

BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS
(Coordinación)

LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: SU
CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO DE UNA CAPACIDAD
MILITAR AUTÓNOMA DE LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ ACOSTA ESTÉVEZ
NURIA ARENAS HIDALGO
CRISTINA CHURRUCA MUGURUZA
ROSARIO DOMÍNGUEZ MATÉS
PABLO ANTONIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ
ROSA GILES CARNERO
ANA SALADO OSUNA
MARÍA LUISA SÁNCHEZ BARRUECO

Investigación acogida y financiada por el Ministerio de Defensa
Dirección General de Relaciones Institucionales
Instituto Español de Estudios Estratégicos



DIRECCIÓN GENERAL
DE RELACIONES
INSTITUCIONALES

THOMSON
★
ARANZADI™

Primera edición, 2008

© Beatriz Pérez de las Heras y otros - 2008
© Editorial Aranzadi, SA

Editorial Aranzadi, SA
Camino de Galar, 15
31190 Gázar Menor (Navarra)

Imprime: Rodona Industria Gráfica, SL
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11
31013 - Pamplona

Depósito Legal: NA 3569/2008

ISBN 978-84-8355-808-9

Printed in Spain. Impreso en España.

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni transmitido, ni registrado por ningún sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo, por escrito, de Editorial Aranzadi, SA.

Equipo de Investigación

JOSÉ ACOSTA ESTÉVEZ

*Profesor Titular de Derecho Internacional Público y de Relaciones Internacionales
Universidad de Girona*

NURIA ARENAS HIDALGO

*Profesora de Derecho Comunitario y de la Unión Europea
Universidad de Huelva*

CRISTINA CHURRUGA MUGURUZA

*Profesora colaboradora e investigadora del Instituto de Estudios Europeos
Directora del Máster NOHA del Instituto de Derechos Humanos
Universidad de Deusto*

ROSARIO DOMÍNGUEZ MATÉS

*Profesora asociada de Derecho Internacional Público y Profesora Ayudante Doctor
Universidad de Huelva*

PABLO ANTONIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ

*Catedrático de Derecho Internacional Público y de Relaciones Internacionales
Universidad de Sevilla
Profesor Jean Monnet de la Unión Europea*

ROSA GILES CARNERO

*Profesora Titular de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales
Universidad de Huelva*

BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS

*Catedrática de Derecho Comunitario
Directora del Instituto de Estudios Europeos
Universidad de Deusto*

ANA SALADO OSUNA

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y de Relaciones Internacionales
Universidad de Sevilla
Especialista en el sistema internacional de Derechos Humanos*

MARÍA LUISA SÁNCHEZ BARRUECO

*Doctora en Derecho
Profesora colaboradora e investigadora del Instituto de Estudios Europeos
Universidad de Deusto*

Sumario

	<i>Página</i>
SIGLAS Y ABREVIATURAS	13
PRESENTACIÓN	17
<i>por Beatriz Pérez de las Heras</i>	
INTRODUCCIÓN: LA AUTONOMÍA DEFENSIVA COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DE LA ACCIÓN POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA	21
<i>por Cristina Churruca Muguruza</i>	

PARTE I

LA CONFIGURACIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

INTRODUCCIÓN	27
<i>por Beatriz Pérez de las Heras</i>	
1. EL DESARROLLO PROGRESIVO DE LA PESD	29
<i>por Cristina Churruca Muguruza</i>	
1.1. Del Plan Pleven (1952) al Tratado de la Unión Europea (1993). La exclusión de la defensa del proceso de construcción europea	29
1.2. De Maastricht a Amsterdam: los inicios de una política europea de seguridad y defensa	34
1.3. De St. Malo a Niza: la incorporación de la seguridad y defensa al proceso de integración europea	40
2. ÁMBITO DE ESPECIALIZACIÓN: LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS Y DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ	45
<i>por Pablo Antonio Fernández Sánchez</i>	
2.1. Fundamentos jurídicos	47
2.1.1. Fundamentos <i>ad extra</i>	47
2.1.2. Fundamentos <i>ad intra</i>	52
2.2. Naturaleza jurídica	54
2.3. El requisito previo del consentimiento	58

	<i>Página</i>
2.4. El uso limitado de la fuerza	64
3. UN ENFOQUE MÁS INTEGRAL DE LAS CAPACIDADES DE DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA	67
<i>por Ana Salado Osuna</i>	
3.1. Los nuevos objetivos estratégicos y políticos sobre capacidades militares y civiles	67
3.2. Política de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa	70
3.2.1. Los antecedentes	70
3.2.2. Marco jurídico	72
3.2.3. Principios de la PCSD	74
3.2.4. Las capacidades civiles y militares	75
3.2.5. Las misiones de la Unión	78
3.2.6. Los medios de defensa de los Estados miembros	81
 PARTE II LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: UNA NUEVA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO DE LA CONSTRUCCIÓN MILITAR EUROPEA	
INTRODUCCIÓN	87
<i>por Beatriz Pérez de las Heras</i>	
1. RAZÓN DE SER DE LA AED: LA FRAGMENTACIÓN Y DEBILIDAD DE LA CAPACIDAD MILITAR EUROPEA	89
<i>por Beatriz Pérez de las Heras</i>	
1.1. Escasas dotaciones presupuestarias y ausencia de economías de escala en la industria europea de defensa	89
1.2. Fragmentación de la regulación de los mercados de defensa y de los esfuerzos de cooperación armamentística	95
2. LA NATURALEZA Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA AED: UNA ENTIDAD DE CARÁCTER GUBERNAMENTAL Y DE GEOMETRÍA VARIABLE	101
<i>por M^a Luisa Sánchez Barrueco</i>	
2.1. El modelo europeo de agencias en que se encuadra la AED	101
2.1.1. Constitución mediante un acto de naturaleza legislativa	104
2.1.2. Autonomía legal: la personalidad jurídica de la agencia	105
2.1.3. Ejercicio de funciones atribuidas originariamente a una institución	106
2.1.4. Autonomía financiera	109
2.2. Especificidades de la AED que la caracterizan como intergubernamental	111

	<i>Página</i>
2.2.1. Elementos intergubernamentales en la estructura de la AED	112
2.2.2. El sometimiento de la AED al Consejo	115
2.2.3. Algunas precisiones sobre la confusa relación entre la geometría variable y el carácter intergubernamental de una agencia	116
2.2.4. Elementos intergubernamentales en la gestión presupuestaria y de personal	118
2.2.5. Insuficiencia del control ejercido sobre la AED	119
3. FUNCIONES DE LA AED	121
<i>por José Acosta Estévez</i>	
4. LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN DE LA AED CON OTROS ORGANISMOS	135
4.1. La incorporación a la AED de otros organismos de cooperación militar (OCCAR, WEAG/WEAO, LoI)	135
<i>por Rosario Domínguez Matés</i>	
4.1.1. El grupo de Armamentos de Europa Occidental (WEAG) y la Organización de Armamentos de Europa Occidental (WEAO)	136
4.1.2. La <i>carta de intenciones</i> (LoI) y el <i>acuerdo marco</i>	136
4.1.3. La Organización Conjunta para la Cooperación en Materia de Armamentos (OCCAR)	139
4.2. Nuevas fórmulas de coordinación con la OTAN	144
<i>por Nuria Arenas Hidalgo</i>	
4.2.1. La «asociación estratégica» entre la complementariedad, contraposición y dependencia	145
4.2.2. Dispositivos permanentes de cooperación y consulta. Los acuerdos «Berlín Plus»	148
4.2.3. El principio de compatibilidad con OTAN en el TUEr	151
4.2.4. La AED: nueva fórmula de diálogo con OTAN en materia de capacidades	154
 PARTE III EL PAPEL DE LA AED EN LA PROMOCIÓN Y ARMONIZACIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE ARMAMENTO Y DE EQUIPAMIENTO MILITAR	
INTRODUCCIÓN	161
<i>por Rosario Domínguez Matés y Rosa Giles Carnero</i>	

	<i>Página</i>
1. HACIA UNA INDUSTRIA Y UN MERCADO COMPETITIVOS DE ARMAMENTO	163
<i>por Rosario Domínguez Matés</i>	
1.1. El papel de la Unión Europea en el mercado europeo de equipamiento militar	164
1.2. El Código de Conducta en la Adquisición de Material de Defensa	169
1.2.1. Orígenes del Código de Conducta	169
1.2.2. Condiciones del Código de Conducta	171
2. IMPULSO DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE ARMAMENTO	175
<i>Rosario Domínguez Matés</i>	
2.1. La coordinación y dirección de programas existentes y programas específicos sobre armamento	176
2.2. El futuro de la cooperación en materia de armamento	177
2.2.1. «Aprender las lecciones del pasado»	177
2.2.2. Los requisitos de adquisición de material militar	177
2.2.3. Los requisitos en los procedimientos de adquisición	177
2.2.4. La optimización de infraestructuras	178
3. INICIATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO	179
<i>por Rosa Giles Carnero</i>	
3.1. Principios básicos de la actividad de la AED en materia de investigación y desarrollo tecnológico	180
3.2. Caracteres de los proyectos y programas desarrollados en el ámbito de las iniciativas en investigación y desarrollo tecnológico de la AED	183
3.2.1. Proyectos financiados en base al presupuesto ordinario de la AED	184
3.2.2. Proyectos de categoría A	185
3.2.3. Proyectos de categoría B	188
3.3. Aplicaciones civiles y de seguridad en materia que no sea de defensa de la actuación de la AED en los ámbitos de investigación y desarrollo tecnológico	190
CONCLUSIONES FINALES	193
BIBLIOGRAFÍA	199

Siglas y abreviaturas

AC	= Acción Común 2004/551/PESC del Consejo
ACCP	= Agencia Comunitaria de Control de la Pesca
AED	= Agencia Europea de Defensa
AEMA	= Agencia Europea de Medio Ambiente
AER	= Agencia Europea de Reconstrucción
AESA	= Agencia Europea de Seguridad Aérea
ARI	= <i>Análisis del Real Instituto Elcano</i>
AUE	= Acta Única Europea
BITDE	= Base Industrial y Tecnológica de Defensa Europea
CASA	= Compañía Aeronáutica Sociedad Anónima
CDT	= Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea
CE	= Comunidad Europea
CECA	= Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	= Comunidad Europea de Defensa
Cedefop	= Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
CEE	= Comunidad Económica Europea
CEEA	= Comunidad Europea de la Energía Atómica
CIDEL	= <i>Citizenship and Democratic Legitimacy in the European Union project</i>
CIG	= Conferencia Intergubernamental
CMLR	= <i>Common Market Law Review</i>
CMUE	= Comité Militar de la Unión Europea
CPE	= Cooperación Política Europea
CPS	= Comité Político y de Seguridad
CSCE	= Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
CSUE	= Centro de Satélites de la Unión Europea
DGAM	= Director General de Armamento y Material
DNA	= Directores Nacionales de Armamento
DT	= <i>Documento de Trabajo</i>
EADS	= European Association of Defence and Space (Compañía Europea de Aeronáutica, Defensa y Espacio)
ECHO	= Oficina Europea de Ayuda Humanitaria
EDA	= European Defence Agency (siglas en inglés de la AED)
EFSA	= Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria
<i>EJIL</i>	= <i>European Journal of International Law</i>
<i>ELJ</i>	= <i>European Law Journal</i>
EMEA	= Agencia Europea de Medicamentos
EMSA	= Agencia Europea de Seguridad Marítima
EMUE	= Estado Mayor de la UE
ENISA	= Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información

dades de la WEAG/WEAO durante los años 2005 y 2006³⁸⁰ y, desde el momento en que la estructura de la AED no ha incorporado las actividades de la OCCAR y de la LoI, ambas son instrumentos imprescindibles para la reestructuración del mercado de defensa europeo. Ciertamente, se presentan igualmente como obstáculos para la plena autonomía de acción de la AED, lo que exigirá esfuerzos adicionales de coordinación mutua. Hay que tener en cuenta que los Estados miembros de la OCCAR y de la LoI son los más potentes y avanzados en material de equipamiento militar. En este sentido, quedará por ver cómo la AED se enfrentará al problema de las «voces sin voto» al utilizar entidades fuera del marco de la Unión Europea o en caso de que los principios de actuación de la OCCAR y/o LoI se incorporen al marco de la AED.

4.2. NUEVAS FÓRMULAS DE COORDINACIÓN CON LA OTAN

por Nuria Arenas Hidalgo

Tanto el nacimiento como la completa evolución posterior de la PESD puede leerse a través de su relación con la OTAN. Sus progresos y limitaciones han venido condicionados por la percepción, en ocasiones positiva, la mayor parte de las veces negativa, de la misma por parte de la Alianza. Recibida con inquietud por Estados Unidos y los socios atlánticos que no formaban parte de la UE, especialmente Turquía, la Europa de la defensa de carácter autónomo se ha pretendido definir por contraposición o en relación a la hegemónica Organización de defensa. Así, para muchos, incluso socios europeos, la PESD es un instrumento que busca minar las bases de la OTAN, como forma de limitar el poder de Estados Unidos y su supremacía mundial. Por el contrario, para otros, Reino Unido entre ellos, es un medio con el que mejorar las capacidades del pilar europeo de la Alianza atlántica y, por ende, de fortalecer la OTAN en su conjunto³⁸¹. Este devenir entre la comple-

380. AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, *op. cit.* nota 356, pg. 85.

381. La relación OTAN-PESD vive su punto álgido de confrontación con la propuesta de creación de un Cuartel General europeo. Recuérdese cómo tras la conferencia de Bruselas sobre seguridad y defensa de abril de 2003, Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo proponen la creación de un núcleo de planeamiento colectivo y capacidad operativa para la UE sin recurso a los medios y capacidades de la OTAN. En ese marco surge la idea de crear un Cuartel General o sede de mando europea. La segunda visión contrapuesta es la del Reino Unido, apoyado por España, explicitado en el documento «Food for Thought» presentado en Roma en agosto de 2003 y debatida en la reunión informal de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Riva del Garda el 5 de septiembre de 2003. Su eje argumental es que la OTAN es el centro de la seguridad europea y, en consecuencia, su propuesta se centra en la constitución de una célula europea en el mando de la Alianza en Mons. Los cuatro partidarios de la primera opción consideran a la del Reino Unido complementaria a la suya. El embajador americano, Nick Burns, consideró la propuesta del Cuartel General la más seria amenaza para el futuro de la Alianza. Las palabras del Secretario General de OTAN en enero de 2007 resultan representativas del estado actual de las relaciones entre ambas organizaciones: «(...) It would undoubtedly be going too far to describe NATO-EU relations as a "frozen conflict". At least the logic of a European Security and Defence Policy is not in dispute today. The ESDP has meanwhile become an inseparable part of European integration. And it is, as the Union's Constitutional Treaty already provides, compatible with the Alliance's common security and defence policy. Even the USA, after some initial hesitation, has acknowledged that this process is right and important and that an ESDP must be seen as an opportunity, not a danger. And no one today would still seriously assert that NATO and the

mentariedad, la dependencia y la contraposición puede justificar la compleja relación entre OTAN y PESD, no siempre ausente de conflicto³⁸², a pesar de los denodados intentos de los diferentes Consejos Europeos, desde Colonia hasta la actualidad, por presentar este proceso como refuerzo de la Iniciativa de Capacidades de Defensa de la Alianza.

Más allá del hecho incuestionable de que una asociación estratégica entre UE/OTAN resulta cada vez más imprescindible para la seguridad euroatlántica, no se debe obviar que Europa puede tener intereses distintos a los Estados Unidos en materia de defensa, así como interpretaciones jurídicas diferentes en lo que respecta a las obligaciones que nos incumben en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales³⁸³. En este sentido, queda patente el requisito de compatibilidad con las directrices de la Alianza, pero ello no será óbice para realizar determinados proyectos al margen de la misma, si bien no en contra de su voluntad, si la UE cuenta con la autonomía suficiente para ello.

Dejando al margen las diferencias políticas, este apartado pretende poner sobre la mesa las diversas medidas en las que se ha materializado esta ineludible complementariedad a la que ambas organizaciones están abocadas, la «asociación estratégica» y los dispositivos permanentes de cooperación y consulta basados en ella, así como los principios en que se sustenta, en especial el principio de cooperación definido en el TUEr, para finalizar con un análisis más concreto de la relación entre la AED y la Alianza, último botón de muestra de las nuevas fórmulas de cooperación con OTAN.

4.2.1. LA «ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA» ENTRE LA COMPLEMENTARIEDAD, CONTRAPOSICIÓN Y DEPENDENCIA

La indivisibilidad de la dimensión de la seguridad en el siglo XXI requiere de

EU are rivals whose aim is to drive each other out of business. Such discussions are now altogether obsolete if they ever existed in the past. But when one looks at how diverse and complex the challenges to our security have become today, it is astounding how narrow the bandwidth of cooperation between NATO and the Union has remained. Despite many attempts to bring the two institutions closer together, there is still a remarkable distance between them.

Vid. FERNÁNDEZ SOLA, N., «La Política de Seguridad y Defensa...», *op. cit.* nota 154, pg. 25; POSEN, B. R., «European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?», *Security Studies*, vol. 15, núm. 2, 2006, pg. 183; de HOOP SCHEFFER, J., «NATO and the EU: Time for a New Chapter», Keynote Speech by NATO Secretary General, 29 de enero de 2007.

382. «The relationship between ESDP institutions and NATO remains fraught with mistrust, unhealthy, competition and severe information sharing blockages». POSEN, B. R., «European Union Security...», *op. cit.*, nota 381, pg. 183.

383. KRIEGER subraya en especial la redefinición de la política de defensa americana tras el final de la Guerra Fría orientada más allá de Europa como razón primigenia en la intención de desarrollar una política de defensa propia y no absolutamente dependiente de los Estados Unidos. La nueva agenda americana centrada en la lucha contra el terrorismo, la diferente interpretación de la prohibición del uso de la fuerza o la defensa preventiva y el interés manifiesto en el unilateralismo en contraposición con la apuesta europea por el multilateralismo teniendo como eje a Naciones Unidas se hallan entre las razones para profundizar en una auténtica política de seguridad y defensa capaz. KRIEGER, H., «Common European Defence: Competition or Compatibility with NATO?», en TRYBUS, M. y WHITE, N. D., *European Security Law*, *op. cit.* nota 257, pgs. 175-177.

una visión de conjunto y unidad práctica que viene representada por la «asociación estratégica» entre la UE y la OTAN en materia de «gestión de crisis».

Tras el Nuevo Concepto Estratégico aprobado en 1999, la Alianza Atlántica asume formalmente la evolución desde una postura tradicional de defensa colectiva (art. 5 del Tratado de Washington) hacia el campo más amplio de la seguridad colectiva donde la «gestión de crisis» tiene uno de sus más importantes campos de actuación³⁸⁴. Justo en este terreno se ha desarrollado la PESD, tras la paulatina asunción de competencias de la UEO. Efectivamente, tras la crisis de Kosovo y ante la amenaza que en términos de seguridad podía provocar en Europa un supuesto desinterés americano por la Alianza, Europa decide asumir más responsabilidades en relación a su propia seguridad y la de su entorno. La cooperación operativa entre OTAN y UEO surge de la mano del desarrollo de la «Identidad Europea de Seguridad y Defensa» mencionada por primera vez en el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza de 1991. Hasta ese momento las relaciones entre ambas organizaciones habían sido prácticamente testimoniales. Las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas vendrían, así, a representar la capacidad de la UEO para actuar de manera independiente en casos de crisis, pero recurriendo a las capacidades de la OTAN. Con la asunción por parte de la UE de las competencias de la UEO en la materia, sucede a esta última en la relación de compromiso a través de la emergente PESD.

De esta forma, OTAN y PESD vienen a converger en el campo de la «gestión de crisis» donde ambas conservan competencias. Existe en este ámbito una relación de *complementariedad* en la medida que la UE actuará siempre y cuando la OTAN no se vea comprometida, sin embargo, al mismo tiempo, la debilidad europea sobre el terreno provoca una relación de *dependencia* en cuanto a capacidades militares, planificación operativa, etc. para lo cual se diseña la «asociación estratégica»³⁸⁵. En virtud del Concepto Estratégico de la OTAN:

«La Alianza, sobre la que descansa la defensa colectiva de sus miembros y mediante la cual se perseguirán los objetivos de seguridad comunes siempre que sea posible, sigue estando comprometida con una asociación trasatlántica equilibrada y dinámica. Los aliados europeos han tomado decisiones que les permitirán asumir mayores responsabilidades en el campo de la seguridad y la defensa, con el

384. Con ocasión del cincuenta aniversario de la creación de la OTAN, sus Estados miembros adoptaron el 24 de marzo de 1999, el documento titulado «El concepto estratégico de la Alianza» que supone una revisión informal del Tratado del Atlántico Norte realizada mediante un simple acuerdo político en el que expresamente se supera el carácter inicialmente defensivo de esta organización, al incluir «la posibilidad de conducir operaciones de respuesta a las crisis no contempladas en el artículo 5» de este Tratado (mecanismo de legítima defensa colectiva). De esta forma, se desprende también el deseo de sus Estados miembros de consolidar el papel de la OTAN como instrumento efectivo de la seguridad en el área europea, así como contar con ella en el diseño de la PESD. BOU FRACH, V., «Hacia una Política Europea de Seguridad y Defensa», *Cuadernos de Integración Europea*, junio 2005, pg. 54.

385. La «asociación estratégica» dispone de un componente militar (diseñado en los Consejos Europeos de Helsinki 10-11 diciembre 1999 y Niza 7, 8 y 9 diciembre 2000) y un componente civil (diseñado en los Consejos Europeos de Feira de 19-20 junio 2000 y Gotemburgo de 15-16 junio 2001).

fin de reforzar la paz y la estabilidad en la región euroatlántica y, de este modo, la seguridad de todos los aliados. Sobre la base de las decisiones adoptadas por la Alianza, en Berlín en 1996 y posteriormente, la Identidad Europea de Seguridad y Defensa seguirá desarrollándose en el seno de la OTAN. Este proceso exigirá una estrecha cooperación entre la OTAN, la UEO y, cuando proceda, la UE. Permitirá a todos los aliados europeos realizar una contribución más coherente y efectiva de las misiones y actividades de la Alianza, como expresión de nuestras responsabilidades compartidas; reforzará la asociación trasatlántica; y ayudará a los aliados europeos a actuar por sí mismos según las necesidades gracias a que *la Alianza está dispuesta, caso por caso y mediante consenso, a brindar sus medios y capacidades para operaciones en las que la propia Alianza no esté comprometida militarmente* y que se realicen bajo el control político y la dirección estratégica de la UEO o según cualquier otra fórmula convenida, teniendo en cuenta la plena participación de todos los aliados europeos, si éstos así lo decidieran»³⁸⁶.

La disposición en virtud de la cual las operaciones europeas tendrán sentido siempre y cuando la OTAN no está comprometida puede leerse como un derecho a *first refusal*. Sólo en el caso de que la OTAN rehúse a tomar parte en una operación, podrá la UE tomar el mando. Es el mejor ejemplo de cómo la PESD se concibe como complemento a la OTAN y no como competidor. La asociación estratégica coloca a la Alianza en una situación de prevalencia funcional sobre la UE en la medida que los medios proporcionados por la OTAN dependerán de que ésta no se sienta comprometida sobre el terreno. Dicha prevalencia no viene sino a confirmar dicho principio establecido en la Declaración conjunta franco-alemana sobre la UEO en Saint Malo en 1998³⁸⁷.

El hecho de que se trate de un acuerdo *ad hoc* que permite dotar a la UE de los recursos y capacidades en función de la misión concreta de que se trate ha estado en el origen de la parálisis del desarrollo de ciertas misiones, si bien a la postre, ese mismo carácter específico permite la suficiente flexibilidad que, en este campo, puede ser la clave para un entendimiento a largo plazo. A pesar de los avances conseguidos en este terreno, como el Documento «Defensa Europea: consulta, planeamiento y operaciones entre OTAN y la UE», anexo a las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 16-17 de diciembre de 2004, todavía no se ha llegado a un acuerdo definitivo. La mejor garantía de acuerdo puede ser el no tenerlo, al menos, de forma permanente.

La «Declaración UE-OTAN sobre Política Exterior y de Seguridad Común» y

386. El Concepto Estratégico de la OTAN aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Washington los días 23 y 24 de abril de 1999, parr. 30 (la cursiva es de la autora). Se espera un Nuevo Concepto Estratégico para los próximos meses. BARDAJI, R. L., «Toward a New Strategic Concept for NATO», *Grupo de Estudios Estratégicos (GEEES)*, septiembre 2007.

387. «Para poder tomar decisiones y para aprobar acciones militares donde la Alianza no esté comprometida, la Unión Europea debe ser dotada de estructuras propias». *Declaración franco-alemana sobre la UEO en Saint Malo*, parr. 3.

los «Acuerdos Berlín Plus» representan los documentos fundamentales de la asociación estratégica OTAN-UE.

4.2.2. DISPOSITIVOS PERMANENTES DE COOPERACIÓN Y CONSULTA. LOS ACUERDOS «BERLÍN PLUS»

Con la base jurídica dispuesta en el artículo 17.1 del TUE, el Consejo Europeo de Niza aprueba los dispositivos permanentes de consulta y cooperación UE-OTAN. Estos dispositivos se completaron en marzo de 2003 con los acuerdos «Berlín Plus» que permiten el acceso de la UE a los medios y capacidades de la OTAN para el desempeño de sus operaciones de gestión de crisis.

La *Declaración UE-OTAN sobre Política Exterior y de Seguridad Común* de 16 de diciembre de 2002³⁸⁸ (formalización de la «asociación estratégica») afirma solemnemente los principios en los que se basa la asociación estratégica entre las dos organizaciones: una asociación que refuerza mutuamente dos organizaciones de distinta naturaleza; la concertación, el diálogo, la cooperación y la transparencia efectivas; la igualdad y el respeto a la autonomía de decisión y de los intereses de la UE y de la OTAN; el respeto de los intereses de los Estados miembros de ambas organizaciones; el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el desarrollo transparente, coherente, y mutuamente ventajoso, en lo que se refiere a las necesidades en materia de capacidades militares comunes a las dos organizaciones.

Se persiguen, en definitiva, tres objetivos: la UE velará por asociar en la medida de lo posible a la PESD a los miembros europeos de la OTAN que no formen parte de la UE; la OTAN prestará apoyo a la PESD y dará a la UE un acceso garantizado a las capacidades de planificación de la OTAN; las dos organizaciones acordarán disposiciones destinadas a garantizar el desarrollo coherente, transparente y mutuamente ventajoso de sus necesidades comunes en materia de capacidades.

Por lo que respecta a los *Acuerdos «Berlín Plus»*, adoptados el 17 de marzo de 2003, sientan las bases de la cooperación OTAN-UE en el ámbito de la gestión de crisis permitiendo a la Alianza apoyar operaciones dirigidas por la UE en la que no participa la OTAN en su conjunto.

Tras el bloqueo turco de una primera adopción de los mismos los días 14-15 de diciembre de 2000, se profundiza en la especial participación que han de tener los socios atlantistas no miembros de la UE en el desarrollo de la PESD. Otorgar un auténtico papel y participación de estos países en las operaciones europeas en el exterior, que a través de «Berlín Plus» se esperaba pasaran bajo control de la PESD, resultaba condición imprescindible de la propia viabilidad de ésta, de lo contrario, se veía expuesta al veto constante por parte, especialmente de los socios europeos, como Turquía, no miembros de la UE.

388. *Declaración UE-OTAN sobre Política Exterior y de Seguridad Común*, 16 de diciembre de 2002. No publicada en el Diario Oficial.

Entre las medidas adoptadas con este objeto subráyese el principio de *defensa* en virtud del cual las acciones emprendidas en el marco de la PESD nunca se dirigirían contra un Estado aliado; un principio de *subordinación*, pues se acuerda respetar las obligaciones que los Estados miembros tienen respecto de la OTAN; así como medidas de *participación* en la toma de decisiones, como la creación del concepto de «Estados asociados de las decisiones PESD» y de los interlocutores permanentes dentro del COPS y la presencia de representantes en el Comité Militar de la UE³⁸⁹. Como subraya el Consejo Europeo de Niza, el proyecto europeo tiene carácter «abierto» y, en este contexto, la UE desea recibir contribuciones de los Estados europeos miembros de la OTAN (en el Consejo Europeo de Feira se acoge favorablemente las ofertas de capacidades de Turquía, Polonia, República Checa y Noruega).

Finalmente se consigue el consenso necesario para su firma en diciembre de 2002, así como su implementación vía acuerdo confidencial el 11 de marzo de 2003. De esta forma, la primera aplicación del acuerdo sobre el terreno tuvo lugar en el marco de la operación «Concordia» en Macedonia, ejemplo de eficaz coordinación, a diferencia de otras operaciones envueltas en fuertes discrepancias (EUFOR-Althea, por ejemplo).

«Berlín Plus», en palabras del Consejo Europeo de Salónica de 19-20 diciembre de 2003, favorece la capacidad operativa de la Unión y proporciona el marco para la cooperación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis. Se trata en definitiva de un claro ejemplo de la búsqueda de nuevas fórmulas de cooperación operativa entre la UE y la Alianza. Su gestación, desarrollo y aplicación en la práctica proporciona claras muestras de cómo estas relaciones se hallan entre el conflicto y la obligada concordia.

Los principales elementos de estos acuerdos pueden resumirse como sigue:

– Garantía de acceso de la UE a la planificación operativa de la OTAN, con vistas a la utilización efectiva en el marco de la planificación militar de operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE.

– Potenciación del rol europeo del Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SACEUR) de la OTAN, que estará al mando de la operación dirigida por la UE y posibilidad de un mando OTAN europeo para operaciones dirigidas por la UE.

– Disponibilidad de las capacidades y activos comunes de la OTAN (unidad de comunicación, cuarteles generales, etc.) para operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE.

389. No obstante, su capacidad de decisión es limitada. Los Estados no miembros de la UE son invitados a participar y el comité de contribuyentes se convierte en el foro de gestión de operaciones, en el que se toman las decisiones por consenso. En el caso de operaciones PESD dentro de la «vecindad» de estos Estados o en zonas que afecten a su seguridad nacional, la UE se comprometió a establecer un diálogo con los mismos y a tomar en consideración sus propuestas. BARBÉ, E. y SABIOTE, A. «Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa», *Observatori de Política Exterior Europea*, Dossier especial núm. 4, 2006, pg. 56.

– Acuerdo de seguridad OTAN-UE (intercambio de información clasificada en virtud de normas de protección recíproca).

– Procedimientos que deben seguirse para la gestión de activos y capacidades de OTAN (puesta a disposición, seguimiento, devolución y retirada).

– Modalidades de consulta OTAN-UE en el contexto de una operación de gestión de crisis dirigida por la UE que recurra a activos y capacidades de OTAN.

– Integración en el sistema de establecimiento de los planes de defensa de la OTAN de las necesidades y capacidades militares que puedan requerirse para operaciones militares dirigidas por la UE, con vistas a garantizar la disponibilidad de fuerzas bien equipadas y entrenadas para operaciones dirigidas por la OTAN o por la UE.

Conforme a los dispositivos permanentes de consulta y cooperación UE-OTAN, acordados en el Consejo Europeo de Niza, se llevan a cabo reuniones entre ambas organizaciones a nivel ministerial, COPS-Consejo del Atlántico Norte y de los respectivos Comités Militares, con una periodicidad de, al menos, una por presidencia. Puede decirse que, a nivel institucional, se ha desarrollado una práctica de *cross-participation* y encuentros comunes. Así, por ejemplo, el Secretario General de la OTAN participa en algunas reuniones del Consejo de la Unión Europea; el presidente de turno europeo y el Alto Representante participan en reuniones de la Alianza; reuniones conjuntas en el CMUE y en el Consejo Atlántico. Todo ello basado en el principio de *consulta efectiva, cooperación mutua y transparencia* como base.³⁹⁰

De acuerdo con el Consejo Europeo de Feira se disponen de propuestas relativas a principios de consulta con la OTAN sobre cuestiones militares y recomendaciones sobre el desarrollo de modalidades para las relaciones entre la UE y la OTAN a fin de permitir la cooperación en la respuesta militar adecuada a una crisis. Respecto a las modalidades, el Consejo ha recomendado que la UE proponga a la OTAN la creación de cuatro grupos *ad hoc* sobre cuestiones de: seguridad, objetivos de capacidades, modalidades que permitan a la UE acceder a los recursos y capacidades de la OTAN y la definición de mecanismos permanentes de consulta entre ambas. Así, los aspectos comunes del desarrollo de las capacidades militares se encauzan a través del «Grupo UE-OTAN de Capacidades», constituido en base a los acuerdos «Berlín Plus»³⁹¹.

La UE y la OTAN son organizaciones de distinta naturaleza, por este motivo se insiste en el pleno respeto de la autonomía de la Unión para tomar decisiones; en la igualdad como principio.

La consulta y cooperación con la OTAN se desarrollará en cuestiones de segu-

390. Vid. *Declaración UE-OTAN sobre Política Exterior y de Seguridad Común*, 16 de diciembre de 2002.

391. Recuérdese que en el año 2001 la UE estableció el «Plan de Acción Europeo acerca de las Capacidades» (PAEC) establecido para alcanzar el Objetivo Principal dispuesto en Helsinki en 1999.

ridad, defensa y gestión de crisis de interés común, con vistas a permitir la respuesta militar más apropiada a una crisis y garantizar una gestión eficaz de la misma. En temas de seguridad, la UE procura entablar un diálogo con la OTAN que se ha definido en intercambio de información y acceso de los funcionarios de la UE y de sus Estados miembros designados para ello a las estructuras de planificación de la Alianza. A la hora de definir los objetivos de capacidad, la UE ha de valerse del bagaje de experiencia de la OTAN en materia militar, en la elaboración de un objetivo europeo común de carácter general sobre la base de las aportaciones de los Estados miembros.

En definitiva y para que la política europea de seguridad y defensa merezca crédito y resulte eficaz, es esencial reforzar las capacidades militares de gestión de crisis de la UE, a fin de que ésta pueda intervenir con o sin los recursos de la OTAN.

4.2.3. EL PRINCIPIO DE COMPATIBILIDAD CON OTAN EN EL TUEE

El Derecho originario construye la arquitectura europea de defensa sobre los pilares tradicionales de la PESD³⁹²: adherencia a los principios de Derecho Internacional y reconocimiento de la suprema importancia de la OTAN para la seguridad y defensa europeas.

De acuerdo con el artículo 42. 1 párrafo segundo del TUEE:

«La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco».

Ni el fallido Tratado Constitucional ni el actual Tratado de Lisboa modifican el contenido del artículo 17.1 TCE³⁹³, las obligaciones derivadas del mismo permanecen inmutables. El completo objeto del artículo es disponer de esa compatibilidad ineludible entre ambas organizaciones. Se trata de un llamamiento a la compatibilidad entre la política de seguridad y defensa europea y aquella derivada de OTAN, no sólo en relación con el actual estadio de evolución de la materia sino también respecto a futuros pasos dirigidos a la integración de la defensa en el proyecto europeo³⁹⁴.

La regulación comunitaria de la defensa se ha de inscribir en un contexto legal más amplio y preexistente. Así, no es de extrañar que las disposiciones establezcan un número de vínculos horizontales con la normativa que sirve de base jurídica a la OTAN. De esta forma, también el Nuevo Concepto Estratégico subraya

392. TRYBUS, M., *European Union Law and Defence Integration*, Hart, Oxford, 2005, pg. 347.

393. El Tratado de Lisboa se limita a hacer precisiones de forma. Así, dispone que las palabras «con arreglo al presente artículo» se sustituyan por «con arreglo a la presente sección».

394. TRYBUS, M. *European Union Law...*, *op. cit.* nota 392, pg. 350.

la compatibilidad de la PESD con las actividades de la Alianza, al tiempo que enaltece las positivas implicaciones que ello tiene para el desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa³⁹⁵.

«La Unión Europea ha tomado importantes decisiones y ha dado un nuevo impulso a sus esfuerzos encaminados a reforzar su dimensión de seguridad y defensa. Este proceso tendrá repercusiones para la totalidad de la Alianza y todos los aliados europeos deberán participar en él, sobre la base de las medidas tomadas por la OTAN y la UEO. La elaboración de una política exterior y de seguridad común (PESC) abarca la definición progresiva de una política de defensa común. *Esa política, tal como se prevé en el Tratado de Ámsterdam, sería compatible con la política de seguridad y defensa común adoptada en el marco del Tratado de Washington.* Las importantes medidas adoptadas en este contexto han consistido, en particular, en la incorporación de las misiones Petersberg de la UEO al Tratado de la Unión Europea y en establecer relaciones más estrechas con la UEO».

En virtud de las disposiciones de Derecho Originario, se garantiza cierta primacía a la OTAN. No obstante, la cláusula de compatibilidad no está redactada en términos de obligación sino de *actual policy*. De esta forma, la cláusula puede interpretarse como un *political statement* que subraya que la PESD no es un sucedáneo de la OTAN³⁹⁶. No obstante, queda fuera de toda duda que este compromiso limita la defensa europea que debe ser compatible con la de la Alianza. En virtud del Tratado, las decisiones previas de OTAN en una materia concreta crearían un precedente a seguir por parte de la UE. Toda decisión europea habrá de asegurar que no va en contra o perjudique las decisiones de la Alianza. Se trata de construir una nueva estructura de defensa que no destruya las preexistentes. Sin embargo, esto no puede significar que la UE se vea relegada a secundar decisiones de la OTAN. No es ése su cometido. En consecuencia, la cláusula habrá de leerse de forma «restrictiva». En palabras de KRIEGER «the clause does not include a duty to support but only a prohibition to counteract»³⁹⁷. Todo el contexto normativo llama a una lectura restrictiva de sus términos. Véase que, en realidad, la cláusula no implica el deber de consulta ni la posibilidad de que OTAN tenga acceso a los efectivos europeos con preferencia. En resumen, se persigue evitar decisiones contradictorias en términos operativos. Siempre y cuando actúen juntas en una misión concreta, la UE tendrá prohibido contravenir las decisiones de la OTAN o utilizar recursos asignados a misiones bajo liderazgo de la Alianza. No obstante, teniendo en cuenta la coincidencia en cuestión de Estados miembros y el uso de la unanimidad, es difícil que esta situación de abierta oposición se produzca.

El requisito de compatibilidad se extiende también hacia el ejercicio de la seguridad colectiva. En virtud del artículo 42.7 del TUEr:

395. El Concepto Estratégico de la OTAN aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Washington los días 23 y 24 de abril de 1999, parr. 17 (la cursiva es de la autora).

396. KRIEGER, H., «Common European Defence...», *op. cit.* nota 383, pg. 192.

397. *Ibidem*, pg. 193.

«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».

Antes de nada, nótese que el término «defensa» excluye, por el momento, la defensa territorial en sentido estricto frente a una agresión armada, aspecto este último que sigue garantizando la OTAN.

Como puede comprobarse, se utiliza la expresión «ciertos Estados miembros» porque no todos son parte de OTAN (Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia) y dos de los nuevos son neutrales (Chipre y Malta)³⁹⁸. No obstante, el requisito de compatibilidad es aplicable para todos, sean o no parte de la OTAN. Así, los neutrales no verán afectado «el carácter específico de su política de seguridad y defensa» por el hecho de haber aceptado esa cláusula, es decir, no estarán jurídicamente obligados a prestar asistencia (distinto es que políticamente se sientan obligados a hacerlo, sin que ello comporte por ejemplo el recurso a medios militares³⁹⁹); y los miembros de la Alianza Atlántica que consideran que el Tratado de Washington sigue siendo «el fundamento de su defensa colectiva», lo harán llegado el caso ajustándose a los compromisos asumidos en el marco de esa organización⁴⁰⁰.

La cláusula de solidaridad mutua es más un gesto político que una claro intento de crear una alianza de defensa europea, sirve, más bien para subrayar la solidaridad básica entre los Estados miembros.

Según TRYBUS el requisito de compatibilidad es fruto de la dependencia material de los efectivos de la Alianza⁴⁰¹, sin embargo, no se trata sólo de una necesidad

398. La República Checa, Hungría y Polonia son miembros de la Alianza desde 1999 y Estonia, Letonia, Lituania, República Eslovaca y Eslovenia se adhirieron en 2004. Dinamarca no forma parte de la AED como tampoco participa de las operaciones de la PESD. A pesar de no tratarse de una misión de paz sino de su mantenimiento, las implicaciones de defensa de la misión en Macedonia se dejaron entrever por el hecho de que los soldados daneses que se encontraban sobre el terreno bajo el paraguas de la OTAN dejaron el país cuando el mando pasó a estar en manos de la UE. Con ello Dinamarca daba cumplimiento al Protocolo 6 anexo al TUE donde se establece que no desea participar en la elaboración o implementación de decisiones o acciones de la Unión con implicaciones de defensa. Estados no miembros de la UE pertenecientes a OTAN: Canadá, Islandia, Noruega, Turquía y Estados Unidos. Estados miembros de la UE que no son miembros de OTAN: Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta, Suecia. Próximamente, está prevista la adhesión a la OTAN de Albania, Croacia y Macedonia.

399. Atiéndase que durante la redacción del Tratado Constitucional se eliminó la referencia a la «asistencia militar» para no afectar a los intereses de los Estados neutrales.

400. *Vid.* GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «Unidos en la Diversidad: Hacia una configuración flexible de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea», *RGDE*, núm. 7, 2005, pg. 20.

401. TRYBUS, M., *European Union Law... op. cit.* nota 392, pg. 350.

práctica sino que la compatibilidad resulta de una necesidad política desde el momento que Europa parece aceptar la idea de la complementariedad en un sistema de seguridad multinivel con objeto de prevenir solapamientos poco efectivos. De acuerdo con la definición del TUEr, no caben conflictos normativos en el campo de la defensa colectiva.

La cláusula de defensa colectiva tiene la virtualidad de concebir a la Unión como una auténtica alianza defensiva, más allá de los originarios intereses de unión económica o política. No obstante, el mandato no convierte a la Unión en una organización de defensa colectiva. En realidad, no lleva aparejado la integración de estructuras militares sino simplemente un compromiso de asistencia mutua. En ese sentido no afecta a las obligaciones jurídicas que mantienen los Estados miembros con OTAN. Así, el artículo 8 del Tratado de Washington dispone que:

«Cada una de las Partes declara que ninguno de los compromisos internacionales actualmente en vigor entre ella y cualquiera otra Parte o cualquier tercer Estado está en contradicción con las disposiciones de este Tratado, y se compromete a no contraer compromiso internacional alguno que se contraponga a lo convenido en este Tratado».

En realidad, el artículo exige conformidad entre las obligaciones internacionales de los Estados miembros y aquellas que derivan de la Alianza, pero no prohíbe que la UE diseñe su propia seguridad y defensa como una alianza, siempre que dichas obligaciones no se opongan a la OTAN. De esta forma, una defensa europea habrá de ser compatible con las obligaciones que derivan de la OTAN, inclusive en disposición de medios materiales. Así, en virtud del artículo 3 del Tratado de Washington se exige:

«A fin de lograr más eficazmente la realización de los fines del presente Tratado, las Partes, actuando individual y conjuntamente de manera continua y efectiva mediante la aportación de sus propios medios y prestandose asistencia mutua, mantendrán y acrecentarán su capacidad individual y colectiva de resistir a un ataque armado».

4.2.4. LA AED: NUEVA FÓRMULA DE DIÁLOGO CON OTAN EN MATERIA DE CAPACIDADES

El hecho de disponer de una defensa europea no niega la necesaria relación trasatlántica, pero parece conveniente una relación nueva, más equitativa y madura. En este sentido, la AED puede considerarse la institución que más puede contribuir a dotar de autonomía, eficacia, y operatividad a la PESD. En el marco del Objetivo Principal Militar para 2010, se dispuso el desarrollo de un plan de acción europeo sobre las capacidades (PAEC) a realizar en el marco de la Agencia. Este plan de acción prevé coordinar la construcción, las misiones y la estrategia de las respectivas fuerzas armadas nacionales y aprovechar los efectos sinérgicos. Así, la Agencia pretende desarrollar las capacidades militares europeas, promover la cooperación y la investigación en tecnología, promover la cooperación en materia

de armamento y trabajar para fortalecer las bases de la industria tecnológica militar de defensa. Todo ello con una finalidad que es fomentar la capacidad europea de gestión autónoma de crisis dentro de una estrategia europea de defensa. La Agencia es, en definitiva, el mejor instrumento en orden a mejorar las capacidades de la Unión y con ello estar a la altura de los compromisos con OTAN, así como de las futuras obligaciones bajo la égida de la PESD. Tal y como subrayó el General Henri Bentégeat (Chairman of the EU's Military Committee):

«Don't forget that we have to meet NATO operational standards. Our first concern is to achieve a minimum interoperability with NATO and if possible, with the United States»⁴⁰².

El desarrollo de las capacidades militares se concierta estrechamente con la OTAN. La AED proporciona una nueva estructura de diálogo y coordinación con la misma, así como una nueva oportunidad de integrar a otros organismos europeos de cooperación militar. No obstante, la AED pretende ser algo más que un nuevo representante de los socios europeos en la Alianza. La AED se presenta como la instancia evaluadora del cumplimiento de los compromisos de capacidades por parte de los Estados miembros. Se deberá reconocer su papel en el propuesto mecanismo de desarrollo de las capacidades de la UE, ya que en él actualmente se asignan las tareas de fijación y revisión de requisitos militares para alcanzar los objetivos de la UE, así como la supervisión y evaluación de los avances de los órganos existentes en la actualidad (CPS, CMUE, EMUE) junto, en ocasiones, con los órganos competentes de la OTAN, lo que se consolidó tras la conclusión de los acuerdos entre ambas organizaciones en diciembre de 2002⁴⁰³.

La cooperación práctica entre la AED y las instancias diseñadas para ello en la Alianza resulta más sencilla a nivel administrativo. Se dispone de una clara tendencia a la interconexión de los cuerpos ejecutivos de ambas organizaciones. Así, piénsese en la relación permanente que se dispone entre la AED y las correspondientes oficinas de OTAN o la invitación a participar del Secretario General de la OTAN en la estructura de la AED. Poco a poco se ha ido desarrollando una disciplina común en sus relaciones administrativas con base jurídica en los acuerdos adoptados por ambas organizaciones, Berlín Plus.

El marco jurídico general lo proporciona la *Acción común 2004/551/PESC relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa*⁴⁰⁴. Dos son las referencias a la relación de la misma con la organización atlántica: las disposiciones 25.3º y 7º, que

402. General BENTÉGEAT, H. (Chairman of the EU's Military Committee), «European Defence Technological and Industrial Base Conference». *EDA Bulletin*, núm. especial, febrero de 2007, pg. 10.

403. *Vid.* CONSEJO DE LA UE, *Definición del mecanismo de desarrollo de las capacidades de la UE (MDC)*, doc. 6805/03, de 26 de febrero de 2003.

404. Considerando núm. 8 AC: «La Agencia debe desarrollar estrechas relaciones de trabajo con asociaciones, grupos y organizaciones, como la Carta de Intenciones (LoI, en sus siglas en inglés), la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento de Europa Occidental (GAEO)/Organización Europea de Armamento (OEAO), con vistas a la asimilación o incorporación, si procede, de los principios y prácticas pertinentes».

se limitan a reseñar el procedimiento a seguir en las relaciones Agencia-OTAN (art. 25.3º) y Agencia-socios de OTAN no miembros de UE (art. 25.7º).

Se obvia toda mención a la Alianza en el Preámbulo, ni siquiera en el considerando número 8 dedicado a las relaciones de la Agencia con asociaciones, grupos y organizaciones internacionales. El considerando dispone un mandato de cooperación que el Capítulo VI de la Acción Común se encarga de revalidar y que no parece ser de aplicación en relación a las relaciones con la OTAN, de ahí quizá su exclusión de ese apartado. La Agencia obtiene, así, un mandato de cooperación con la OCCAR, LoI, GAEO o la OAEO, todas con similares campos de actuación, no con la organización atlántica cuya relación se mueve en otros parámetros y los intereses en común son más limitados. Es lógico, pues, que las referencias sean más someras.

En virtud del artículo 25.3º:

«Se velará por la transparencia recíproca y el desarrollo coherente en lo que se refiere a las capacidades, mediante la aplicación de procedimientos conformes al mecanismo de desarrollo de capacidades (MDC). Las demás relaciones de trabajo entre la Agencia y las instancias correspondientes de la OTAN se definirán mediante los acuerdos administrativos a que se refiere el apartado 1, respetando plenamente el marco establecido para la cooperación y la consulta entre la Unión Europea y la OTAN».

Como puede comprobarse, el artículo dispone el procedimiento a seguir en relación con las capacidades (mecanismo de desarrollo de capacidades MDC) y se remite a futuros acuerdos administrativos entre la AED y la Alianza para el resto de intereses en común. Deja el tema abierto y sólo dispone del marco jurídico, dejando constancia de la personalidad jurídica de la AED en este sentido.

Se recurre a la fórmula «instancias correspondientes de la OTAN» porque no existe un órgano similar a la AED en el marco de la organización atlántica.

Por lo que respecta a la relación entre la AED y aquellos socios atlantistas que no forman parte de la UE, el artículo 25.7º se limita a disponer la capacidad de éstos de colaborar con la AED e indica el órgano a tales efectos, el comité consultivo previsto en el artículo 25.6º en relación a los miembros de la GAEO que no sean parte de la UE.

«Otros miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE también podrán participar, previa petición, en el comité consultivo a que se hace referencia en el apartado 6, con arreglo a las modalidades que deberán acordarse con ellos»⁴⁰⁵.

405. Artículo 25.6º AC: «Se ofrecerá a los miembros del GAEO no pertenecientes a la UE la mayor transparencia posible en lo que respecta a los proyectos y programas específicos de la Agencia con vistas, si procede, a su participación. Con este fin se creará un comité consultivo que proporcione un foro para cambiar impresiones e información sobre asuntos de interés común en el ámbito de la misión de la Agencia. Estará presidido por el Director Ejecutivo o su representante e incluirá a representantes de los Estados miembros participantes y a un representante de la Comisión y representantes del GAEO no pertenecientes a la UE, conforme a las modalidades que deberán acordarse con ellos».

Más allá de disponer su participación y el marco jurídico de la misma, no se prevé mucho más; los acuerdos suscritos con estos organismos en el futuro se encargarán de entrar a valorar qué conllevará estas «vozes sin voto».

Efectivamente, la AED puede suscribir acuerdos con otros sujetos, ya sean Estados miembros, la Comisión, terceras partes, confirmados por el Consejo. Su principal objetivo ha sido regularizar la participación de Estados ajenos a la UE pero miembros de la OTAN, cuyo único ejemplo es el Acuerdo Administrativo de 7 de marzo de 2006, AED-Noruega, que prevé consultas regulares y sienta las bases para la implicación de este país en proyectos de la AED.