que están representados en el Consejo, aspecto común a cualquier organización internacional. Por otro lado, existe la legitimidad derivada de los ciudadanos, que están representados en el Parlamento Europeo, el cual ha

¹ Artículo 5.1 TUE: “La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.”

² Mangas Martín, A., & Liñán Nogueras, D.J. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos

³ Girón Larrucea, José A.: *El sistema jurídico de la UE: La reforma realizada en el tratado de Lisboa*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch, 2008. Pág. 310

sido elegido por sufragio universal directo desde 1978. Este componente democrático es una característica poco común en las organizaciones internacionales.⁴

1.2. Personalidad jurídica internacional

La personalidad jurídica de la Unión Europea (UE) es un concepto fundamental que dota a la UE de capacidad legal propia, permitiéndole actuar como un sujeto de derecho internacional con plenos derechos y obligaciones. Esta capacidad jurídica es crucial y resulta de especial interés para el desarrollo y la implementación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) por varias razones. La personalidad jurídica permite a la UE actuar como un ente soberano en la escena internacional, negociar tratados, participar en organizaciones internacionales y representar sus intereses en la escena global. Implica, por tanto, que la UE puede ser sujeto de responsabilidad internacional. Esto significa que la UE puede ser responsable ante otros estados u organizaciones internacionales por los actos que realice en el marco de la PCSD, contribuyendo a garantizar que la UE actúe de manera responsable y conforme al derecho internacional en el ámbito de la seguridad y defensa. Por eso partimos de una serie de elementos y destacamos unos rasgos relevantes que nos permiten explicar la acción exterior de la UE, su naturaleza, y una personalidad sui generis.

Desde el Tratado de Lisboa, se reconoce la personalidad jurídica de la UE en el art 47 TUE. Cito de manera textual: “La Unión tiene personalidad jurídica.”⁵ Sin embargo, la UE no es una nueva organización internacional, sino bebe de las raíces de lo que se conoce como Comunidad Europea. Tras el Tratado de Lisboa, la UE sustituyó a la CE (asumiendo todos sus derechos y obligaciones) y el Tratado de Roma no se extinguió, sino que se modificó. Hasta ese momento, la CE, la CEEA y la CECA (hasta su expiración en 2002) mantuvieron su personalidad jurídica internacional de forma independiente.⁶

⁴ Martín y Pérez de Nanclares, J. (2003). *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003, p.35

⁵ Tratado de la Unión Europea (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. 2010/C 83/01 de 30 de marzo de 2010).

⁶ Mangas Martín, A., & Liñán Nogueras, D.J. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos

Lo relevante realmente son las funciones atribuidas por los Estados y ejercidas en el orden internacional, es decir, es necesario que los Estados reconozcan de manera formal a la UE en el ejercicio de sus funciones para así adquirir la personalidad. Esta personalidad tiene una naturaleza jurídica distinta por los siguientes motivos. Los estados miembros están dotados de una personalidad jurídica originaria simplemente por el hecho de serlo, a diferencia de la UE, la cual posee una personalidad derivada porque son los estados miembros los que atribuyen esa personalidad y transfieren sus competencias por medio de los tratados. Por lo tanto, la Unión solo puede ejercer sus funciones y adoptar acuerdos en el marco que los estados le hayan atribuido en los tratados internacionales⁷.

En definitiva, para atribuir personalidad jurídica internacional a una OI es necesaria: asociación voluntaria de estados con base convencional, la cual efectivamente se da porque hay un conjunto de estados que deciden asociarse para formar una integración común, con órganos propios que traduzcan una voluntad diferente a la de sus estados. La UE goza de sus instituciones propias, ejerciendo competencias normativas, aquellas atribuidas por los estados en los tratados. Por ello, decimos que la UE efectivamente es un sujeto de derecho internacional⁸.

La UE tuvo cierto reconocimiento a partir de 1997, dada la efectividad en el ejercicio de sus competencias (sobre todo en materia de PESC). En efecto, tras la reforma de Ámsterdam se reconoció a los dos pilares intergubernamentales competencia para suscribir acuerdos internacionales.

1.3. Organización internacional de integración

La UE efectivamente es considerada como una organización internacional, por lo expuesto anteriormente, pero tiene la particularidad de denominarse organización internacional de integración, lo que le delimita a la hora de adoptar decisiones y poseer autonomía. Compuesta por veintisiete países los cuales cooperan (es por ello por lo que

⁷ Martín Garzón, Jorge (2017). *Acción Exterior de la Unión Europea. UE-Rusia*, Universidad de Valladolid, Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación.

⁸ Mangas Martín, A., & Liñán Nogueras, D.J. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos

igual puede considerarse más una organización internacional de cooperación) en una serie de diversas áreas como la economía, la política, la justicia y la seguridad. Las instituciones relevantes para la toma de decisiones en esta organización son la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE que participan en la formulación de este tipo de políticas. Sin embargo, la UE también enfrenta una serie de limitaciones que pueden afectar su capacidad para tomar decisiones de manera efectiva.⁹

En primer lugar, es la propia naturaleza de la UE y su carácter intrínseco la que lleva y recoge las limitaciones para la toma de decisiones en la organización. Es el propio hecho de ser un sujeto internacional con características tan especiales, el que constituye un entramado difícil para la cohesión y la integración propiamente dicha de todos los actores. Es decir, existen unos rasgos propios, intrínsecos que derivan de la propia naturaleza de la UE, que limitan y delimitan la toma de decisiones. Es conveniente resaltar también la diversidad de intereses. Los países miembros de la UE tienen diferentes culturas, historias, economías y prioridades políticas, lo que puede dificultar llegar a acuerdos y consensos en la toma de decisiones, provocando que llegar a un acuerdo común y único sea aún más complicado.

Una de las limitaciones principales de esta política es el proceso de toma de decisiones complejo que involucra a múltiples instituciones y procedimientos, lo que puede ralentizar el proceso y dificultar la implementación de políticas. Además, como veremos más adelante, en todo lo relacionado con la toma de decisiones en materia de PESC será necesario la unanimidad de todos los estados miembros que participan para que la decisión pueda llevarse a cabo lo que destaca como una fuerte debilidad. Unido a ello, otro de los aspectos importantes de la naturaleza débil de esta política es la soberanía nacional. Los estados miembros de la UE están reacios a ceder parte de esta a las instituciones europeas, sobre todo en materia de seguridad y defensa. lo que puede limitar el alcance de las políticas y acciones que la UE puede emprender. Para poder tomar posición en un conflicto es necesario ceder la soberanía y eso perjudica al propio estado y a la propia institución porque la soberanía estatal es lo que ha vertebrado el desarrollo de las políticas a lo largo de la historia.

⁹ Dinan, D. (2018). *Even Closer Union: An Introduction to European Integration*. Palgrave Macmillan

La Unión Europea, como una organización internacional de integración, se fundamenta en una doble legitimidad: una derivada de los Estados, cuya voluntad soberana sustenta los Tratados, y otra de carácter democrático, con ciudadanos representados en el Parlamento Europeo a través de elecciones por sufragio universal. Esta estructura transforma la tradicional división de poderes legislativo, ejecutivo y judicial en una división funcional, siguiendo el principio de equilibrio institucional, y cumpliendo con las demandas de distintos procesos: el proceso interestatal, representado principalmente por el Consejo y el Consejo Europeo; el proceso democrático, reflejado en el Parlamento Europeo; y el proceso supranacional, asegurado por la Comisión. Además, existe un proceso legal, cuya piedra angular es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.¹⁰

Por último, esta política tiene también ve limitaciones en sus recursos financieros La UE enfrenta dificultades de financiación, especialmente en áreas como la política exterior y de seguridad, lo que puede afectar su capacidad para abordar desafíos globales de manera efectiva.¹¹

2. EVOLUCIÓN Y ACCIÓN EXTERIOR

Hay que remontarse a la época de la Segunda Guerra Mundial para poder entender el concepto de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que conocemos hoy en día. Primeramente, los países; Francia, Alemania, Italia y el Benelux fueron los actores para crear un proyecto común que englobara a todos ellos para el aprovechamiento y la regulación unificada de las materias primas del carbón y del acero conocida como la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

Tras ello, destacamos el primer gran fracaso histórico para construir una política de defensa común en la UE. La Comunidad Europea de Defensa (CED) fue un proyecto ambicioso para crear una unión militar y de defensa común a todos estados, sin embargo, esta comunidad no llegó a fructificar y se quedó en eso, en una simple idea. Esta situación supone una limitación para la política de defensa de la UE debido a que representa un

¹⁰ Díaz Narváez, A. (2015). *El principio democrático en el Derecho de la Unión Europea*. Universidad Carlos III de Madrid, p. 11.

¹¹ Nugent, N. (2020). *The Government and Politics of the European Union*. Palgrave Macmillan.

precedente de un proyecto ambicioso que no logró concretarse. La falta de realización de la CED dejó un vacío en términos de una política común y cohesionada en la UE. Fue hasta 1993, con la introducción del concepto de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en el Tratado de la Unión Europea (TUE), cuando se empezó a dar paso hacia el fortalecimiento de una política exterior más robusta. Sin embargo, el hecho de que la CED no se haya llevado a cabo afectó la credibilidad y la confianza en los esfuerzos de la UE para establecer y conseguir plenamente una política exterior fuerte¹².

La UE, como ya se ha visto supra, se caracteriza como una Organización Internacional (OI) de integración, donde los estados miembros ceden parte de sus competencias soberanas para lograr objetivos comunes. No obstante, en el ámbito de la seguridad y defensa, estas competencias suelen ser particularmente sensibles y difíciles de transferir completamente a nivel supranacional. Esta reticencia por parte de los estados miembros a ceder competencias en materia de seguridad y defensa se debe a una serie de factores. En primer lugar, la seguridad nacional sigue siendo una preocupación primordial para muchos estados, y se encuentran reacios a renunciar al control sobre sus propias fuerzas armadas y decisiones de política exterior. Además, la naturaleza soberana de estas cuestiones implica una fuerte resistencia a cualquier intento de centralización o supranacionalidad que pueda poner en peligro la autonomía nacional.

Este rechazo a ceder soberanía se refleja en la historia de la UE, donde se han enfrentado numerosos desafíos para avanzar hacia una política de seguridad y defensa común. A lo largo de los años, los estados miembros han mostrado una reticencia considerable a conceder más competencias en este ámbito, lo que ha dificultado la creación de una voz pública única en asuntos de seguridad y defensa a nivel europeo.

En consecuencia, la UE ha tenido dificultades para alcanzar la autonomía deseada y para desempeñar un papel más significativo en el ámbito internacional en términos de seguridad y defensa. A pesar de los esfuerzos por fortalecer la PESC y desarrollar capacidades militares conjuntas, la dependencia de la OTAN y la falta de un consenso completo entre los estados miembros continúan siendo obstáculos importantes en el camino hacia una política de seguridad y defensa más integrada y efectiva en la UE.

¹² Bravo, V. R. (2023). La política exterior, de seguridad y defensa de la Unión Europea. Universidad Autónoma de Barcelona.

2.1. Rasgos destacables históricos

Primeramente, en 1949 tiene lugar la creación de la OTAN, la cual supuso un impacto significativo en la naturaleza de la política de defensa a nivel internacional. Algunas de las razones clave son las siguientes. La OTAN se estableció con el objetivo principal de garantizar la seguridad colectiva de sus miembros frente a posibles amenazas externas. Esto creó un marco de colaboración y solidaridad entre los países miembros, que se comprometieron a defenderse mutuamente en caso de ataque. Además, La OTAN facilitó la integración militar entre sus miembros al promover la operación conjunta de sus fuerzas armadas y la cooperación en materia de entrenamiento, logística y operaciones militares. Además, fortaleció la capacidad de defensa de los países miembros y fomentó una respuesta conjunta y coordinada frente a las amenazas.¹³ Por lo tanto, se puede observar cómo ya desde las primeras etapas de formación de la UE, muchos de sus estados miembros han decidido unirse a esta organización paralela para la configuración de una política de defensa a nivel internacional, ya que proporciona un marco de seguridad colectiva, promueve la estabilidad en Europa, facilita la cooperación militar y fortalece los lazos entre los países occidentales. Aspecto relevante que en ese momento no se estaba llevando a cabo a nivel europeo de manera cohesionada y observan cómo gracias a la OTAN pueden tener un respaldo militar defensivo fuerte y común.

En 1952, tras el rechazo de firma por parte de la Asamblea Francesa y el fracaso de la Comunidad Política Europea (CPE) la CED no llegó a puerto, poniendo de manifiesto nuevamente la falta de una estructura militar unificada y un déficit de autonomía en materia de seguridad y defensa.¹⁴ Esto resulta en una limitación significativa para la PESC ya que la capacidad de la UE para desarrollar una política de defensa común se vio obstaculizada por la falta de voluntad política y la preferencia por mantener el control

¹³ eAcnur. (2017). *¿Cuál fue el proceso de creación de la OTAN?* eAcnur. <https://eacnur.org/es/blog/fue-proceso-creacion-la-otan#:~:text=Concretamente%2C%20la%20creaci%C3%B3n%20de%20la,una%20estrategia%20de%20defensa%20colectiva.>

¹⁴ Mangas Martín, A., & Liñán Noguerras, D.J. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos

nacional sobre estos asuntos. Por lo tanto, los Estados miembros de la UE se vieron obligados a adoptar objetivos individuales y fragmentados en materia de seguridad y defensa y no de manera cohesionada con la UE. Esta falta de coordinación debilitó su posición en el ámbito internacional y su capacidad para proyectar poder.

En 1987 tuvo lugar un hito importante, la firma del Acta Única Europea, que supuso el fundamento jurídico para la Cooperación Política Europea (CPE). Los estados tomaron consciencia de intensificar el proceso de integración para crear una política exterior conjunta, sirviendo de plataforma de ayuda para que los actores principales pudieran consultar cualquier cuestión acerca de esa política exterior¹⁵.

Hubo importantes implicaciones en la naturaleza de la política de defensa cuando en 1993 tuvo lugar la creación de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), sustituyendo a la anterior CPE. Con el reconocimiento de competencias a la PESC para suscribir acuerdos internacionales y estrategias comunes, la UE ganó capacidad para actuar de manera más unificada y coordinada en el ámbito de la política exterior y de seguridad. Esto permitió que la UE se involucrara más activamente en la escena internacional. Además, surge la posición del Alto Representante, el cual se encargaba de unificar y coordinar la política exterior. Este alto representante, además de liderar la PESC con amplia autonomía, prerrogativas especiales y recursos, también asume el cargo de vicepresidente de la Comisión Europea. Su responsabilidad principal es garantizar la coherencia y eficacia de la acción exterior global de la UE¹⁶. Así, el nacimiento de este cargo supuso un fortalecimiento del liderazgo político, otorgando una posición más sólida y coherente en el ámbito de la PESC y una integración de la política exterior y de seguridad.

A pesar de estos avances, la UE seguía dependiendo en gran medida de la OTAN como principal instrumento de seguridad en Europa. La falta de una capacidad de defensa propia evidenció que, si bien la UE estaba avanzando en su papel como entidad política

¹⁵ Bravo, V. R. (2023). La política exterior, de seguridad y defensa de la Unión Europea. Universidad Autónoma de Barcelona.

¹⁶ *Ministerio de Asuntos Exteriores*. (30 de Enero de 2024). Obtenido de <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComunUE.aspx#:~:text=La%20PESC%20se%20consolid%C3%B3%20con.con%20Estados%20y%20Organizaciones%20Internacionales.>

en la escena internacional, aún no tenía la capacidad militar necesaria para actuar de manera autónoma en materia de seguridad y defensa¹⁷.

Tras la reforma del Tratado de Lisboa de 2007, se recogen en su articulado distintas competencias sobre la PESC y, vinculada a ella, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) oficializándola como parte integral de la misma¹⁸. Este tratado incluye normas específicas para el ejercicio de las competencias en materia de acción exterior y defensa (arts. 21 a 46 TUE)¹⁹. Debemos acudir al TUE y concretamente a lo recogido en el artículo 42 del mismo para conocer la base operativa de esta política. Se trata de un conjunto de medios civiles y militares; cito de manera textual, “para garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.”, al cual los estados miembros pueden acudir cuando requieran y proporcionarán las capacidades operativas para ejecutar esos medios. Además, ofrece “la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión.”

Por todo ello, podemos concluir que la PESD, como componente de la PESC, fortaleció la capacidad militar europea y proporciona a la Unión una capacidad operativa propia en el ámbito internacional, manifestada a través de misiones civiles y operaciones militares en terceros países, con el objetivo de mantener la paz y reforzar la seguridad internacional²⁰. Sin embargo, esta evolución también implica ciertas limitaciones y

¹⁷ Bravo, V. R. (2023). La política exterior, de seguridad y defensa de la Unión Europea. Universidad Autónoma de Barcelona.

¹⁸ Mangas Martín, A., & Liñán Nogueras, D.J. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos

¹⁹ Se cita de manera textual el artículo 21 del TUE incluido en el nuevo capítulo V, “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones relativas específicas a la política exterior y de seguridad común”, del mismo:

Artículo 21 (objetivo principal de la PESC): “La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.”

²⁰ *Ministerio de Asuntos Exteriores*. (30 de Enero de 2024). Obtenido de <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComunUE.a>

cambios. Por un lado, aunque la UE ha logrado fortalecer su capacidad operativa propia, aún depende en cierta medida de la colaboración con otros estados y organizaciones internacionales, como la OTAN. Además, la coordinación y la asignación de recursos necesarios para las operaciones militares y civiles pueden enfrentar desafíos logísticos y políticos, especialmente en un contexto de divergencias entre los Estados miembros.

Por último, la creación de la Cooperación Estructurada Permanente en materia de defensa (PESCO) y el Instrumento Europeo para la Paz (EPF) representan pasos importantes para mejorar la coordinación y aumentar las inversiones en defensa. No obstante, el éxito de estas iniciativas dependerá en gran medida de la voluntad y la cooperación continua de los Estados miembros, así como de su capacidad para superar las diferencias y trabajar hacia objetivos comunes en materia de seguridad y defensa²¹.

2.2. Acción exterior UE

La atribución de competencias de la UE no es por completo expresa, aun así, podemos destacar las siguientes. En primer lugar, como es propio de un sujeto internacional, la capacidad para celebrar tratados internacionales. Esta facultad deriva del reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de la UE, mencionado supra, y de las competencias en materia de acción exterior. Esta personalidad lleva consigo una responsabilidad internacional ya que puede ser considerada responsable por sus actos en el ámbito internacional, de acuerdo con las normas del derecho internacional. Así mismo, tiene lugar la participación en organizaciones y tratados internacionales como miembro de pleno derecho o como observador, dependiendo de la naturaleza de la organización o conferencia en cuestión. Por último, la UE también tiene capacidad para imponer sanciones a otros sujetos internacionales económicas, políticas o diplomáticas a otros

[spx#:~:text=La%20PESC%20se%20consolid%C3%B3%20con.con%20Estados%20y%20Organizaciones%20Internacionales.](#)

²¹ *Ministerio de Asuntos Exteriores.* (30 de Enero de 2024). Obtenido de https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComunUE.a_spx#:~:text=La%20PESC%20se%20consolid%C3%B3%20con.con%20Estados%20y%20Organizaciones%20Internacionales.

Estados u organizaciones internacionales en respuesta a determinadas acciones que considere contrarias a sus intereses o valores.²²

En la atribución de esta personalidad jurídica, se resaltan los principios fundamentales que guían la acción exterior de la UE, como la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, la igualdad y la solidaridad. Asimismo, se establecen objetivos claros que la UE busca lograr en materia de acción exterior, como la defensa de sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia, apoyo al desarrollo sostenible y promoción de la cooperación multilateral. Para alcanzar estos objetivos, se han identificado varias competencias atribuidas a la UE, que incluyen la conclusión de tratados internacionales, el derecho de representación diplomática, la responsabilidad internacional y la capacidad para imponer sanciones a otros actores internacionales. Estas competencias derivan de la personalidad jurídica de la UE y su mandato en materia de acción exterior²³.

La UE es una organización internacional de integración, como visto anteriormente, formada por estados soberanos que han decidido cooperar en áreas específicas para lograr objetivos comunes. Sin embargo, la atribución de competencias en materia de defensa es un tema delicado debido a la naturaleza soberana de los Estados miembros y sus intereses estratégicos individuales. Esto lleva a una serie de limitaciones que afectan la capacidad de la UE para desarrollar una política de defensa común y efectiva. Una de las principales limitaciones es la diversidad de intereses entre los Estados miembros. Cada país tiene su propia percepción de las amenazas a la seguridad y sus propias prioridades en materia de defensa. Esto dificulta la adopción de decisiones unificadas y la coordinación efectiva en el ámbito de la defensa. Además, la falta de voluntad política por parte de algunos Estados miembros obstaculiza los esfuerzos para desarrollar una política de defensa común y para fortalecer la capacidad militar de la UE.

Otra limitación importante es la dependencia de la OTAN para la seguridad. Muchos Estados miembros siguen confiando en la OTAN para su defensa colectiva, lo que limita la capacidad de la UE para tomar decisiones independientes en materia de defensa. Esta dependencia también puede dificultar la capacidad de la UE para desarrollar una política de defensa autónoma y efectiva. Por lo tanto, la atribución de competencias en materia de

²² *Op. Cit 7.:* p. 22

²³ *Op. Cit 7.:* p. 25

defensa de la UE se ve afectada por su naturaleza intrínseca como organización internacional formada por estados soberanos y las limitaciones que enfrenta debido a la diversidad de intereses, la falta de voluntad política y la dependencia de la OTAN, dificultando de manera plena los esfuerzos para desarrollar una política de defensa común y efectiva a nivel de la UE.

Por todo ello, La Unión Europea, como organización internacional de integración, enfrenta un desafío particular en el ámbito de la seguridad y defensa. A diferencia de otras áreas donde las competencias han sido delegadas por los estados miembros, la cesión de soberanía en este terreno sensible resulta altamente compleja. Esto se debe a la naturaleza inherentemente nacional de la seguridad y defensa, aspectos que los estados han custodiado como hemos podido comprobar a lo largo de su historia. Esta reticencia obstaculiza el desarrollo de una autonomía estratégica fuerte para la UE y la falta de una voz pública en materia de seguridad limita su capacidad para influir en el escenario global y responder de manera efectiva a las amenazas transfronterizas.

CAPÍTULO II. FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA DE DEFENSA

1. PAPEL DE LA UE EN EL CONTEXTO GLOBAL DE LA DEFENSA

La formulación de la política de defensa de la Unión Europea ha sido históricamente un desafío para este bloque. A pesar de la existencia de un marco jurídico y político, los recursos asignados a este fin han enfrentado limitaciones y obstáculos significativos. Aunque la UE desempeña un papel crucial en el ámbito global para hacer frente a amenazas y conflictos, hasta la fecha no ha logrado una eficacia plena en la consecución de sus objetivos, ya que la construcción de un sistema de defensa coherente y autónomo se ha visto obstaculizada por la complejidad inherente en la toma de decisiones requerida por un elemento de unanimidad.

Las limitaciones impuestas a la PESC en relación con la seguridad surgieron debido a la decisión de los Estados miembros de preservar sus políticas nacionales soberanas. Aunque es cierto el hecho de que en otros ámbitos se fueron delegando gradualmente competencias, en este aspecto los Estados demostraron una mayor reticencia. Por ello, esta postura se convirtió en un obstáculo para la estrategia de la Unión

Europea, dado que no se estableció una política de seguridad común para hacer frente a las amenazas externas²⁴. Así, una de las grandes debilidades de esta materia es que la eficacia de la PCSD se encuentra intrínsecamente vinculada a la soberanía de los estados miembros. Estos, en particular en el ámbito de la defensa, tienden a mostrar reticencia a ceder su soberanía, ya que esta constituye un componente fundamental en el núcleo integral de la seguridad y defensa nacional. En este contexto, a lo largo de los años, han ocurrido desavenencias entre los estados miembros, obstaculizando la consecución de un consenso coherente²⁵.

²⁶No obstante, los eventos tanto internos como externos de los últimos años han evidenciado la incapacidad de la organización para hacer frente a muchas de estas amenazas en su entorno más cercano, lo cual se atribuye a una crisis económica y a una indecisión en formular una política exterior común. Esto ha resultado en la falta de cohesión interna y en la debilitación de la UE en el escenario global²⁷. La Unión Europea aspira a desempeñar un papel destacado en el ámbito internacional, persiguiendo como objetivo y responsabilidad la consecución de la seguridad global y el fortalecimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz en las que participa²⁸.

Es necesario, por tanto, que, para llegar a esa aspiración, resaltar el papel de la soberanía de los Estados miembros de la UE, el cual es un principio fundamental que se respeta rigurosamente en el ámbito de la defensa. Cada país mantiene su capacidad de decisión soberana, lo que se refleja en la posibilidad de vetar cualquier asunto relacionado con la política de defensa común. Esta capacidad de veto permite a los Estados miembros salvaguardar sus intereses nacionales y garantizar que ninguna decisión en materia de defensa sea impuesta sin su consentimiento. Sin embargo, este mecanismo también tiene importantes consecuencias: puede ralentizar la toma de decisiones y dificultar la

²⁴ Bravo, V. R. (2023). La política exterior, de seguridad y defensa de la Unión Europea. Universidad Autónoma de Barcelona.

²⁵ García Martín, L. (2014). LA PCSD A TRAVÉS DE LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA: ESTUDIO DE CASO DE LA EUTM MAL. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 21/2014.

²⁶ García Martín, L. (2014). LA PCSD A TRAVÉS DE LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA: ESTUDIO DE CASO DE LA EUTM MAL. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 21/2014

²⁷ Díaz Rodríguez, J. (2018). La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 65/2018. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6555541>

²⁸ García Martín, L. (2014). LA PCSD A TRAVÉS DE LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA: ESTUDIO DE CASO DE LA EUTM MAL. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 21/2014

implementación de una política de defensa verdaderamente unificada y efectiva. La necesidad de unanimidad puede llevar a situaciones de estancamiento, especialmente cuando los intereses nacionales divergen. Así, aunque el respeto a la soberanía de los Estados miembros es crucial para mantener la cohesión y la legitimidad de la UE, también plantea desafíos significativos para la eficiencia y la coherencia de su política de defensa.

Por consiguiente, el presente análisis se centrará en examinar la implicación de los diversas instituciones e instrumentos de la PCSD, así como el procedimiento específico necesario para la toma de decisiones en este ámbito.

1.1. Instituciones y órganos relevantes

El carácter intergubernamental que poseen las instituciones y este tipo de órganos de estos órganos es crucial, ya que garantiza que las decisiones en materia de defensa y seguridad se toman mediante la cooperación entre los Estados miembros, respetando su soberanía nacional. Este enfoque asegura que cada país pueda influir en las decisiones y proteger sus intereses nacionales. Sin embargo, también puede limitar la rapidez y la eficacia en la respuesta a amenazas emergentes, dado que requiere la unanimidad o un alto grado de acuerdo entre los Estados. Este equilibrio entre la necesidad de una política de defensa común y el respeto a la soberanía de los Estados miembros es una característica muy distintiva de la UE y sus esfuerzos en el ámbito de la seguridad y la defensa.

1.1.1. Consejo Europeo y Consejo de la UE

En primer lugar, el Consejo Europeo convoca a los líderes nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, al presidente de la Comisión Europea y al Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad con el propósito de establecer la dirección y las prioridades políticas generales.²⁹. Desempeña un papel importante en el ámbito de la acción exterior y de la defensa porque representa los intereses de los estados, representados por los jefes de gobierno, con una función

²⁹ Consejo Europeo (S/f). Europa.eu. Recuperado el 7 de junio de 2024, de <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/>

intergubernamental. Es decir, posee competencias para abordar situaciones delicadas que no pueden resolverse en niveles inferiores de cooperación entre los gobiernos. Aun así, las decisiones del Consejo Europeo en materia de PCSD requieren del consenso y la unanimidad entre todos los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y alcanzar este consenso puede ser un proceso largo, complejo y laborioso, especialmente cuando existen diferencias significativas en las prioridades de los estados, destacando que esa dependencia puede retrasar o incluso impedir la toma de decisiones.³⁰

También tiene relevancia porque en relación con los intereses de cada estado miembro y su relación para con la institución, el Consejo Europeo sirve como un foro para la coordinación y el consenso entre los Estados miembros en cuestiones de seguridad y defensa. Proporciona un espacio donde los líderes europeos pueden discutir y negociar políticas comunes, compartir información sobre amenazas y desafíos de seguridad, y tomar decisiones conjuntas sobre acciones a nivel de la UE en este ámbito, con la limitación de la diversidad de intereses y la falta de capacidad ejecutiva.

En resumen, el Consejo Europeo representa el más alto nivel político de la UE y, como tal, su participación en la PCSD otorga legitimidad y respaldo a las políticas y acciones de seguridad y defensa de la UE, ejerciendo un papel fundamental para intentar fortalecer esa falta de coherencia y eficacia de la política.

En segundo lugar, el Consejo de la UE es la institución responsable de tomar decisiones dentro de la Unión. En este caso, la función de la institución y para con los estados es representar los intereses conjuntos y facilitar la participación de los gobiernos de éstos en las decisiones de importancia europea. Está compuesto por los ministros responsables de cada área de gobierno de los Estados miembros.³¹, representando nuevamente una función intergubernamental.

En relación con la acción exterior; por un lado, con la necesidad que se viene subrayando de coordinación entre los intereses de la organización y de los estados o la incapacidad de tomar decisiones de manera oportuna y conjunta puede debilitar la

³⁰ *Op. Cit* 7.: p. 28

³¹ Consejo de la Unión Europea. (s/f). European Union. Recuperado el 7 de junio de 2024, de https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/council-european-union_es

posición de la UE en materia de seguridad y defensa. Por otro lado, la capacidad del Consejo para representar a la UE en el ámbito internacional y gestionar relaciones exteriores es crucial para establecer alianzas estratégicas y promover la cooperación en materia de defensa. Es de relevancia el hecho de ser el principal órgano responsable de la toma de decisiones en la PCSD, la mayoría de las decisiones relacionadas con la seguridad y la defensa se toman en el seno del Consejo. Sin embargo, la falta de consenso puede obstaculizar la capacidad de la UE para forjar alianzas sólidas y desarrollar una postura común en este tipo de cuestiones.

En otro aspecto, no se debe dejar de lado el papel tan poco relevante que realizan el resto de las instituciones como son el Parlamento Europeo (PE) y la Comisión (CE). Esto se debe fundamentalmente a la naturaleza intergubernamental de la PCSD. Como visto anteriormente, el Consejo Europeo, compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno, es el principal órgano decisorio en la PCSD, reflejando la preeminencia de los Estados miembros en este ámbito.

Por ello, el Parlamento y la Comisión quedan relegados a tienen roles más consultivos y de apoyo, con menor poder de decisión directa. Además, ninguna de estas dos instituciones cuenta con capacidades ejecutivas directas en materia de defensa; no tienen la potestad de desplegar tropas, gestionar operaciones militares o desarrollar capacidades militares por sí mismos y su papel se limita a proponer, coordinar y apoyar las acciones emprendidas por los Estados miembros. En resumen, si bien el PE y la CE juegan roles importantes en la PCSD, su poder de decisión y acción se ve limitado por la naturaleza intergubernamental de la política, la sensibilidad de los temas de defensa y la falta de capacidades ejecutivas directas, haciendo hincapié de nuevo en la falta de una formulación cohesionada entre todas las instituciones europeas para la toma de decisiones en materia de defensa y acudiendo a las instituciones propias de cada estado o las de otras organizaciones internacionales para poder llegar a un acuerdo.

1.1.2. Órganos creados ad hoc

Para la conclusión efectiva de las decisiones de esta política el Consejo de la Unión ha creado tres órganos para su implementación; el Comité Político y de Seguridad

(COPS), el Comité Militar de la UE (CMUE) y el Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (CIVCOM).

Por un lado, el Comité Político y de Seguridad (COPS) se distingue por ser eminentemente político. Su función radica en el análisis de la situación internacional y la elaboración de estrategias para responder a crisis emergentes.³²

Este órgano se constituye a raíz del Tratado de Niza y se formaliza gracias a la decisión 2001/78/PESC³³ para vertebrar la estructura de la PCSD como órgano asesor y se encargará de todos los aspectos que a ella se sometan. Sus funciones actuales residen principalmente en ser el enlace para tratar los temas militares y civiles en los conflictos y misiones de la UE, aunque responde de manera directa del Consejo, el cual tendrá la última palabra en la decisión.³⁴

Las funciones del COPS suponen avances importantes para la política de defensa porque gracias a las gestiones de crisis y la formulación de respuestas estratégicas desempeñan un papel central en la coordinación de las acciones políticas y de seguridad de los Estados Miembros. Así, una vez que se detecta una crisis, este comité asume la responsabilidad de planificar la respuesta que va a llevar a cabo la UE ante el conflicto. Unido a la formulación de esa respuesta internacional, se desarrollan los objetivos políticos a seguir y tiene lugar una evaluación de las diferentes opciones posibles a tomar para resolver la crisis. Por ello, el COPS recomienda al Consejo la postura que debería adoptarse analizando las posibles opciones de respuesta de la UE dentro del marco institucional único, sugiriendo un conjunto coherente de acciones para resolver la crisis y jugando un papel crucial en la intensificación de las consultas, especialmente con la OTAN y con los terceros Estados afectados³⁵.

Sin embargo, a pesar de todo esto, existen algunas limitaciones que deben considerarse. En relación con la autonomía y la soberanía nacional, a pesar de los

³² Barceló, Juliá. M. (2012). *Las misiones de paz de la unión europea fundamentos jurídicos, origen y desarrollo, sistema organizativo, procedimiento de creación y seguimiento y acuerdos internacionales de ejecución*. Universidad Oberta de Catalunya, p. 206

³³ Decisión - 2001/78 por la que se crea el Comité Político y de Seguridad - EN - EUR-Lex. (2001). Europa.Eu. Recuperado el 7 de junio de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32001D0078>

³⁴ Op. Cit.:32, p. 212

³⁵ Op. Cit.:32, p. 213

esfuerzos por mejorar la coordinación y la toma de decisiones en materia de defensa, los Estados miembros conservan su soberanía nacional en este ámbito. Esto puede dificultar la adopción de medidas comunes y la respuesta rápida y unificada ante crisis emergentes. Además, los Estados miembros de la UE tienen diferentes prioridades y percepciones de las amenazas a la seguridad, lo que puede generar discrepancias en la formulación de políticas de defensa comunes. La búsqueda de consensos en el seno del COPS puede resultar complicada debido a esta diversidad de intereses.

En relación con los recursos y la financiación, la UE enfrenta limitaciones en términos de recursos militares y monetarios para llevar a cabo operaciones de defensa y seguridad de manera autónoma, afectando a la capacidad para implementar respuestas efectivas ante crisis de gran envergadura o prolongadas en el tiempo y por supuesto, a pesar de todos estos esfuerzos por fortalecer la cooperación con organizaciones como la OTAN, la UE sigue dependiendo en cierta medida de la capacidad militar de sus aliados o terceros estados para abordar ciertas amenazas a la seguridad. Esto puede limitar la autonomía de la política de defensa europea y la capacidad de la UE para actuar de manera independiente en el ámbito internacional.

Por lo tanto, aunque el papel del COPS representa un avance en la coordinación y la toma de decisiones en materia de defensa, existen limitaciones inherentes a la diversidad de intereses, los recursos limitados y la dependencia de terceros, que pueden afectar la efectividad y la autonomía de la política de defensa de la Unión Europea.

1.1.3. Comité Militar de la UE

Se crea a razón de la Decisión 2000/144/PESC en el año 2000 por el Consejo.³⁶ La decisión 2000/144/PESC establece la composición del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), que está conformado por los representantes de los jefes de Estado Mayor de los Estados miembros de la Unión. En el ejercicio de sus funciones, el CMUE recibe asistencia de expertos militares designados por los Estados miembros y destacados en la Secretaría General del Consejo. Por lo tanto, el CMUE es un órgano técnico-militar

³⁶ BOE.es - DOUE-L-2000-80327 *Decisión del Consejo, de 14 de febrero de 2000, relativa a los expertos nacionales en el ámbito militar; en comisión de servicio en la Secretaría General del Consejo durante el periodo provisional.* (s/f). Boe.es. Recuperado el 9 de junio de 2024, de <https://boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2000-80327>

de alto nivel. De manera más específica, sus dos funciones fundamentales son; por un lado, asesorar al COPS en cuestiones militares y ofrecer recomendaciones sobre todos los asuntos militares relacionados con la UE y, por otro lado, dirigir las actividades militares realizadas en el ámbito de la Unión³⁷.

El CMUE desempeña un papel crucial en la definición de la estrategia militar a seguir en todo tipo de misiones, ya sea en misiones de paz o con un componente más de defensa. La opinión técnica del CMUE es fundamental en la elaboración del "concepto global de gestión de crisis", que se formula antes de que el Consejo apruebe la creación de una misión. Una vez que la operación ya se ha iniciado, el CMUE sigue siendo el principal órgano asesor en la dirección militar estratégica de las operaciones de gestión de crisis, evaluando y revisando los objetivos de las capacidades militares de acuerdo con los procedimientos establecidos, incluida la evaluación financiera de las operaciones y ejercicios³⁸.

La naturaleza y los elementos de especificidad de esta política se ven determinados por la actuación de este órgano debido a lo siguiente. En primer lugar, el CMUE facilita la coordinación y cooperación militar entre los Estados miembros de la UE, lo que puede conducir a una mayor eficiencia y coherencia en las operaciones militares conjuntas y en la gestión de crisis, proporciona asesoramiento militar especializado al Comité Político y de Seguridad (COPS) y al Alto Representante, contribuyendo a una toma de decisiones más informada y fundamentada en cuestiones de seguridad y defensa.

También el CMUE puede desempeñar un papel importante en el desarrollo y la mejora de las capacidades militares de la UE, lo que fortalece su autonomía estratégica y su capacidad para actuar de manera independiente en materia de defensa, participando en la elaboración de estrategias militares puede contribuir a una mayor coherencia y alineación entre las políticas de seguridad y defensa de la UE y sus objetivos estratégicos. No obstante, la coordinación entre el CMUE, el COPS, la Comisión Europea y otras instituciones de la UE puede ser compleja y puede generar dificultades en la implementación de políticas de defensa coherentes y efectivas, siendo aún más difícil el entendimiento entre todos los actores participantes. Todo ello unido, como es lo lógico en esta política, a la dependencia de los Estados miembros. Aunque el CMUE puede ofrecer

³⁷ Op. Cit.:32, pp. 215

³⁸ Op. Cit.:32, pp. 216

asesoramiento y recomendaciones, su efectividad está limitada por la voluntad política y los intereses de los Estados miembros individuales. Esto puede obstaculizar nuevamente la adopción de decisiones unificadas y la implementación efectiva de políticas de defensa.

1.1.4. CIVCOM

En junio del año 2000, durante la reunión del Consejo Europeo en Feira, tuvo lugar el establecimiento de una de las áreas prioritarias para la gestión de crisis y acciones exteriores de la UE: la protección y el área civil. El Comité Civil (CIVCOM) se encarga de aspectos civiles relacionados con las acciones que desean conseguir, cuya aprobación final recae en el Consejo³⁹.

A raíz de esta iniciativa se creó el Comité para desarrollar la responsabilidad de proporcionar información, sugerir recomendaciones y aconsejar al Alto Representante, así como al COPS, al Consejo y a su grupo específico de trabajo, el COREPER sobre cómo abordar y priorizar la gestión de crisis utilizando recursos civiles. Posee un papel similar al Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), encargándose de tomar las riendas en la planificación y coordinación de la respuesta de la Unión Europea ante emergencias civiles.⁴⁰

Fue creado por la decisión 2000/354/PESC, de 22 de mayo de 2000⁴¹ y sus integrantes de este comité son designados entre los representantes de los Estados miembros, quienes provienen de los ministerios pertinentes como Asuntos Exteriores, Interior o Justicia, o del Cuerpo Diplomático, además de contar con representantes de la Secretaría General (SG) del Consejo y de la Comisión Europea⁴².

Las principales responsabilidades del CIVCOM incluyen la planificación de futuras operaciones de gestión de crisis con recursos civiles, el rastreo de las misiones y operaciones en curso, y el fortalecimiento de las capacidades no militares de la Unión

³⁹ Op. Cit.:32, pp. 206

⁴⁰ Vega Fernández, E. (2011) Los instrumentos de la Unión Europea para la intervención en emergencias, en La Unión Europea frente a catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias? Documento de trabajo OPEX 58/2011, Fundación alternativas, Madrid, p. 28

⁴¹ Decisión - 2000/354 - EN - EUR-Lex. (2000). Europa.Eu. Recuperado el 7 de junio de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32000D0354>

⁴² Op. Cit.:32, p. 218

para la gestión de crisis. Aunque el CIVCOM tiene una posición y función similar al CMUE, el Comité Militar de la Unión Europea, existen diferencias sustanciales entre ellos que afectan su funcionamiento equivalente. Mientras que el CMUE está compuesto por altos mandos militares con amplia experiencia en su campo y cuenta con una presidencia permanente de un oficial de alto rango, el CIVCOM está conformado, en su mayoría, por funcionarios de menor rango y deben abordar una amplia gama de especialidades en las que deben formarse mientras desempeñan sus funciones en el Comité.⁴³

El desarrollo de la política de seguridad y defensa supuso también medidas específicas de gestión por parte del Comité Militar y el Estado Mayor. Junto a ello, en el caso de que en una operación militar de la UE participen también países terceros, en particular otros miembros de la OTAN, es necesario asociarlos a la gestión de dicha operación mediante el establecimiento de los órganos apropiados para ello, manteniendo en todo caso la autonomía de decisión de la propia Unión⁴⁴.

Contar con dos comités especializados como el CMUE (Comité Militar de la Unión Europea) y el CIVCOM (Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis) ofrece varias ventajas para la Unión Europea en términos de gestión de crisis y operaciones tanto civiles como militares.

Por un lado, se presenta un enfoque integral, es decir, permite abordar las crisis desde una perspectiva unificada, considerando tanto las dimensiones militares como civiles de manera coordinada y eficaz. Por otro lado, una especialización, ya que cada comité se especializa en su área respectiva, lo que facilita un análisis detallado y específico de los desafíos y soluciones relacionados con sus funciones. Además, una flexibilidad y una coordinación, la existencia de dos comités permite una mayor integración en la planificación y ejecución de operaciones, ya que pueden adaptarse mejor a las necesidades específicas de cada situación y favorecer la interacción entre los Estados miembros de la UE y las instituciones comunitarias en el diseño e implementación de estrategias para la gestión de crisis.

⁴³ Op. Cit.:40, pp 28 y 29

⁴⁴ González Sánchez, E. (2000). El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. Revista de Derecho Comunitario Europeo, vol.4, Nº 8, p. 410

Sin embargo, también existen algunas desventajas y limitaciones. Es inevitable resaltar una duplicación de esfuerzos, ya que puede generar cierta duplicación de recursos al tener dos comités separados abordando aspectos similares de la gestión de crisis. En cuanto a la coordinación y comunicación, a pesar de los esfuerzos por coordinar ambos comités, puede haber desafíos en la comunicación y la coordinación efectiva entre ellos, lo que podría afectar la coherencia y la eficacia de las acciones de la UE en situaciones de crisis. Por último y bastante evidente, las diferencias de enfoque en la composición, estructura y enfoque de cada comité pueden generar dificultades para lograr una integración perfecta entre las dimensiones militares y civiles de la gestión de crisis.

En resumen, si bien la existencia de dos comités especializados brinda a la UE una capacidad más completa para abordar una amplia gama de crisis y situaciones de emergencia, también plantea desafíos en términos de coordinación, comunicación y optimización de recursos.

1.2. Procedimiento. Adopción de acuerdos

La responsabilidad de iniciar acciones en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) recae en cualquier Estado miembro o en la Comisión, según el artículo 22 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Sin embargo, en la práctica, la mayoría de las propuestas, tanto políticas como legales, son presentadas por la Presidencia. Esta última, aunque actúa a menudo a solicitud o sugerencia de Estados miembros o la Comisión, es quien principalmente propone. Es poco común que estos últimos presenten directamente una propuesta. Aun en estos casos, el texto en discusión suele ser la versión revisada presentada por la Presidencia y no el texto original. En ocasiones, incluso la propuesta de un Estado miembro o de la Comisión puede ser ignorada si la Presidencia o los demás Estados miembros no reaccionan favorablemente⁴⁵.

El procedimiento jurídico para la toma de decisiones en el ámbito de la (PESD) se caracteriza por su complejidad, reflejada en la estructura organizativa de la Unión. Todos los acuerdos se adoptan mediante unanimidad, no por mayorías. Es por eso por lo que la complejidad está intrínsecamente ligada a la cuestión de la soberanía de los estados

⁴⁵ González Sánchez, E. (2000). El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2000, vol.4, N° 8, p. 387

miembros, quienes, como se señaló en la sección anterior, muestran reticencia a la hora cederla, especialmente en asuntos militares. Además, la toma de decisiones, como en cualquier otra organización, requiere el consenso entre los estados, quienes deben llegar a acuerdos en diversas cuestiones⁴⁶.

En cuanto al tema de seguridad y defensa, la adopción de medidas comunes requerirá siempre el consentimiento unánime, excluyendo expresamente el uso de la mayoría cualificada. Aunque no hay cambios significativos en comparación con el Tratado de Maastricht, es importante señalar que la abstención de un miembro no impedirá la adopción de la decisión por unanimidad. Sin embargo, si se acompaña de una declaración formal, el miembro no estará obligado por la decisión, a pesar de que sí lo estará para la Unión Europea. Esto introduce la noción de "abstención constructiva", lo que permitiría la aprobación de una decisión que involucre el establecimiento de una misión de Petersberg, incluso con la abstención de los cinco Estados miembros que no pertenecen a la Unión Europea Occidental. Sin embargo, el rechazo de uno de ellos sería suficiente para bloquear dicha decisión, lo que podría obstaculizar el funcionamiento de la Unión Europea en este ámbito. Por lo tanto, consideramos que, si la regla de unanimidad en la toma de decisiones se ha eliminado de manera general en la Política Exterior y de Seguridad Común, no habría razón objetiva para no hacer lo mismo en el ámbito de la seguridad y la defensa⁴⁷.

Muchas veces sucede que el condicionamiento a esa unanimidad se vea debilitada y el acuerdo pierda credibilidad porque los estados tienen la posibilidad de retirarse del acuerdo o abstenerse de manera constructiva a través de un mecanismo conocido como abstención constructiva⁴⁸. Además, la falta de unanimidad en la adopción de acciones o posiciones comunes en materia de defensa puede obstaculizar la capacidad de la UE para ejercer un papel más activo y coherente en el escenario internacional. Esta falta de

⁴⁶ Arteaga Martín, F. (2010). La política europea de seguridad y defensa. *Cuadernos de estrategia*, 31-67, p. 19

⁴⁷ Urbina, J.J (2001), REFLEXIONES EN TORNO A LA CONFIGURACIÓN DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2000, pp. 446. Obtenido de: <file:///C:/Users/macar/Downloads/Dialnet-ReflexionesEnTornoALaConfiguracionDeUnaPoliticaDeS-195313.pdf>

⁴⁸ Arteaga Martín, F. (2010). La política europea de seguridad y defensa. *Cuadernos de estrategia*, 31-67, p. 19

cohesión entre los Estados miembros puede llevar a divisiones y a una respuesta menos efectiva ante los de seguridad.

Es necesario hacer una crítica del procedimiento y la adopción de acuerdos en esta materia de defensa. El hecho de que se requiera la unanimidad de todos los Estados para poder tomar una decisión o proceder de algún modo concreto ante algún conflicto genera algunos problemas doctrinales que se deben al requisito característico de la propia naturaleza jurídica de la Unión Europea, que sigue siendo una Organización Internacional de integración.

El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la PESC no solo difiere del procedimiento general debido a la mayor concentración de poder en el Consejo, sino también porque los debates y las negociaciones entre los Estados miembros en este marco no siguen exactamente el procedimiento tradicional. Además, el desarrollo de la nueva Política Europea Común de Seguridad y Defensa implica la creación de otros órganos, especialmente en el ámbito militar, cuyos procedimientos de trabajo requieren cambios significativos respecto a los procedimientos tradicionales, tanto por la naturaleza específica del tema a tratar como por la necesidad de tomar decisiones rápidas y en un entorno de mayor confidencialidad⁴⁹.

Según Gorand, las cuestiones de defensa, especialmente la gestión de operaciones militares, requieren un proceso decisorio específico que no encaja bien con los procedimientos formales y lentos de la Unión. En cualquier caso, la evolución general del proceso de integración implica decisiones políticas adicionales por parte de los Estados miembros para establecer una estructura constitucional que, como resultado del proceso evolutivo en curso, no difiere demasiado de las existentes en los Estados nacionales democráticos.⁵⁰

Sin embargo, lo esencial no radica únicamente en las estructuras institucionales, sino en los objetivos del proceso de integración, que siguen siendo los mismos que los ideados por los "padres de Europa" desde los años cincuenta: preservar la paz entre los Estados miembros y contribuir a la paz y la cooperación a nivel mundial, facilitar el bienestar de los ciudadanos europeos mediante el desarrollo económico sostenido y contribuir al

⁴⁹ Op. Cit.:44 p. 412

⁵⁰ Gorand, F. (2000): «La défense européenne après Helsinki», Commentaire, n.º 89, 2000, p. 12.

desarrollo global de la población, así como mantener la diversidad cultural como una fuente de riqueza para la Unión en su conjunto. Es importante tener en cuenta que el proceso de integración no es un fin en sí mismo, sino que la Europa construida sobre principios democráticos y el respeto a los derechos fundamentales está al servicio de los ciudadanos para satisfacer sus necesidades de la mejor manera posible y garantizar la máxima solidaridad entre ellos. Por lo tanto, los principios de subsidiariedad y cohesión también son fundamentales en este proceso⁵¹.

1.2.1. Abstención constructiva

Los actos jurídicos, que están descritos en el artículo 12 del Tratado de la Unión Europea (TUE), incluyen las estrategias comunes, las acciones y las posiciones comunes. Además de estos, se consideran las decisiones que aplican acciones o posiciones comunes, según lo establecido en el artículo 23.2 del TUE. Estos actos pueden ser adoptados por unanimidad o por mayoría cualificada, dependiendo de los criterios establecidos en el artículo 23 del TUE⁵².

De acuerdo con el apartado 1 del mencionado artículo, las resoluciones de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se toman de manera unánime, lo que significa que la abstención de un Estado miembro no impide que se adopten estas decisiones. Además, este apartado hace referencia a lo que se conoce como "abstención constructiva", que permite a un Estado miembro abstenerse de votar y, en ciertos casos, acompañar esta abstención con una declaración que indique que no está obligado a aplicar la decisión, aunque esta última sí sea vinculante para la Unión Europea. Esto supondría una aplicación similar en el ámbito de la PESC al concepto de "cooperación reforzada" establecido para la Comunidad en el título VII del Tratado de la Unión Europea (TUE)⁵³.

⁵¹ Op. Cit.:44 pp. 413 y 414

⁵² Op. Cit.:44, p. 389

⁵³ Op. Cit.:44, p. 390

La abstención constructiva en el contexto de la política de defensa de la Unión Europea (UE) presenta varias implicaciones y limitaciones significativas para su funcionamiento.

En primer lugar, proporciona una cierta flexibilidad en la toma de decisiones. La abstención constructiva brinda esa flexibilidad en materia de política de defensa al permitir que un Estado miembro se abstenga de votar mientras acompaña su abstención con una declaración específica. Esta flexibilidad puede ser útil cuando existen divergencias significativas entre los Estados miembros respecto a una determinada política o acción común en defensa. Esto se construye junto a un mantenimiento de la cohesión al permitir que un Estado miembro se abstenga de una decisión de política de defensa. La abstención constructiva busca mantener la cohesión dentro de la UE al evitar que un Estado miembro se sienta obligado a participar en una acción común con la que no está plenamente de acuerdo, por lo que puede ser especialmente relevante en situaciones sensibles o controversiales.

Sin embargo, estas acciones con consecuencias positivas también pueden conllevar limitaciones en la efectividad. Por un lado, podría obstaculizar la capacidad de la UE para tomar decisiones rápidas y unificadas en materia de defensa, lo que podría debilitar su capacidad de respuesta en situaciones de crisis o emergencia. Además, si varios Estados miembros optan por abstenerse, podría socavar la legitimidad y la credibilidad de la acción conjunta de la UE en el ámbito de la defensa. Por lo tanto, es de vital importancia la necesidad de consenso. La efectividad de la abstención constructiva también depende de la existencia de un consenso general entre los Estados miembros sobre la necesidad y la naturaleza de la acción común en defensa. Si las diferencias entre los Estados miembros son demasiado grandes, la abstención constructiva podría no ser suficiente para garantizar la cohesión y la efectividad de la política de defensa de la UE.

En conclusión, si bien la abstención constructiva ofrece cierta flexibilidad y puede contribuir a mantener la cohesión dentro de la UE en el ámbito de la política de defensa, también plantea desafíos significativos en cuanto a su efectividad y capacidad para garantizar decisiones unificadas y rápidas en situaciones críticas.

1.3. Instrumentos

Tenemos que destacar dos aspectos importantes en los instrumentos de la PESD, la solidaridad y la defensa colectiva. Por un lado, la solidaridad, permite la asistencia a un Estado miembro en caso de ataque terrorista, catástrofe natural o de origen humano. Sin embargo, no es automática y depende de la decisión de los Estados miembros. Por otro lado, la defensa colectiva, obliga a los Estados miembros a prestar ayuda en caso de agresión armada. Así, esto refleja una serie de limitaciones, ya que las disposiciones no son automáticas y dependen de la voluntad de los Estados miembros con la defensa colectiva europea permaneciendo en la OTAN para los países miembros (la UE como organización no es capaz de hacer por sí sola). Es decir, se reflejan las dificultades para desarrollar una política de seguridad común europea debido a la diversidad de intereses y prioridades entre los Estados miembros.

De esta manera lo refleja Félix Arteaga⁵⁴, dictando que el Tratado de Lisboa ha incorporado dos disposiciones que anteriormente no estaban disponibles para la PESD: una de solidaridad, que permite la prestación de asistencia a cualquier Estado miembro afectado por un ataque terrorista o una catástrofe natural o de origen humano si lo solicita (artículo 222)⁵⁵, y otra de defensa colectiva, que establece que se brindará ayuda con todos los medios disponibles en caso de agresión armada (artículo 42.7)⁵⁶.

Aunque estas cláusulas representan un avance en términos de solidaridad y defensa colectiva, no son automáticas, y son los Estados miembros quienes deciden cómo cumplir con estas obligaciones y si se implementan a través de la Unión Europea, la OTAN (para

⁵⁴ Arteaga Martín, F. (2010). La política europea de seguridad y defensa. *Cuadernos de estrategia*, 31-67, p.41

⁵⁵ Artículo 222 TUE: 1.” La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros (...)”

⁵⁶ Artículo 42.7 TUE: “Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, 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.”

aquellos que son miembros) o de manera individual. Durante la vigencia de la PESD, tanto la solidaridad como la defensa colectiva estaban fuera de su alcance, ya que los Estados miembros no le otorgaron el mandato para desarrollar una política común, lo que tranquilizó a los países neutrales. En su lugar, la defensa colectiva europea continuó operando dentro del marco de la OTAN debido a la determinación de los países atlantistas de mantener esta competencia dentro de la alianza. Mientras tanto, la defensa colectiva permaneció en un estado de incertidumbre, con disposiciones de la Unión Europea Occidental (UEO) y el artículo V del Tratado de Bruselas modificado aún vigentes y a la espera de que los Estados miembros decidieran aprovechar todo el potencial de autodefensa contemplado en el artículo 42.7 del Tratado de Lisboa. La inclusión tardía y limitada de estas disposiciones refleja las dificultades experimentadas por la PESD para promover un complejo de seguridad regional basado en la interdependencia de intereses y riesgos⁵⁷.

1.4. Misiones

Debido al enfoque de integración y seguido de un ánimo progresivo, la Unión Europea decidió asumir las misiones de seguridad y defensa que pudiera llevar a cabo utilizando los instrumentos disponibles. Sin embargo, es importante destacar que la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) no abarca todas las posibles misiones militares y diplomáticas a las que se enfrenta un actor estratégico, sino que se centra en aquellas precisamente específicas, también conocidas como escenarios en el contexto de la PESD, que los Estados miembros han considerado viables. Desde el primer conjunto de misiones establecido en el Tratado de Ámsterdam, conocido como misiones Petersberg, hasta el listado expandido en el Tratado de Lisboa ⁵⁸.

La Comunidad Internacional tiene la capacidad de intervenir en tres ámbitos distintos: de manera preventiva, para evitar que la situación se deteriore; de respuesta, una vez que la situación ha ocurrido; o de reconstrucción, para ayudar en el proceso de recuperación

⁵⁷ Arteaga Martín, F. (2010). La política europea de seguridad y defensa. *Cuadernos de estrategia*, 31-67, p.41

⁵⁸ Arteaga Martín, F. (2010). La política europea de seguridad y defensa. *Cuadernos de estrategia*, 31-67, p.40

y reconciliación. Así lo recoge, el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, tras la celebración de su Asamblea General en el año 2009, sobre “hacer efectiva la responsabilidad de proteger”. En este documento se establece que el principal compromiso recae en el Estado afectado, y que la comunidad internacional tiene una responsabilidad secundaria en caso de que dicho Estado no pueda o no quiera proteger a su población. Se definen los cuatro crímenes atroces que requieren la intervención de todo el resto de la comunidad, y se identifican tres pilares igualmente importantes e interrelacionados⁵⁹. El primer pilar reside en la responsabilidad de proteger, que recae en el Estado, destacando la importancia de prevenir la incitación a estos crímenes contra la humanidad. Esta prevención constituye la base de la responsabilidad de proteger, como se acordó en el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre de 2005. El segundo pilar está caracterizado por la asistencia internacional y capacitación. Por último, el tercer pilar, basado en una respuesta oportuna y decisiva. Aquí se aborda la intervención, incluso si el Estado afectado no la ha aceptado siempre dentro del marco de la Carta de las Naciones Unidas.

Desde su creación, la Unión Europea (UE) ha estado comprometida con la promoción y la institucionalización de los derechos humanos. A partir del Tratado de Maastricht en 1993 y la Carta de Derechos Fundamentales en 2000 (que se volvió vinculante con el Tratado de Lisboa en 2009), la UE ha buscado convertirse en "un líder en el nuevo orden mundial, donde la única frontera sea la democracia y los derechos humanos". Esto se traduce en la capacidad de actuar como una potencia civil, tanto dentro de la Unión como en el escenario internacional, defendiendo los valores establecidos en los artículos 2 y 21 del Tratado de la Unión Europea. Para fortalecerse como actor global, Europa necesita consolidar su posición como potencia mundial. Sin embargo, esto no es posible sin una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) verdaderamente común. El Parlamento Europeo ha instado en repetidas ocasiones a desarrollar y aplicar el concepto de la Responsabilidad de Proteger (RdP) en la acción exterior, pero los avances han sido lentos y estas razones de estancamiento se puede deber a⁶⁰:

⁵⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas. (12 de enero de 2009). *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General*. Recuperado en junio de 2024 de <https://www.globalr2p.org/wp-content/uploads/2019/10/2009-UNSG-R2PReport-Sp.pdf>

⁶⁰ Hernández-García, N. (2009). La Unión Europea ante la responsabilidad de proteger: una aproximación a través del análisis de sus misiones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa.

Uno de los principales desafíos para la implementación efectiva de la Responsabilidad de Proteger (RdP) como norma del derecho internacional es la falta de consenso sobre su definición precisa. Esta falta de una definición clara y acordada dificulta su aplicación uniforme y coherente en situaciones de crisis. Además, la ambigüedad en la definición de la RdP permite a los Estados interpretar y aplicar este principio de manera inconsistente, lo que debilita su legitimidad y efectividad como norma internacional. Las diferentes interpretaciones de las obligaciones y responsabilidades que conlleva la RdP son otro obstáculo significativo para su implementación. Algunos Estados miembros consideran que la RdP implica una obligación firme de intervenir en casos de violaciones graves de derechos humanos, mientras que otros ven la intervención como una opción más flexible y condicionada a circunstancias específicas. Esta disparidad en las interpretaciones crea fricciones y desacuerdos en el seno de la comunidad internacional, como lo también lo son las preocupaciones sobre las posibles intervenciones militares y el uso de la fuerza bajo el principio de la RdP son otra barrera importante para su aceptación y aplicación. Por último, las prioridades e intereses nacionales divergentes entre los Estados miembros complican aún más la implementación de la RdP. Cada país tiene sus propias consideraciones políticas, económicas y de seguridad que influyen en su disposición a participar en acciones internacionales bajo el principio de la RdP. Estas diferencias pueden llevar a una falta de acción conjunta o a respuestas fragmentadas ante crisis humanitarias⁶¹.

A pesar de estos desafíos, la UE tiene el potencial de desempeñar un papel fundamental en la promoción de la paz y la seguridad internacionales, así como en la protección de los derechos humanos. Para ello, es necesario un compromiso más fuerte con la PCSD, una definición clara y consensuada de la RdP, y una mayor voluntad política para actuar de manera conjunta y coherente.

Universidad CEU Cardenal Herrera. Obtenido de:
<https://djhr.revistas.deusto.es/article/view/1509/1830>, pp. 107 y 108.

⁶¹ Hernández-García, N. (2009). La Unión Europea ante la responsabilidad de proteger: una aproximación a través del análisis de sus misiones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa. Universidad CEU Cardenal Herrera. Obtenido de:
<https://djhr.revistas.deusto.es/article/view/1509/1830>

1.5. Limitaciones

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea (UE) ha enfrentado varios desafíos y críticas a lo largo de los años, algunos de los cuales podrían considerarse como fracasos o limitaciones en su implementación y efectividad. Estudiar su especificidad es crucial para comprender por qué no ha logrado convertirse en una política común.

La política de defensa de la UE se ve tremendamente afectada por la fragmentación de competencias entre las instituciones europeas y los Estados miembros. Esta fragmentación impide una acción unificada y coherente en materia de defensa. Por ello, se deben resaltar estas limitaciones que permiten identificar los puntos críticos donde la falta de integración (propia de la naturaleza intrínseca de la Unión) afecta la capacidad de la UE para actuar de manera eficaz y coordinada. Más aún, otra de las mayores limitaciones de la política de defensa de la UE es la resistencia de los Estados miembros a ceder competencias en esta área sensible. La defensa nacional está estrechamente vinculada a la soberanía y seguridad de cada país, lo que dificulta la transferencia de poder a nivel supranacional. Estudiar esta tensión entre soberanía nacional e integración europea ayuda a entender los obstáculos políticos y legales que impiden la formación de una política común de defensa.

A continuación, se resaltan algunas áreas en las que se ha señalado que la PCSD ha enfrentado dificultades. En primer lugar, la falta de una voluntad política unificada entre los Estados miembros de la UE es y ha sido desafío constante para la implementación efectiva de la PCSD. A pesar de los esfuerzos por avanzar en una política de defensa común, los intereses nacionales frecuentemente entran en conflicto, impidiendo la adopción de decisiones consensuadas en materia de seguridad y defensa. Cada Estado miembro tiene sus propias prioridades y preocupaciones, que a menudo están influenciadas por factores geopolíticos, económicos y culturales y esta diversidad de intereses dificulta la formación de una postura común, lo que debilita la capacidad de la UE para actuar de manera decisiva en el ámbito internacional. La falta de consenso y la división interna subrayan la necesidad y la falta de un mayor compromiso y cooperación para superar estas debilidades y fortalecer la PCSD.

En segundo lugar, a pesar de los esfuerzos por mejorar la capacidad militar de la UE, incluida la creación de órganos propios como el Comité Militar de la UE, muchos Estados

miembros siguen enfrentando limitaciones en términos de recursos financieros y capacidades militares. Estas limitaciones han obstaculizado la capacidad de la UE para llevar a cabo operaciones militares de manera efectiva y para responder adecuadamente a las crisis de seguridad, resultando en una falta de inversión adecuada en defensa y la disparidad en las capacidades militares entre los Estados miembros crean desafíos significativos para la PCSD. Para superar estos obstáculos, es esencial que los Estados miembros aumenten sus contribuciones y trabajen juntos para desarrollar capacidades militares y efectivas.

Como hemos podido comprobar, la toma de decisiones en materia de seguridad y defensa en la UE a menudo se ve afectada por la fragmentación y la falta de coordinación entre las instituciones y los Estados miembros debido a la condición de unanimidad de todos ellos y el consenso unánime para poder llegar a un acuerdo. Esta fragmentación puede conducir a retrasos en la respuesta a las crisis y a una falta de coherencia en las políticas de seguridad y defensa de la UE. La estructura institucional de la UE, que incluye múltiples niveles de toma de decisiones y una variedad de actores con intereses diversos, puede complicar la implementación de políticas rápidas y efectivas.

La estrecha relación entre la PCSD y la OTAN ha sido objeto de críticas, especialmente por parte de aquellos que creen que la UE está duplicando los esfuerzos de la OTAN en lugar de complementarlos. La dependencia de la OTAN puede limitar la autonomía estratégica de la UE y socavar sus capacidades de defensa independiente. Aunque la cooperación entre la UE y la OTAN es crucial para la seguridad europea, la percepción de que la UE está simplemente replicando las funciones de la OTAN puede disminuir la motivación para desarrollar capacidades de defensa propias. Esta situación resalta la necesidad de clarificar y diferenciar los roles de ambas organizaciones, asegurando que la PCSD aporte un valor añadido a la seguridad europea sin redundancias innecesarias ya que hoy en día la UE no puede llevar a cabo su despliegue completo en materia de defensa sin la dependencia de la OTAN, no se ha logrado una autonomía independiente y transparente en esta materia. Una organización necesita de la otra para poder expresarse de la mejor manera y desplegar sus competencias.

En cuestiones de presupuesto, es crucial coordinar las políticas de defensa nacionales para asegurar que se disponga de los recursos financieros necesarios para fortalecer la capacidad operativa de la UE. a pregunta es si estarán dispuestos a asumir los costos financieros de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que no solo implican

financiar operaciones militares, sino también cubrir los gastos relacionados con el fortalecimiento de la capacidad operativa de la UE. Esto es crucial para asegurar una respuesta rápida y eficaz ante situaciones de crisis. Para lograr esto, y teniendo en cuenta las diferencias existentes entre los Estados miembros en este aspecto, sería necesario alcanzar ciertos objetivos comunes en los presupuestos de defensa. Se podría incluso recomendar que se destine un porcentaje específico del PIB de cada Estado miembro a este fin, junto con un compromiso para aumentar las inversiones en investigación y desarrollo tecnológico en el ámbito de la defensa.⁶²

Esto se debe a las siguientes cuestiones y provoca los siguientes desafíos. En primer lugar, una reducción en la adquisición de nuevos equipos y sistemas de defensa. La falta de recursos financieros limita la capacidad de la UE para modernizar su arsenal militar y adquirir las últimas tecnologías en materia de defensa. Esto podría afectar negativamente la capacidad de la UE para responder a amenazas modernas y emergentes. Además, se une una menor capacidad para llevar a cabo operaciones militares, lo que podría implicar una menor capacidad para desplegar tropas y equipos en misiones militares, tanto dentro como fuera de la UE.

En segundo lugar, la falta de recursos financieros podría obstaculizar la cooperación entre los Estados miembros de la UE en proyectos de defensa conjuntos, lo que podría fragmentar el panorama europeo de la defensa y dificultar la tipificación de equipos y sistemas. Por lo tanto, todo eso provoca un debilitamiento de la posición de la UE en el escenario global con una menor capacidad de defensa y una menor cooperación entre los Estados miembros podrían debilitar la posición de la UE en el escenario global y su capacidad para influir en asuntos de seguridad internacional.

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea es un marco de cooperación más que de integración. A diferencia de otras áreas de la UE, donde los Estados miembros han cedido parte de su soberanía para permitir decisiones supranacionales, en la PESC, cada Estado miembro mantiene su plena soberanía en cuestiones de política exterior y defensa. Esta estructura refleja una preferencia por la cooperación intergubernamental, donde los Estados miembros trabajan juntos de manera voluntaria y conservan el derecho de veto sobre las decisiones. Este enfoque se basa en

⁶² Op. cit 47.: pp, 466 y 467.

la necesidad de respetar las sensibilidades y prioridades nacionales en áreas críticas como la seguridad y la defensa, donde los Estados son tradicionalmente reticentes a ceder competencias a una autoridad supranacional.

La regla de la unanimidad vista anteriormente, en la toma de decisiones de la PESC significa que cualquier Estado miembro puede bloquear una acción propuesta si considera que no está en su interés nacional. Este requisito de unanimidad es una limitación significativa porque dificulta la adopción de decisiones rápidas y coherentes, es decir, la necesidad de obtener el consentimiento de todos los Estados miembros puede llevar a largos procesos de negociación y compromisos que diluyen la efectividad de las políticas adoptadas. Por ejemplo, en situaciones de crisis, donde se necesita una respuesta rápida, la unanimidad puede retrasar las acciones necesarias, minando la credibilidad y la capacidad de la UE para actuar como un actor global decisivo.

En definitiva, la PESC de la UE ha enfrentado varios desafíos y críticas, incluida la falta de voluntad política, la dependencia de la OTAN, la escasez de recursos y capacidades militares, las diferencias culturales y lingüísticas, y la fragmentación en la toma de decisiones. Estos desafíos han limitado en cierta medida la efectividad de la PESC y han puesto de manifiesto la necesidad de una mayor integración y cooperación en materia de seguridad y defensa dentro de la UE.

CAPÍTULO III. OTAN Y UE

La relación entre la OTAN y la Unión Europea (UE) en materia de defensa constituye una simbiosis única y esencial. Ambas entidades se complementan y necesitan mutuamente para alcanzar sus objetivos estratégicos y operativos. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE) son entidades con características únicas, que se rigen por filosofías y objetivos diferentes. Cada una tiene un campo de acción específico y emplea herramientas, métodos y ritmos de trabajo variados al abordar cuestiones de seguridad y defensa. La interacción entre ellas dependerá de sus intereses y, cuando estos sean compatibles o paralelos, deberían ser capaces de complementarse de manera efectiva.⁶³ La UE, a pesar de sus esfuerzos por

⁶³ Buján del Campo, J. R. (2007). Conceptos estratégicos de la UE/OTAN. Estudio comparativo. *Boletín de información*, p.2

desarrollar una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), aún no ha logrado el objetivo inicial de consolidar una política de defensa plenamente común y autónoma. En este contexto, la OTAN juega un papel crucial. Por ello, el fortalecimiento de la asociación entre OTAN y UE es muy relevante en el contexto de la seguridad actual, donde los miembros de ambas organizaciones deben enfrentarse día a día a amenazas y desafíos constantes de cualquier parte del planeta.

El Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999 marcó el inicio de un proceso acelerado para reforzar la política de seguridad y defensa de la Unión Europea (UE), siguiendo la línea establecida por el Tratado de Ámsterdam. Este impulso se ha visto consolidado y concretado en posteriores Consejos Europeos: Helsinki (diciembre de 1999), Feira (junio de 2000) y Niza (diciembre de 2000). El objetivo central es equipar a la UE con la capacidad militar autónoma necesaria para llevar a cabo operaciones de este tipo. Sin embargo, esta autonomía no será absoluta, ya que, a pesar de los cambios propuestos, se mantiene el principio fundamental de que "la OTAN sigue siendo para sus miembros la piedra angular de la defensa colectiva". Además, se reconoce que la UE solo emprenderá operaciones militares en aquellas circunstancias en las que la OTAN, como conjunto, no intervenga.⁶⁴

La UE depende de la OTAN para desplegar sus competencias en el ámbito de la defensa. La infraestructura militar, los recursos y la experiencia de la OTAN permiten a los Estados miembros de la UE participar en operaciones conjuntas y cooperar eficazmente en misiones internacionales. Sin el apoyo de la OTAN, los Estados miembros de la UE se enfrentarían a significativas limitaciones en el plano internacional, ya que muchos carecen de la capacidad militar y logística necesaria para actuar de manera independiente. Esta interdependencia se manifiesta en varios aspectos clave. En primer lugar, los objetivos de la PCSD de la UE están estrechamente relacionados con los de la OTAN, especialmente en áreas como la protección de la seguridad internacional, la respuesta a crisis y la defensa de los valores comunes. En segundo lugar, la colaboración en operaciones conjuntas permite a los Estados miembros desplegar sus fuerzas de manera más efectiva, beneficiándose de la coordinación y el apoyo de la OTAN.⁶⁵

⁶⁴ Op. Cit 47.: pp. 451 y 452

⁶⁵ NATO. (s/f). *Relations with the European Union*. NATO. Recuperado el 7 de junio de 2024, de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm

Por lo tanto, la OTAN y la UE forman una alianza estratégica en la que la primera proporciona las capacidades militares y logísticas que la segunda necesita para ejercer su papel en la escena internacional. Esta cooperación es esencial para que la UE pueda avanzar hacia una política de defensa más integrada y efectiva, y para que los Estados miembros puedan contribuir a la seguridad global de manera significativa y coordinada.

En relación con esto, el Tratado de Ámsterdam no representa un progreso significativo, ya que aún no se han establecido metas específicas. Algunos de estos objetivos están estrechamente relacionados con la seguridad y la defensa, como la protección de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia e integridad de la Unión Europea, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. También se incluyen el fortalecimiento de la seguridad en todas sus formas, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, y el fomento de la democracia, el Estado de Derecho, así como el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Entre estos objetivos mencionados, es relevante destacar la referencia a la integridad de la Unión o al concepto de las fronteras, ya que plantea la pregunta sobre si la defensa colectiva legítima podría incluirse dentro de este ámbito en caso de que un Estado miembro sea atacado por un tercero. Sin embargo, esta posibilidad no parece factible debido a que la UE carece de la capacidad para decidir sobre el uso de la fuerza en defensa propia.

El desafío actual más importante lo apreciamos en el conflicto entre Rusia y Ucrania, donde sin la actuación y colaboración de la OTAN sería muy difícil, o prácticamente imposible la disuasión y una respuesta efectiva ante el conflicto. La colaboración entre la OTAN y la UE es fundamental para enfrentar los desafíos que afectan a la seguridad euroatlántica. La OTAN y la UE comparten valores y principios que los llevan a trabajar juntos para promover la paz, la libertad y la prosperidad en la región. En este contexto, la asociación estratégica entre ambas organizaciones es crucial para hacer frente a las amenazas que enfrentan.

La guerra de Rusia en Ucrania es un ejemplo de cómo la debilidad de la seguridad y la estabilidad en Europa puede tener consecuencias globales. Ambos actores deben fortalecer y trabajar juntos su cooperación para enfrentar las amenazas que surgen de la competencia geoestratégica, la resiliencia, la protección de infraestructuras críticas y las tecnologías emergentes. La OTAN sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus aliados y un componente esencial de la seguridad euroatlántica, es decir, la cooperación

entre la OTAN y la UE es fundamental para reforzar la seguridad dentro y fuera de Europa. Ambas organizaciones tienen funciones complementarias y sinérgicas que las llevan a movilizar todos los instrumentos disponibles para perseguir sus objetivos comunes. Más aún, la transparencia es fundamental para la cooperación entre la OTAN y la UE, ambas organizaciones deben mantener una apertura mutua y respetar la autonomía decisoria de sus respectivos miembros. Es muy importante, la implicación de los aliados de la OTAN que no son miembros de la UE y de los Estados miembros de la UE que no son miembros de la Alianza es crucial para fortalecer la cooperación.⁶⁶

En conclusión, aunque la UE ha realizado esfuerzos significativos para fortalecer su política de seguridad y defensa, estos esfuerzos están diseñados para complementar, no reemplazar, el papel de la OTAN. La UE solo emprenderá operaciones militares en las que la OTAN no intervenga, y su desarrollo de una capacidad militar autónoma se ve como un paso importante para aumentar la seguridad y la estabilidad en Europa. Este proceso ha sido gradual y deliberado, teniendo en cuenta el papel fundamental de la OTAN en la defensa colectiva de sus miembros, y reflejando un enfoque renovado y dinámico para la seguridad y defensa europea.

Resulta interesante establecer un debate acerca de la autonomía en defensa de la UE. Este debate en comparación con su colaboración continua con la OTAN es un tema central en la política de seguridad europea. A medida que la UE ha trabajado para desarrollar sus propias capacidades de defensa, ha surgido una discusión sobre el camino a seguir: aumentar la autonomía, continuar la cooperación con la OTAN, o encontrar un equilibrio entre ambas. Mientras que la OTAN se enfoca en disuadir y defenderse contra cualquier amenaza de agresión contra cualquier Estado miembro, la Unión Europea (UE) no contempla la defensa colectiva, su enfoque principal se centra en la prevención de conflictos y la gestión de crisis y reconoce de manera expresa que la OTAN seguirá siendo el fundamento de la defensa colectiva para sus miembros.⁶⁷

⁶⁶ Consejo Europeo. (20 de enero de 2023). *Declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN, 10 de enero de 2023*. Obtenido de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>

⁶⁷ Buján del Campo, J. R. (2007). Conceptos estratégicos de la UE/OTAN. Estudio comparativo. *Boletín de información*, pp.5

En primer lugar, en relación con la evolución histórica y las necesidades estratégicas, la UE ha avanzado considerablemente en su capacidad de defensa autónoma a lo largo de las últimas décadas con la creación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y la Agencia Europea de Defensa marcando pasos importantes hacia una mayor independencia. Por ello, la necesidad de responder de manera más rápida y eficiente a crisis regionales y globales ha impulsado a la UE a desarrollar capacidades militares propias. No obstante, todo se basa en el objetivo hacia una estrategia común. La Estrategia Global de Seguridad de la UE y la Brújula Estratégica subrayan la importancia de que la UE sea capaz de actuar de manera autónoma en el ámbito de la defensa, sin depender exclusivamente de la OTAN. La búsqueda de una política de defensa común, aunque no plenamente desarrollada, refleja la intención de la UE de asumir mayores responsabilidades en la seguridad internacional. Aun así, hemos podido comprobar que estas intenciones no se han conseguido de manera fáctica y por eso se sigue necesitando el apoyo y el desarrollo de competencias de la OTAN, no sólo con estados miembros de la UE sino con otros países externos y así conseguir una actuación global y estratégica. Esto lo confirma el hecho de que muchos estados miembros de la UE también son miembros de la OTAN, lo que crea un solapamiento natural y beneficioso en capacidades y recursos. Por lo tanto, es inevitable hoy en día y seguramente en los años próximos la continuidad en la colaboración con la OTAN. Esta organización lleva a cabo un papel fundamental ya que sigue siendo la piedra angular de la defensa colectiva en Europa. La organización proporciona una infraestructura de defensa establecida y una red de cooperación que sería difícil de replicar independientemente.

Para lograr todo aquello es vital un equilibrio entre autonomía y colaboración basado en tres pilares; una sinergia estratégica, una flexibilidad y adaptabilidad y un enfoque inclusivo. De esta manera, la sinergia asegura que ambas organizaciones puedan apoyarse mutuamente, reforzando la estabilidad y la seguridad en la región euroatlántica. Se puede actuar de manera autónoma en ciertas circunstancias, mientras que en otras puede apoyarse en la infraestructura y las capacidades de la OTAN garantizando la inclusión de todos los aliados, incluidos aquellos Estados de la OTAN que no son miembros de la UE, y viceversa. Esto fortalece la cohesión y la solidaridad transatlántica, esencial en un entorno geopolítico cada vez más desafiante.

La política de defensa de la UE se ve significativamente afectada por la fragmentación de competencias entre las instituciones europeas y los Estados miembros.

Esta dispersión impide una acción unificada y coherente en materia de defensa, lo que limita la capacidad de la UE para actuar de manera eficaz y coordinada. Identificar y abordar estos puntos críticos es esencial para mejorar la integración y la efectividad de la política de defensa común.

CONCLUSIONES

La Unión Europea (UE) se presenta como una organización internacional *sui generis* debido a su estructura institucional y la distribución de competencias entre los Estados miembros y la propia entidad supranacional. Se fundamenta en el principio de atribución de competencias, donde los Estados miembros delegan ciertas competencias para alcanzar objetivos comunes y esta característica le confiere una doble legitimidad: la representada por los Estados y la derivada de los ciudadanos en el Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal.

La UE, por tanto, posee una personalidad jurídica derivada, a diferencia de los Estados miembros que tienen una personalidad jurídica originaria. Esta personalidad derivada implica que la UE solo puede actuar dentro del marco de competencias atribuidas por los tratados constitutivos, lo que limita su autonomía en el ámbito internacional y por ello, debido a su naturaleza intrínseca y la diversidad de intereses entre los Estados miembros se enfrenta a varias limitaciones.

Esta estructura compleja puede ralentizar y complicar la adopción de políticas comunes, reflejando las tensiones entre la integración supranacional y las soberanías nacionales. Así, La principal limitación de la PESC y, por extensión, de la PCSD, radica en la decisión de los estados miembros de preservar sus políticas nacionales soberanas en el ámbito de la seguridad y la defensa. A diferencia de otros sectores, donde se han delegado competencias gradualmente a nivel supranacional, los estados han mostrado una mayor reticencia a ceder soberanía en este ámbito crucial. Esta postura ha impedido el establecimiento de una política de seguridad común sólida para enfrentar amenazas externas, debilitando la estrategia general de la UE. Además, las decisiones en materia de PCSD requieren consenso y unanimidad, viéndose obstaculizadas por las diferencias significativas en las prioridades nacionales, lo que puede retrasar o incluso impedir la toma de decisiones cruciales. Unido a ello, otra limitación muy importante es la resistencia de los estados miembros a ceder competencias en defensa. La defensa nacional está íntimamente vinculada a la soberanía y seguridad de cada país, lo que hace que los estados sean reacios a transferir poder a nivel supranacional. Esta tensión entre soberanía nacional e integración europea es un obstáculo fundamental que impide la formación de una política común de defensa efectiva.

A pesar de mostrar avances con la creación de órganos específicos o el desarrollo de las instituciones, la UE enfrenta el desafío de desarrollar una voz pública unificada en materia de seguridad y defensa. La historia muestra que los Estados han custodiado celosamente su soberanía en estos aspectos, lo que limita la capacidad de la UE para influir en el escenario global y responder efectivamente a las amenazas transfronterizas.

Resulta de vital importancia resaltar el procedimiento jurídico para la toma de decisiones en el ámbito de la PESD, el cual se caracteriza por su gran complejidad, estrechamente ligada a la soberanía de los Estados miembros. La necesidad de unanimidad en la adopción de acuerdos refleja la reticencia de los Estados a ceder soberanía, especialmente en asuntos militares. Este requisito, aunque proporciona flexibilidad mediante la figura de la abstención constructiva, también implica que la negativa de un solo estado puede bloquear decisiones cruciales, obstaculizando así el funcionamiento de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa. No obstante, el mecanismo de la abstención constructiva puede ser útil para lograr una mayor flexibilidad en el requisito de la unanimidad, evitando que un estado miembro se vea obligado a participar en una acción común con la que no está plenamente de acuerdo, pero con el hecho de que, aunque esta flexibilidad es positiva, también puede limitar la efectividad de la UE al dificultar la adopción de decisiones rápidas y unificadas en situaciones de crisis.

Por lo tanto, el procedimiento jurídico para la toma de decisiones en la PESD refleja una tensión constante entre la necesidad de cooperación supranacional y la preservación de la soberanía nacional. La unanimidad requerida para la adopción de decisiones, aunque proporciona una cierta flexibilidad y mantiene la cohesión interna, también limita la efectividad y capacidad de respuesta de la UE en situaciones de crisis. La dependencia de la voluntad de los Estados miembros y la diversidad de intereses nacionales complican aún más la formulación de una política de seguridad común europea robusta. Por tanto, una reforma del procedimiento de toma de decisiones, posiblemente eliminando la regla de unanimidad, podría fortalecer la capacidad de la UE para responder de manera más eficiente y unificada a los desafíos de seguridad contemporáneos.

Por último, no debemos dejar de mencionar la relación entre la UE y la OTAN. La relación entre la OTAN y la UE en materia de defensa es esencial y complementaria. La OTAN proporciona infraestructura militar, recursos y experiencia que permiten a los Estados miembros de la UE participar en operaciones conjuntas y cooperar eficazmente

en misiones internacionales. Sin el apoyo de la OTAN, la capacidad de la UE para actuar de manera independiente en el plano internacional sería limitada. Existe un debate sobre la autonomía en defensa de la UE frente a su colaboración continua con la OTAN. A medida que la UE desarrolla sus propias capacidades de defensa, se discute el equilibrio entre aumentar la autonomía y continuar la cooperación con la OTAN. La UE ha diseñado sus esfuerzos en defensa para complementar, no reemplazar, el papel de la OTAN, reconociendo que la OTAN sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva para sus miembros.

Por último, la política de defensa de la UE está marcada por la fragmentación de competencias, la resistencia a ceder soberanía y la falta de una voluntad política unificada. La cooperación intergubernamental prevalece sobre la integración supranacional, reflejando la necesidad de respetar las sensibilidades nacionales en seguridad y defensa. Junto con ello, la relación complementaria con la OTAN es vital, ya que permite a la UE participar eficazmente en operaciones internacionales y responder a amenazas comunes. El debate sobre la autonomía en defensa subraya la importancia de encontrar un equilibrio entre desarrollar capacidades propias y mantener una colaboración estrecha con la OTAN y para fortalecer la PCSD, la UE necesita superar estas debilidades mediante un mayor compromiso y cooperación entre los estados miembros y una integración más profunda en materia de defensa.

BIBLIOGRAFÍA

1. Legislación

Tratado de la Unión Europea (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. 2010/C 83/01 de 30 de marzo de 2010).

2. Obras doctrinales

Arteaga Martín, F. (2010). La política europea de seguridad y defensa. *Cuadernos de estrategia*, 31-67.

Barceló, Juliá. M. (2012). *Las misiones de paz de la unión europea fundamentos jurídicos, origen y desarrollo, sistema organizativo, procedimiento de creación y seguimiento y acuerdos internacionales de ejecución*. Universidad Oberta de Catalunya

Bravo, V. R. (2023). La política exterior, de seguridad y defensa de la Unión Europea. Universidad Autónoma de Barcelona.

Buján del Campo, J. R. (2007). Conceptos estratégicos de la UE/OTAN. Estudio comparativo. *Boletín de información*.

Díaz Narváez, A. (2015). *El principio democrático en el Derecho de la Unión Europea*. Universidad Carlos III de Madrid.

Díaz Rodríguez, J. (2018). La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 65/2018.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6555541>

Dinan, Desmond (2018). *Even Closer Union: An Introduction to European Integration*. Palgrave Macmillan, 2018.

- García Martín, L. (2014). LA PCSD A TRAVÉS DE LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA: ESTUDIO DE CASO DE LA EUTM MAL. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 21/2014.
- Girón Larrucea, José A.(2008). El sistema jurídico de la UE: La reforma realizada en el tratado de Lisboa. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch, Pág. 310.
- Gorand, F. (2000): «La défense européenne après Helsinki», *Commentaire*, n.º 89, 2000, p. 12.
- González Sánchez, E. (2000). El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2000, vol.4, Nº 8, p. 383-416
- Hernández-García, N.(2009). La Unión Europea ante la responsabilidad de proteger: una aproximación a través del análisis de sus misiones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa. Universidad CEU Cardenal Herrera. Obtenido de: <https://djh.rrevistas.deusto.es/article/view/1509/1830>
- Mangas Martín, A., & Liñán Nogueras, D.J. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos
- Martín Garzón, J. (2017). Acción Exterior de la Unión Europea. UE-Rusia. Universidad de Valladolid, Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación. Disponible en: <https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/24254/TFG-N.676.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2003). El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea? Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003, p.35
- Nugent, N. (2020). *The Government and Politics of the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Urbina, J.J (2001), REFLEXIONES EN TORNO A LA CONFIGURACIÓN DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL SENO DE LA UNIÓN

EUROPEA. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2000. Obtenido de:
[file:///C:/Users/macar/Downloads/Dialnet-
ReflexionesEnTornoALaConfiguracionDeUnaPoliticaDeS-195313.pdf](file:///C:/Users/macar/Downloads/Dialnet-ReflexionesEnTornoALaConfiguracionDeUnaPoliticaDeS-195313.pdf)

Vega Fernández, E. (2011) Los instrumentos de la Unión Europea para la intervención en emergencias, en *La Unión Europea frente a catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?* Documento de trabajo OPEX 58/2011, *Fundación alternativas*, Madrid.

3. Recursos de Internet

Asamblea General de las Naciones Unidas. (12 de enero de 2009). *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General*. Recuperado en junio de 2024 de <https://www.globalr2p.org/wp-content/uploads/2019/10/2009-UNSG-R2PReport-Sp.pdf>

BOE.es - DOUE-L-2000-80327 *Decisión del Consejo, de 14 de febrero de 2000, relativa a los expertos nacionales en el ámbito militar, en comisión de servicio en la Secretaría General del Consejo durante el período provisional*. (s/f). Boe.es. Recuperado el 9 de junio de 2024, de <https://boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2000-80327>

Consejo de la Unión Europea. (s/f). European Union. Recuperado el 7 de junio de 2024, de https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/council-european-union_es

Consejo Europeo. (20 de enero de 2023). *Declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN, 10 de enero de 2023*. Obtenido de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>

Consejo Europeo (S/f). Europa.eu. Recuperado el 7 de junio de 2024, de <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/>

Decisión - 2000/354 - EN - EUR-Lex. (s/f). Europa.Eu. Recuperado el 7 de junio de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32000D0354>

Decisión - 2001/78 - EN - EUR-Lex. (s/f). Europa.Eu. Recuperado el 7 de junio de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32001D0078>

eAcnur. (2017). *¿Cuál fue el proceso de creación de la OTAN?* eAcnur. <https://eacnur.org/es/blog/fue-proceso-creacion-la-otan#:~:text=Concretamente%2C%20la%20creaci%C3%B3n%20de%20la,una%20estrategia%20de%20defensa%20colectiva.>

Ministerio de Asuntos Exteriores. (30 de Enero de 2024). Obtenido de <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComunUE.aspx#:~:text=La%20PESC%20se%20consolid%C3%B3%20con,con%20Estados%20y%20Organizaciones%20Internacionales.>

NATO. (s/f). Relations with the European Union. NATO. Recuperado el 7 de junio de 2024, de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm