

## **LA POLITICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO**

*Luis Cebrian Carbonell*

IUGGM

### **1. INTRODUCCION.**

Hoy en día, los ciudadanos de la Unión Europea disfrutan del privilegio de ser protagonistas en la aventura de construir una Europa que puede terminar consolidándose como la zona más estable, más prospera y más segura del mundo. Saben que forman parte de la primera potencia económica y comercial del mundo, con un producto nacional bruto combinado superior al de EEUU o al de Japón, y que constituyen un mercado en el primer lugar del ranking mundial, desde el que se realizan casi una cuarta parte de los intercambios internacionales. Pertenecen, así mismo, a una comunidad cuya estabilidad política y riqueza económica se manifiesta en hechos como el que el 60% de toda la ayuda humanitaria internacional la facilite la UE, o que el resto de los países europeos deseen adherirse a ella, pese a los complejos procesos y sacrificios que deben soportar en el intento. Sin embargo, esta afortunada situación no se ha traducido en un protagonismo político y militar que se corresponda su gran peso económico y social. La UE ha sido incapaz de traducir su enorme influencia económica en peso político internacional, ni es capaz por sí misma de exportar seguridad más allá de sus fronteras. Crisis como las de Bosnia o Kosovo han puesto de manifiesto las evidentes dificultades para sacar adelante un modelo de seguridad y defensa específicamente europeo que proporcione una respuesta suficientemente efectiva ante conflictos que le son inmediatos, especialmente en un tiempo en que los EEUU, base fundamental de la seguridad europea, están poniendo de manifiesto su intención de retirarse de aquellas regiones donde sus intereses inmediatos no sufren riesgos. Las carencias militares de los estados de la Unión se han hecho cada vez más evidentes, y han sembrado numerosos interrogantes sobre el alcance de los compromisos políticos incluidos en los tratados de Maastricht y Amsterdam y las declaraciones resultantes de los Consejos Europeos de Colonia, Helsinki y Niza. Es por ello por lo que los europeos comienzan a cuestionarse si todo el trabajoso proceso evolutivo, que lentamente ha ido siguiendo la Unión Europea en los últimos años, indica una voluntad cierta de los estados que la forman, y de sus sociedades, de caminar hacia el claro objetivo de “definir una política de defensa común que podría conducir en su momento a una defensa común<sup>1</sup>”.

Al mismo tiempo, los ciudadanos de la Unión son igualmente conscientes de que pertenecen a una época que se encuentra sometida a un proceso de mutación perma-

---

<sup>1</sup> TRATADO DE LA UNION EUROPEA (Texto consolidado), Título V, Artículo 17.

nente, de aceleración histórica sin precedentes, donde nada de lo que ocurre fuera de sus estables fronteras les resulta ya indiferente, donde las opiniones públicas perciben a través de los medios de comunicación el ritmo vertiginoso de estos cambios, la multiplicación en número y en intensidad de los conflictos, algunos de ellos en sus mismas puertas, en su "límites" de seguridad. Más de trescientos se han producido en el violento siglo XX, y más del 90% de los ocurridos en los últimos años tuvieron como víctimas, no ya a soldados, sino a mujeres, ancianos y niños. Además, como ha podido apreciarse en los Balcanes, en el Cáucaso o en el Magreb, el respeto al derecho internacional de los conflictos armados no supone una pauta de comportamiento, y no se permite el acceso de los agentes humanitarios a las víctimas, ni se les garantiza un mínimo entorno de seguridad.

Sucesos recientes, como el de la destrucción de las torres gemelas, han conmocionado profundamente el propio concepto que tenían los europeos de la seguridad. Ya no es un valor garantizado por el efecto sinérgico de la defensa colectiva o por la posesión de armas nucleares que, siguiendo la estrategia de la disuasión, pudieran utilizarse como último recurso. La incertidumbre sobre el enemigo, la multiplicidad de los riesgos o la indefinición de la amenaza se presentan como las características fundamentales que mejor definen los conflictos de una nueva era que parece estar deslizándose irremediabilmente hacia la barbarie.

En este contexto ambiguo, es cada vez más generalizada la opinión entre los ciudadanos de la Unión de que no pueden permanecer indiferentes ante unos conflictos que amenazan su propio modelo de civilización, de que ha llegado el momento de aceptar defender los principios universales, los valores que proclaman, si es necesario con el uso de la fuerza; de que la defensa de Europa ya no puede quedar exclusivamente relegada a la conservación de la solidaridad transatlántica y a la seguridad de que cualquiera que sea el conflicto que se produzca en las proximidades o lejos de sus fronteras, la responsabilidad última de resolverlo recaerá, mañana como ayer, en manos norteamericanas. Las lecciones aprendidas en la última guerra de Kosovo han dejado una profunda herida en la conciencia de los ciudadanos europeos que tardará tiempo en cicatrizar y desde Helsinki se ha planteado un vivo debate sobre si los europeos deben asumir, a medio plazo, y de forma independiente, la seguridad de su propio continente. Esta era la idea que presidió el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, cuando afirmó la decisión de sus miembros de que la UE desempeñase el papel que le corresponde en la escena internacional y se propuso "dotar a la UE de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades respecto de una política europea común de seguridad y defensa"; es decir, la UE debía en un futuro próximo

disponer de “una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, unos medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo<sup>2</sup>”.

Estas afirmaciones constituyen una declaración de enorme importancia política, diplomática y, sobre todo, militar, a la vez que abren una serie de interrogantes sobre el significado y las consecuencias que tendrá para la Unión Europea, los Estados Miembros y los propios ciudadanos, su puesta en práctica.

El presente trabajo trata de abordar la puesta en marcha de ese proceso, recopilar los logros alcanzados desde la toma de conciencia en Colonia hasta el momento presente, bosquejar los retos que se presentan en el futuro inmediato, y exponer las dificultades y contradicciones que se afrontan en el largo camino que queda, hasta lograr el objetivo que se ha propuesto la Unión, mantener una capacidad autónoma de defensa.

El trabajo se estructura en dos partes, una primera, eminentemente descriptiva, en la que se tratará de exponer de forma sintética los avances realizados hasta el momento en el establecimiento de una estructura básica para la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), a través de las decisiones adoptadas en los diferentes Consejos Europeos, que han llevado a sustanciales modificaciones del Tratado Constitutivo de la UE, y a la creación de un reducido número de órganos de toma de decisiones. La segunda parte tiene un carácter analítico, y entra en el estudio de las causas que nos han llevado a la creación de la PESD, y en los problemas y retos que se presentan en su desarrollo. Las conclusiones finales intentarán dar una visión subjetiva de cómo debería evolucionar la PESD para acabar constituyendo un verdadero factor determinante en la dimensión política del proceso de integración europea.

---

<sup>2</sup> CONSEJO EUROPEO DE COLONIA. Conclusiones de la Presidencia, Anexo III. Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, 3 y 4 de junio de 1999.

## **PRIMERA PARTE**

### **LA ARTICULACION DE LA PESD**

#### **2. ANTECEDENTES.**

##### **2.1. Proyecto de una Comunidad Europea de Defensa (CED) y de la Comunidad Política Europea (1950-1954).**

A principios de los años 50, en el contexto de la Guerra Fría y de las hostilidades en Corea, el bando occidental, con Estados Unidos al frente, se plantea el rearme de la República Federal de Alemania para hacer frente a una amenaza soviética cada vez mayor. Pero la perspectiva de un ejército alemán, cinco años después del final de la Segunda Guerra Mundial, inquieta a las opiniones públicas europeas. Con el fin de permitir el rearme de Alemania Occidental, sin hacer resurgir el fantasma de un ejército alemán, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos conciben el proyecto de una Comunidad Europea de Defensa (CED), mediante la creación de un ejército europeo común al que suministrarían los contingentes. Dicha Europa militar en fase de formación debía ir acompañada de una dirección política<sup>3</sup>. En 1953, el proyecto de Comunidad Política Europea intentaría completar la CED mediante la creación de instituciones políticas de tipo federal. Tras cuatro años de acalorados debates, la CED y la Comunidad Política Europea fracasarían a causa de la negativa de los diputados franceses en la Asamblea Nacional el 30 de agosto de 1954.

##### **2.2. "El Plan Fouchet" (1961-1962).**

En 1960, tres años después de la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de Euratom, renace la voluntad de poner en marcha la construcción política de Europa de la mano del General de Gaulle. Por ello, entre 1961 y 1962 el francés Christian Fouchet<sup>4</sup> elabora tres versiones de una misma propuesta para crear una estructura política europea, conocida como "Plan Fouchet<sup>5</sup>".

---

<sup>3</sup> El objetivo fijado por el propio plan era "la creación de un ejército europeo vinculado a las instituciones políticas de una Europa unida, bajo la responsabilidad de un ministro de defensa europeo", reproducido por BARBÉ, Esther (1995), *La Seguridad en la Nueva Europa*. Madrid, La Catarata, p.105.

<sup>4</sup> Diplomático francés, era el presidente de la Comisión Europea en aquellas fechas.

<sup>5</sup> Sobre el contenido del Plan Fouchet véase: BLOES, R. (1970). *Le Plan Fouchet et le Problème de l'Europe Politique*. Brujas, Collège d'Europe.

En él se esbozaba un "Tratado sobre la Unión de Estados" que prevé que la cooperación interestatal debe conducir a una política exterior unificada, al refuerzo de la seguridad de los estados miembros contra cualquier agresión, y a una coordinación de las políticas de defensa. Con el tiempo, el Tratado sobre la Unión de Estados debía englobar a las Comunidades Europeas.

Las iniciativas de Francia fueron desestimadas por sus asociados por dos razones fundamentales, la voluntad de prevenir que las Comunidades Europeas adoptaran un modelo de una cooperación que se consideraba excesivamente integubernamental, y la de preservar el vínculo con Estados Unidos y la OTAN en materia de defensa.

### **2.3. La Cooperación Política Europea (1970-1993).**

Fue en 1969, en la Cumbre de La Haya, cuando los Seis reafirmaron la necesidad de unificar Europa políticamente. Un año más tarde, en Luxemburgo, adoptaron el "Informe Davignon"<sup>6</sup>, que marcaba el inicio de la Cooperación Política Europea (CPE)<sup>7</sup>. Dicha cooperación se refería exclusivamente a la política exterior, y estaba encaminada a garantizar una mutua comprensión, y a incrementar la solidaridad de los estados en los problemas relevantes de política internacional, mediante reuniones entre sus respectivos servicios diplomáticos.

En 1973, tras tres años de cooperación, los estados decidieron, en Copenhague, intensificar el ritmo de las reuniones, definir líneas comunes y aplicar una diplomacia concertada. Diez años más tarde, en Stuttgart, se dio un nuevo paso al integrar la seguridad en el ámbito de la CPE desde una perspectiva política y económica, pero no militar.

De 1970 a 1986, la armonización de las diplomacias de Europa Occidental funcionó al margen de las Comunidades Europeas, basándose en acuerdos informales, sin estructuras permanentes. En 1986, el Acta Única Europea, que reformaba las Comunidades Europeas y establecía la creación de un gran mercado común para 1992, incluyó en su propio ámbito la cooperación europea en materia de política exterior y se creó una Secretaría "CPE". Pero el Acta Única no hablaba de una "política exterior común" y persistía una clara impermeabilidad entre la actividad de las Comunidades y la de la CPE.

---

<sup>6</sup> Informe de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros sobre los problemas de la unificación política. Boletín de las CCEE nº 11/1970, P. 9-15.

<sup>7</sup> SCHOUTHEETE, P (1986). *La Coopération Politique Européenne*. Bruselas, Editorial. Labor (2ª ed.).

### **3. EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (TUE) Y LA PESD.**

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) fue introducida por el Tratado Constitutivo de la Unión Europea (TUE) acordado en Maastricht, aprobado por el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, y entró en vigor en noviembre de 1993<sup>8</sup>. Dentro de la PESC, aparecía el concepto inicial de la PESD<sup>9</sup>. La Unión Europea Occidental (UEO), organización europea de defensa que existía desde 1954, fue llamada inicialmente a llevar a cabo las decisiones acordadas bajo la PESC que tuviesen implicaciones en el campo de la defensa. Pero la UEO nunca llegó a ser el vehículo apropiado para desarrollar la política de la UE en este campo, tanto por la limitación de sus recursos y su fuerte dependencia de la OTAN, que inhibía su desarrollo, como por el hecho de que no todos los estados miembros de la UE pertenecían a la organización, y a la vez un cierto número de no-miembros mantenía diversos estatus que les permitían interferir en los procesos de adopción de decisiones<sup>10</sup>. En esencia, las razones de este fracaso se derivaban de una falta de percepción de la necesidad de la defensa en los miembros de la Unión, que quedaba, sin embargo, suficientemente satisfecha a través de la OTAN.

El desarrollo actual de la PESD arranca de la cumbre franco-británica de St. Malo, en diciembre de 1998. En ella se hizo un llamamiento a la UE para dotarse de la capacidad de llevar a cabo una acción militar, con objeto de responder ante las crisis internacionales<sup>11</sup>.

En el Consejo Europeo de Colonia<sup>12</sup> (junio 1999), los Jefes de Estado o Gobierno de los países miembros tomaron la decisión “de dotar a la Unión con una capacidad de acción autónoma, respaldada por una fuerza militar creíble, los procedimientos para decidir su utilización y la disposición necesaria para llevarlo a cabo, sin perjuicio de las acciones de OTAN”.

---

<sup>8</sup> TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, Título V, Artículo 11.1: “La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad...”.

<sup>9</sup> El artículo J.7 del Tratado de Maastricht (artículo 17 de la versión consolidada del TUE) afirma que “La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común,..., que podría conducir a una defensa común...”.

<sup>10</sup> HUNTER, Robert E. (2002), *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion or Competitor?*. Copia electrónica. RAND, Cap 1.

<sup>11</sup> DECLARACIÓN FRANCO-BRITÁNICA SOBRE LA DEFENSA EUROPEA (Saint Malo, 4 de diciembre de 1998). Texto reproducido por GAUTIER, L.: “L'Europe de la défense au portatif”, en *Politique Étrangère* nº 2/1999, pp. 242-243.

<sup>12</sup> CONSEJO EUROPEO DE COLONIA, Conclusiones de la Presidencia, Anexo III, Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa.

En el Consejo Europeo de Helsinki<sup>13</sup> (diciembre 1999), se confirmó ese propósito de dotarse de una capacidad autónoma para lanzar y conducir operaciones militares lideradas por la UE en respuesta a crisis internacionales, donde OTAN no lo hiciera. Se definió igualmente lo que se ha dado en llamar el “Objetivo General de Helsinki”, así como las bases estructurales y orgánicas para poner en marcha el proyecto.

Estos tres hitos sucesivos, St. Malo, Colonia, y Helsinki han supuesto las bases sobre las que se está edificando, desde entonces, una política de seguridad y defensa, propia y plena de la UE, más allá de subarriendos como el que supuso la transferencia de estas responsabilidades a la UEO, o de responsabilidades subsidiarias como las que se atribuían a la OTAN. A lo largo de los sucesivos Consejos Europeos, Feira (junio 2000), Niza (diciembre 2000), Gotemburgo (junio 2001), Laeken (diciembre 2001), Sevilla (junio 2002) y Copenhague (diciembre 2002), se han ido desarrollado progresivamente las estructuras y procedimientos necesarios para profundizar en la política europea en este campo.

### 3.1. El Tratado de Amsterdam.

Fruto de la Conferencia Intergubernamental de 1996, que finalizó en el Consejo Europeo de Amsterdam (junio de 1997), el día 2 de octubre de 1997 fue firmado por los socios comunitarios el Tratado de Ámsterdam, que modificaba el Tratado Constitutivo de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht de 1993. Este tratado ratificaba los fundamentos de la PESD, ya que mantenía invariable el texto del artículo 17 del TUE tal como fue aprobado en Maastrich (antiguo artículo J.7). Como aspecto relevante hay que reseñar que el Tratado de Ámsterdam continuaba manteniendo la transferencia de la ejecución de los aspectos operativos de la ejecución de las misiones Petersberg a la UEO, con lo que no dejaba abierta la opción de una capacidad propia y específica de la UE.

Después de su ratificación por los quince estados miembros, entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Dinamarca adoptó una posición particular por la que se excluía de la dimensión militar de la UE, aunque se abstenía de bloquear los esfuerzos de los demás estados miembros para desarrollarla<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> CONSEJO EUROPEO DE HELSINKI, Conclusiones de la Presidencia, Anexos 1 y 2 del Anexo IV, Informe de situación de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Refuerzo de la PECSD e Informe de la Presidencia sobre la gestión no militar de crisis de la UE.

<sup>14</sup> Protocolo nº 5, “Protocolo sobre la posición de Dinamarca”, anejo al Tratado. El artículo 6 de este protocolo establece que “Dinamarca no participará en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa”, aunque no impedirá el desarrollo de una cooperación reforzada en este ámbito. Este estatuto especial (*opting out*) exime también a este país de contribuir a la financiación de los gastos operativos derivados de tales acciones.

En el TUE se establece una estructura de “templo”. El frontispicio, constituido por los objetivos generales (recogidos en el Título I) se apoya en tres columnas o pilares:

- El pilar comunitario (Títulos II, III y IV del TUE), en donde se concentran todos aquellos asuntos sobre los que los estados miembros han transferido la soberanía nacional a las instituciones de la Unión. Las decisiones se toman en los órganos comunitarios, por mayoría, y obligan incluso a aquellos socios que no las apoyen.
- El segundo pilar o “pilar PESC”, de Política Exterior y de Seguridad Común (Título V).
- El tercer pilar, de asuntos de Justicia e Interior, “pilar JAI” (Título VI).

El segundo y tercer pilar son “intergubernamentales” (no comunitarios), es decir, los países mantienen su soberanía. Las decisiones deben ser consensuadas y tomadas por unanimidad. Es precisamente en el segundo pilar, como elemento componente fundamental de la PESC, en el que se encuadra la PESD, y por tanto, en su definición y desarrollo se aplican los principios que se utilizan en este pilar.

En el artículo 23 del Tratado se consagra el principio de “abstención constructiva”, por el cual es posible que la abstención de algún miembro no impida la adopción de decisiones en materia PESC. El estado miembro que se abstenga no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que esta sea vinculante para la Unión y se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión. En este artículo se inspira la decisión de Dinamarca para no participar de la PESD.

### **3.2. Los Consejos Europeos.**

Partiendo de lo preceptuado en el Tratado de Ámsterdam, e inspirándose en el espíritu de St. Malo, fuertemente reforzado tras la toma de conciencia que supuso la pobre participación europea en la crisis de Kosovo, en el Consejo Europeo de Colonia (junio 1999), los Jefes de Estado o Gobierno de los países miembros tomaron la decisión de dotar a la Unión con una capacidad de acción autónoma. Esta decisión suponía, como ya se ha expuesto, la creación de una fuerza militar propia diferenciada de los medios y procedimientos de empleo de la UEO. A la vez se transfería a la presidencia del Consejo la responsabilidad de desarrollar esta decisión.



En el Consejo Europeo de Helsinki<sup>15</sup> (diciembre 1999), la Presidencia presentó en su informe las decisiones que desarrollaban las conclusiones de Colonia, y que se centraban en la creación del mencionado “Objetivo General de Helsinki”, y que quedó expuesto en los siguientes términos: “Los Estados Miembros se comprometen, sobre la base de aportaciones voluntarias, a disponer para el año 2003 de unas fuerzas militares capaces de desplegar rápidamente (en 60 días) y operar (al menos por un año), para llevar a cabo todo el espectro de misiones “Petersberg”, incluyendo aquellas que hicieran necesario un número significativo de fuerzas, hasta nivel Cuerpo de Ejército (hasta 15 Brigadas, o de 50.000 a 60.000 personas, con sus correspondientes apoyos navales y aéreos)”. También se decidió crear los órganos políticos y militares permanentes precisos para adoptar los procedimientos de toma de decisiones para el empleo de dicha fuerza: El Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar (CMUE), y el Estado Mayor (EMUE).

El Consejo Europeo de Feira<sup>16</sup> (junio 2000) desarrolló los aspectos de la gestión civil de crisis, con objeto de mejorar y coordinar mejor los instrumentos de respuesta para la gestión no militar de aquellas por parte de la Unión y de los estados miembros, haciendo especial hincapié en la capacidad de reacción rápida. También se establecieron cuatro áreas de actuación conjunta con la OTAN, creándose sendos “Grupos Ad Hoc” de coordinación:

- Elaboración de un acuerdo de seguridad para el intercambio de información clasificada.
- Intercambio de información sobre objetivos de capacidades militares para facilitar a la UE el acceso a la experiencia de la OTAN en la elaboración del Objetivo General en lo referente a la definición de las capacidades militares que lo componen.
- Elaboración de un acuerdo en relación con las modalidades de acceso de la UE a medios y capacidades militares de la OTAN; lo que se conoce como el paquete de acuerdos “Berlín Plus”.
- Elaboración de un acuerdo que normalice las relaciones institucionales y de consulta entre ambas organizaciones, tanto en situaciones de crisis como en cualquier otra.

---

<sup>15</sup> CONSEJO EUROPEO DE HELSINKI, Conclusiones de la Presidencia, Anexo 1 del Anexo IV, Informe de situación de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Refuerzo de la PECSD e Informe de la Presidencia sobre la gestión no militar de crisis de la UE.

<sup>16</sup> CONSEJO EUROPEO DE FEIRA, Conclusiones de la Presidencia, Anexo I, Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa.

El Consejo Europeo de Niza<sup>17</sup> (diciembre 2000) definió la composición, competencias y funcionamiento de los órganos permanentes políticos y militares (COPS, CMUE, EMUE) creados en Helsinki. También aprobó el documento que regula los dispositivos permanentes de consulta y participación de terceros países en la gestión de crisis de la UE<sup>18</sup>, y aprobó una serie de documentos sobre los dispositivos permanentes para las consultas y la cooperación entre UE y OTAN. Finalmente, se estableció un catálogo pormenorizado de capacidades necesarias derivadas del “Objetivo General” y el mecanismo de evaluación (que posteriormente se denominará Mecanismo de Desarrollo de Capacidades), que debería servir de base a la monitorización del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de dotación de capacidades al catálogo por parte de los países, y de las futuras actualizaciones del mismo.

El Consejo Europeo de Gotemburgo<sup>19</sup> (junio 2001) refrendó el Programa de la Unión Europea para la prevención de conflictos violentos, con la finalidad de mejorar la capacidad de la Unión de emprender una alerta temprana, un análisis y una actuación coherentes. En el Consejo Europeo de Laeken<sup>20</sup> (diciembre 2001), teniendo en cuenta los progresos realizados en términos de estructuras, procedimientos y capacidades, se adoptó una “declaración de capacidad operacional” en la que se afirmaba que la Unión ya es capaz de llevar a cabo algunas operaciones de gestión de crisis. Esa declaración ha servido a la UE para relevar a la ONU en la misión de policía en Bosnia Herzegovina (1 de enero de 2003), y a la OTAN en la operación militar en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (1 de abril de 2003).

El Consejo Europeo de Sevilla<sup>21</sup> (junio 2002), tras los atentados terroristas del 11 de septiembre del año anterior, adoptó una declaración sobre la lucha contra el terrorismo. La acción prioritaria de la Unión Europea, en el ámbito de la PESC y de la PESD, relativa a la lucha contra el terrorismo, debería centrarse en:

- Dedicar mayores esfuerzos a la prevención de conflictos.
- Diálogo político con terceros países<sup>22</sup> para promover la lucha contra el terrorismo, la no-proliferación y el control de armamentos, y proporcionarles asistencia internacional adecuada.

---

<sup>17</sup> CONSEJO EUROPEO DE NIZA, Conclusiones de la Presidencia, Anexo VI, Informe de la Presidencia sobre la política europea de seguridad y defensa.

<sup>18</sup> La denominación de terceros países engloba a los países europeos miembros de la OTAN que no pertenecen a la Unión Europea (formato +6) y a los países candidatos a la adhesión a la Unión.

<sup>19</sup> CONSEJO EUROPEO DE GOTENBURGO, Conclusiones de la Presidencia, Anexo III, Documentos presentados al consejo europeo de Gotemburgo, “Informe de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa”.

<sup>20</sup> CONSEJO EUROPEO DE LAEKEN, Conclusiones de la Presidencia, Anexo II, Declaración de operatividad de la política europea común de seguridad y defensa

<sup>21</sup> CONSEJO EUROPEO DE SEVILLA, Conclusiones de la Presidencia, Anexo V, Declaración del Consejo sobre la contribución de la PESC, incluida la PESD, a la lucha contra el terrorismo.

<sup>22</sup> En este caso no se refiere a los candidatos a la adhesión, ni a los miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE.

- Reforzar acuerdos para compartir información.
- Desarrollar la evaluación común de la amenaza terrorista, incluida la utilización de armas de destrucción masiva.
- Determinar las capacidades militares requeridas para proteger a las fuerzas desplegadas en operaciones de gestión de crisis en la Unión Europea contra ataques terroristas.
- Estudiar más a fondo la forma en que pueden emplearse las capacidades militares o civiles para ayudar a proteger a la población civil contra los efectos de los ataques terroristas.

En el Consejo Europeo de Copenhague<sup>23</sup> (diciembre 2002) se constató el acuerdo alcanzado durante la Presidencia para la aplicación de las disposiciones del Consejo Europeo de Niza sobre participación de miembros de la OTAN que no son miembros de la UE en la PESD, con la finalidad de acomodar las pretensiones de Turquía, y de esa manera desbloquear la finalización de acuerdos de colaboración con la OTAN (el paquete denominado Berlín Plus) que han podido ser cerrados en marzo de 2003, como condición previa a la asunción por la UE del control de la operación de la OTAN en la antigua república Yugoslava de Macedonia. Además, se estableció que Chipre y Malta (candidatos a la adhesión) no podrían participar, por el momento, en las operaciones militares de la UE que utilicen elementos de la OTAN, al no pertenecer a la Alianza ni participar en la "Asociación para la Paz" y no estar contempladas, por lo tanto, en el Acuerdo sobre Seguridad de la Información entre ambas organizaciones<sup>24</sup>.

### **3.3. El Tratado de Niza.**

La Conferencia Intergubernamental (CIG) del 2000 (14 de febrero a 9 de diciembre de 2000) concluyó con un acuerdo sobre las cuestiones institucionales que no se habían resuelto en Amsterdam y que debían resolverse antes de la ampliación. El acuerdo se materializó con la firma el 26 de febrero de 2001 del Tratado de Niza. En relación con la PESD, la nueva versión del Tratado incluirá aspectos de enorme trascendencia que cambiarán jurídicamente la concepción del tratado en línea con la corriente iniciada en St. Malo, y continuada a través de los diversos Consejos Europeos, según se ha expuesto en los párrafos precedentes. Como ya se ha indicado al hablar de los Consejos de Colonia y Helsinki, los Jefes de Estado y Gobierno de la Unión habían decidido adoptar el concepto de una PESD integral, en la que la propia Unión asumiera todos los cometidos, de decisión y de ejecución, involucrando a todos los Estados Miembros. Para ello habían aprobado la creación de órganos políticos y militares

---

<sup>23</sup> CONSEJO EUROPEO DE COPENHAGEN, Conclusiones de la Presidencia.

<sup>24</sup> En realidad se trata de una concesión a Turquía para desbloquear los acuerdos Berlín Plus, por el contencioso que mantiene con Grecia por Chipre.

de decisión y de una fuerza militar propia de la UE basada en aportaciones voluntarias de los Estados Miembros. Pero al chocar estas decisiones con las disposiciones del TUE, que asignaban la ejecución de la PESD a la UEO, el Tratado de Niza incluye modificaciones de los artículos 17 y 25 del Título V.

En el nuevo artículo 17 se suprimen las disposiciones en las que se define la relación entre la Unión y la UEO, y eso supone la desactivación de esta última, que pasa a un estado residual o de latencia como simple depositaria del Tratado de Bruselas, que se mantiene por el compromiso de defensa mutua incluido en el artículo V<sup>25</sup>, no pudiendo, por tanto, seguir asumiendo el cometido de “elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa”. Por otra parte, el nuevo artículo 25 establece que el Comité Político y de Seguridad podrá ejercer, bajo supervisión del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

El Tratado de Niza ha entrado en vigor el 1 de febrero de 2003, tras su ratificación por los Estados miembros. El Parlamento español ratificó el Tratado en el mes de octubre de 2001 (Congreso: día 4, Senado: día 24) y el instrumento de ratificación fue depositado el 27 de diciembre de 2001. A partir de ese momento, lo que habían sido solo decisiones políticas adquieren carta de naturaleza jurídica.

### 3.4. Los objetivos de la PESD.

El conjunto de Consejos Europeos y revisiones del Tratado que se han descrito en los párrafos precedentes han ido conformando una Política Europea de Seguridad y Defensa, que según el antiguo embajador de los EEUU en la OTAN, Robert Hunter, persigue once propósitos diferentes<sup>26</sup>:

- Impulsar el proceso de integración europea.
- Establecer una base desde la que obtener finalmente una verdadera política exterior europea plenamente efectiva.
- Proporcionar un marco para ajustar las influencias políticas relativas dentro de la UE.
- Proporcionar a los europeos una “póliza de seguros” adicional, de manera que puedan actuar con medios militares si la OTAN (o más específicamente los EEUU) deciden no actuar.

---

<sup>25</sup> Desde ese momento, el vínculo del artículo V del Tratado de Bruselas solo admitirá como instrumento ejecutivo el compromiso dentro del Alianza Atlántica, lo que supone un refuerzo del artículo 5 del Tratado de Washington para los signatarios del Tratado de Bruselas.

<sup>26</sup> HUNTER, Robert E. (2002), *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion or Competitor?*. Copia electrónica. RAND, Cap.1.

- Dar una respuesta a las acusaciones americanas de desequilibrio en la distribución de las cargas de la seguridad.
- Proporcionar un incentivo político para la modernización de las fuerzas armadas europeas, y asegurar que, en la medida posible, se garantice la interoperabilidad con las de los EEUU.
- Dar a los europeos un mayor peso en la toma de decisiones en la OTAN.
- Dar a los gobiernos europeos una mayor legitimidad en la decisión de intervenir militarmente.
- Respalda el proceso de ampliación hacia el Este de Europa.
- Animar la consolidación de la industria europea de armamentos, mediante el incremento de la demanda, y la creación de un marco político para la competencia y la cooperación con la orilla occidental del Atlántico.
- Manejar la permanente cuestión de la distribución relativa de influencia dentro de la Alianza Atlántica.

### 3.5. Las Misiones Petersberg.

Como ya se ha mencionado, la PESD surge como una de las dimensiones de la PESC, sin duda la más relevante, que permiten la acción exterior unificada de la UE en las áreas geográficas y conflictos o contenciosos internacionales que sean de su interés. Como el resto de políticas comunes, la PESC debe ser entendida como una aproximación gradual a la conformación de un conjunto de intereses comunes, en este caso en el ámbito de las relaciones internacionales, cuyo progreso abunda en el proceso de integración europea. Al contrario que otras políticas comunes, la elaboración de la PESC es un fenómeno reciente, y por lo tanto, dentro de esa gradualidad característica de la integración europea<sup>27</sup>, inicialmente ha adoptado unos objetivos limitados, que se trasladan al ámbito de la defensa. En este sentido, la Unión ha consagrado en el Tratado esta limitación de la PESD, sin perjuicio de modificaciones posteriores en las futuras revisiones del mismo. Así, según el artículo 17, “Las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz”, y no misiones de defensa colectiva. Sin embargo, esta última opción permanece abierta si así lo decidiera el Consejo, pero para ello sería preciso un nuevo tratado.

Las misiones así recogidas son las denominadas misiones Petersberg, que tienen su origen en el Consejo de Petersberg, en junio de 1992, en Bonn, donde los Estados miembros de la UEO decidieron asumir nuevas misiones y estructuras de fuerzas,

---

<sup>27</sup> De hecho la gradualidad queda consagrada en el propio artículo 17 del TUE, al decir “la definición progresiva de una política de defensa común ,que podría conducir a una defensa común...”.

en un esfuerzo por revitalizar la organización, dado que el compromiso de defensa colectiva que le dio origen quedaba suficientemente satisfecho, desde la perspectiva de la ejecución de las operaciones, dentro de la OTAN, a la que pertenecían todos los signatarios del Tratado de Bruselas. De aquí se deduce que la adopción de este tipo de concepto PESD proviene de una adaptación progresiva de las políticas existentes en el proceso de desarrollo de la Unión, según su doctrina habitual.

#### **4. DESARROLLO INSTITUCIONAL.**

##### **4.1. Instituciones preexistentes de la Unión Europea.**

###### **a) Conferencias Intergubernamentales.**

El concepto de Conferencia Intergubernamental (CIG) designa una negociación entre los Gobiernos de los estados miembros de carácter multilateral, y constituye el instrumento formal de revisión de los Tratados en los que se fundamenta la Unión. Las instituciones de la Unión participan, según distintas modalidades, en los trabajos de la Conferencia, aunque la decisión final sobre la envergadura y el contenido de las modificaciones corresponde formalmente a los Gobiernos respectivos de los estados miembros. Las posibles modificaciones que resultan de los trabajos de la Conferencia se adoptan de común acuerdo. Entran en vigor una vez ratificadas por todos los Estados Miembros, según sus respectivas normas constitucionales, para ser incorporadas posteriormente al texto de los Tratados. El papel que desempeñan las CIG,s en el desarrollo de la PESD, como en el resto de las políticas europeas, es el de abrir el camino para la consolidación jurídica de las bases en que se fundamenta, ya que ha sido en estas conferencias en las que se han aprobado las modificaciones incluidas en el Título V, que han hecho evolucionar la visión política de la defensa europea, desde la colaboración con la UEO hasta la plena autonomía.

La CIG 1996 fue convocada el 29 de marzo de 1996 y acabada en el Consejo Europeo de Amsterdam (16-17 de junio de 1997), permitió adoptar el Tratado de Amsterdam que fue firmado por los Ministros de Asuntos Exteriores el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor en todos los Estados miembros el 1 de mayo de 1999. El principal cambio en relación con la PESD que esta conferencia introdujo en el Tratado fue la creación del cargo de Alto Representante para la PESC, a la vez que potenció los aspectos ejecutivos de esta política. Se sentaron así las bases de un sistema político de adopción de decisiones más responsivo.

La CIG 2000 fue la séptima Conferencia Intergubernamental de la historia comunitaria. Fue inaugurada en Bruselas el 14 de febrero de 2000 y finalizó en el Consejo Europeo de Niza (7-9 de diciembre de 2000) con un acuerdo político sobre el Tratado de Niza. El acuerdo fue firmado el 26 de febrero de 2001 y el Tratado de Niza entró en vigor el 1 de febrero de 2003. En el, como ya se ha expuesto, se cambia el sentido de la ejecución de la PESD, desde la actuación vicaria de la UEO, hacia la plena autonomía.

Una nueva CIG será convocada en el 2004. Se tratarán temas tales como la forma de establecer y supervisar una delimitación de competencias más precisa entre la Unión y los Estados miembros, el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, la simplificación de los Tratados para hacerlos más claros y comprensibles y la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea. Nuevamente, se está discutiendo la visión y alcance de la PESD en los trabajos preparatorios, con propuestas que van desde la creación de órganos militares comunes de carácter operativo, hasta la extensión de la cláusula de mutua defensa, más allá de las misiones Petersberg, que supondrá, si se aprueba, la inclusión del Tratado de Bruselas en el conjunto de tratados de la UE, incluyendo a todos los estados miembros<sup>28</sup>.

### **b) El Consejo Europeo**

El Consejo Europeo está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, y el Presidente de la Comisión, asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores respectivos y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reúne en principio cuatro veces al año, es decir, dos veces por semestre. En circunstancias excepcionales, el Consejo Europeo puede reunirse en sesión extraordinaria<sup>29</sup>. La presidencia es ejercida por el Jefe de Estado o de Gobierno del estado miembro que ostente la presidencia de turno en el Consejo.

Las reuniones del Consejo Europeo las prepara el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, que coordina los trabajos preparatorios en su conjunto, y elabora el orden del día. El Consejo a Asuntos Generales y Relaciones Exteriores es, además, la formación del Consejo con responsabilidades en materia PESC y PESD, lo que no deja de ser un aspecto indicativo de la especial importancia que se da a estos asuntos en las reuniones del Consejo Europeo.

El Consejo Europeo define los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tienen repercusiones en

---

<sup>28</sup> CONVENCION EUROPEA (2002), Informe final del Grupo de Trabajo VIII, Defensa.

<sup>29</sup> CONSEJO EUROPEO DE SEVILLA, Conclusiones de la Presidencia, Anexo I.

el ámbito de la defensa. Determina las estrategias comunes que la Unión aprueba aplicar en ámbitos en los que los estados miembros tienen importantes intereses comunes. Para estas estrategias comunes se definen sus objetivos y duración, así como los medios que deben facilitar la Unión y los estados miembros<sup>30</sup>.

### c) El Consejo.

Constituye la principal instancia de decisión de la UE. Reúne regularmente a los representantes de los estados miembros a nivel ministerial. El Consejo asume varias funciones esenciales:

- Es el órgano legislativo de la Unión. En un amplio abanico de competencias comunitarias ejerce ese poder legislativo en codecisión con el Parlamento Europeo. Esta función queda restringida al primer pilar, por lo que su influencia en la PESD es muy limitada, aunque entra en materia de cooperación industrial, investigación y desarrollo y mercado interno, que tiene un importante peso en la industria europea de armamentos, cuyo desarrollo es uno de los objetivos actuales de la PESD.
- Garantiza la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros.
- Celebra, en nombre de la Comunidad, los acuerdos internacionales entre esta y uno o más Estados u organizaciones internacionales.
- Comparte el poder presupuestario con el Parlamento.
- Toma las decisiones necesarias para la elaboración y la aplicación de la PESC, incluida la PESD, sobre la base de las orientaciones generales que define el Consejo Europeo<sup>31</sup>.
- Garantiza la coordinación de la acción de los estados miembros y adopta las medidas necesarias en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.

Pese a su carácter único, el Consejo se reúne con una formación diferente en función de los asuntos a tratar. La formación que trata de los asuntos de la PESC y la PESD es la de Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE)<sup>32</sup>, compuesta por los ministros de Asuntos Exteriores. En ocasiones se pueden reunir en sesión conjunta con los ministros de Defensa. En el caso de que el CAGRE deba tratar de asuntos de la exclusiva competencia de los departamentos de defensa, como las

---

<sup>30</sup> TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, Artículo 13.

<sup>31</sup> “Basándose en orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo, el Consejo tomará las decisiones necesarias para definir y ejecutar la política exterior y de seguridad común. El Consejo velará por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión” (Artículo 13 del TUE).

<sup>32</sup> CONSEJO EUROPEO DE SEVILLA, Conclusiones de la Presidencia, Anexo II.



capacidades militares, el CAGRE se reúne en doble sesión separada, de ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa. Esta concepción del CAGRE de “geometría variable”, admisible dentro del reglamento, proviene de un intento de la Presidencia española (enero-junio 2002) de establecer una formación específica de defensa para profundizar en la PESD. La solución de compromiso aceptada constituye un primer paso en este sentido, dentro de la “aproximación gradual” ya referida, y ha permitido, desde su aprobación, que los ministros de Defensa adopten decisiones formales por sí mismos.

Con la finalidad de organizar los trabajos de manera óptima en relación con los dos ámbitos principales de actividades incluidos en esta formación, el CAGRE celebra sesiones distintas (con órdenes del día separados y, en su caso, en fechas diferentes), dedicadas respectivamente:

- Por una parte a la preparación y seguimiento del Consejo Europeo, a las cuestiones institucionales y administrativas, a los expedientes horizontales que afecten de manera significativa a varias políticas de la Unión, así como a todo expediente transmitido por el Consejo Europeo;
- En segundo lugar, a la conducción del conjunto de la acción exterior de la Unión, a saber, la PESC, la PESD, el comercio exterior, así como la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria.

Como elemento preparatorio de sus reuniones, el Consejo está autorizado a crear Comités y Grupos de Trabajo, donde se consensúan previamente a la discusión de los Ministros las decisiones de su competencia. De hecho, el Consejo solo discute aquellos asuntos que no hayan podido alcanzar acuerdo en el nivel inferior. En lo referente a asuntos relativos a la PESC y PESD, este consenso se debe alcanzar por unanimidad. La oposición de cualquier Estado Miembro impide la aprobación de una decisión, aunque el empleo de la cláusula de “opting-out” dota de flexibilidad al sistema.

Los Comités directamente dependientes del Consejo directamente relacionados con la PESC y la PESD son los siguientes:

- Comité de Representantes Permanentes (COREPER): de carácter general, prepara los trabajos del Consejo y realiza las tareas que éste le confíe.
- Comité Político y de Seguridad (COPS): especializado en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (segundo pilar), incluyendo la PESD.
- Comité Militar de la UE (CMUE): máxima autoridad militar dentro del Consejo.
- Comité 133: su función es la de asistir a la Comisión en las negociaciones comerciales que ésta lleve a cabo con terceros estados u Organizaciones Interna-

cionales en el marco de las directrices que el Consejo pueda dirigirle. Aunque se podría utilizar este comité para establecer las relaciones con la OTAN u otras organizaciones de seguridad y defensa colectiva, en materia PESC/PESD estos cometidos los está desempeñando el COPS por razones prácticas.

Los Grupos de Trabajo son creados por el COREPER, a veces con carácter de grupos “ad hoc”, para tratar una materia específica y con carácter temporal. La Secretaría General del Consejo publica periódicamente la lista formal de grupos vigentes. En relación con la PESD solo existe un grupo de trabajo, que actúa directamente dependiente del COPS, el Grupo Político Militar (PMG), que prepara sus reuniones, y discute previamente los asuntos. También ejerce la coordinación con la OTAN. Todos los intentos de crear nuevos grupos de trabajos especializados en materias de defensa han sido rechazados, con la finalidad de no sobredimensionar la estructura de la Secretaría del Consejo: Así, los asuntos de defensa, incluidas las capacidades militares, se discuten en el PMG.

En el ámbito de la PESC/PESD, el Consejo puede adoptar acciones comunes. Estas se refieren a situaciones específicas en las que se considera necesaria una acción operativa de la Unión. Las acciones comunes fijan los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración<sup>33</sup>. Otro tipo de decisiones son las denominadas posiciones comunes. En ellas se define el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Los estados miembros deben velar por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes<sup>34</sup>. Además, la Presidencia del Consejo asume la representación de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común, contando para ello con la asistencia del Secretario General del Consejo, que ejerce las funciones de Alto Representante de la política exterior y de seguridad común<sup>35</sup>. La Presidencia junto con el Secretario General / Alto Representante para la PESC y un miembro de la Comisión forman la “Troika”. Habitualmente también la Presidencia siguiente toma parte, por lo que la “Troika” realmente son cuatro personas. La “Troika” es el formato normal cuando la UE se reúne con Estados no miembros importantes, tal como Estados Unidos o Rusia.

#### **d) El Comité de Representantes Permanentes (COREPER).**

Las reuniones del Consejo son preparadas por el COREPER, en el que los estados miembros están representados al nivel de embajador. Se reúne una vez a la se-

---

<sup>33</sup> TRATADO DE LA UNION EUROPEA, Artículo 14.

<sup>34</sup> Ibid, Artículo 15.

<sup>35</sup> Ibid, Artículo 18.

mana. Antes de que un asunto sea elevado al COREPER, previamente ha sido tratado en alguno de los grupos de trabajo existentes. El COREPER asegura la coordinación de las políticas de los estados miembros y del propio Consejo. Los embajadores pueden valorar el conjunto de intereses de sus estados y, sobre esta base, llegar a acuerdos. Todos los asuntos a tratar por el Consejo deben ser examinados antes por el COREPER, a no ser que el propio Consejo decida otra cosa. En materias PESD, como norma no escrita, el COREPER no interviene en la discusión de los asuntos, ya que el comité preparatorio, el COPS, también tiene nivel de representación de embajadores. Su función se limita a decidir sobre la inclusión de los documentos procedentes del COPS en el orden del día del Consejo, y tramitarlos para su aprobación.

Otro punto en el que podría intervenir es en el de la creación de grupos de trabajo que sirvan al COPS. Hasta el momento solo ha creado uno, el PMG, pero a medida que se profundice en la PESD, el COREPER deberá analizar la creación de otros nuevos.

El estatuto implícito que hasta el momento ha asumido el COREPER, de inhibición en materias PESD, no debe llevar a engaño. Es producto del escaso desarrollo alcanzado hasta el momento de esta política, en especial en lo referente a la implementación ejecutiva de operaciones y acciones concretas. En cuanto estas se produzcan, ya sean referentes a operaciones militares (en especial la coordinación con la ayuda humanitaria y la financiación común), ya a la implementación de decisiones relativas a la política común de armamentos, pendiente de desarrollar, la coordinación con la Comisión debe correr a cargo de este órgano.

### **e) La Comisión Europea**

La Comisión personifica y defiende el interés general de la Unión. El Presidente y los miembros de la Comisión son nombrados por los estados miembros previa aprobación por el Parlamento Europeo. Actúa como verdadero motor del sistema institucional comunitario, ya que:

- Tiene el derecho de iniciativa legislativa, y propone los textos de ley que se presentan al Parlamento y al Consejo.
- Es la instancia ejecutiva, garantiza la ejecución de las leyes europeas (Directivas, Reglamentos y Decisiones), del presupuesto y de los programas adoptados por el Parlamento y el Consejo.
- Es la guardiana de los Tratados, vela por el cumplimiento del Derecho comunitario, conjuntamente con el Tribunal de Justicia.

- Es la representante de la Unión en la escena internacional, negocia los acuerdos internacionales, principalmente de comercio y de cooperación.

La Comisión está plenamente asociada a las funciones de la Presidencia, a la que asiste en las funciones de representación de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común, así como en su faceta de responsable de la ejecución de las decisiones adoptadas en esta materia<sup>36</sup>. Esta asociación es por lo tanto extensiva a las decisiones PESC que entren en materias PESD. Su papel resulta más claro en relación con la política industrial de armamentos, y los aspectos asociados de investigación y desarrollo, donde está asumiendo gradualmente un papel más relevante. Por otra parte, su función será decisiva cuando se profundice en los aspectos de financiación común, a los que el desarrollo natural de la PESD debe llevar en el futuro.

### f) El Parlamento Europeo.

El PE, único órgano electo de la UE, tiene las siguientes funciones:

- Comparte con el Consejo la función legislativa, es decir, la aprobación de las leyes europeas. Tras la presentación de una propuesta legislativa de la Comisión se pueden seguir tres tipos principales de procedimientos:
  - Procedimiento de consulta: el Consejo consulta al Parlamento Europeo antes de la adopción del acto.
  - Procedimiento de codecisión: el Parlamento es coautor del acto con el Consejo.
  - Procedimiento de cooperación: el Parlamento coopera ampliamente en la elaboración del acto adoptado por el Consejo.

La participación del Parlamento Europeo contribuye a garantizar la legitimidad democrática de los textos adoptados.

- Comparte con el Consejo la función presupuestaria, pudiendo modificar los gastos comunitarios. En último término, adopta el presupuesto en su totalidad.
- Efectúa un control democrático sobre la Comisión, aprueba la designación de sus miembros y dispone de la facultad de censurarla. También efectúa un control político sobre el conjunto de las instituciones.

El TUE dota al PE de una cierta capacidad de actuación en el ámbito de la PESD<sup>37</sup>. El Parlamento Europeo debe ser consultado por la Presidencia del Consejo sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la política exterior y de seguri-

---

<sup>36</sup> TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, Artículo 18.

<sup>37</sup> TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, Artículo 21.

dad común, y sus opiniones tenidas en cuenta. Asimismo, la Presidencia y la Comisión deben mantener regularmente informado al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de la política exterior y de seguridad de la Unión. Por su parte, el Parlamento Europeo puede dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo. En este sentido, cada año tiene lugar un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC y de la PESD.

#### **4.2. Órganos propios de la PESD.**

Los Consejos Europeos de Helsinki y Niza han supuesto dos pasos sucesivos en la articulación propia de la PESD con la creación de los órganos que la definen en el primer caso, y la definición exacta de sus términos de referencia, o lo que es igual, sus competencias, cometidos y responsabilidades. La futura Conferencia Intergubernamental del 2004 implicará, sin duda, algunos cambios en la dirección de la profundización de las instituciones PESD, y en la extensión de sus cometidos, dentro de este proceso dinámico, de la construcción europea.

##### **a) El Comité Político y de Seguridad (COPS).**

Integrado por representantes nacionales con categoría de embajador o alto funcionario, se ocupa de todos los aspectos de la PESC, incluida la PESD. Su cometido es el seguimiento de la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común, y contribuir a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste o por propia iniciativa. Asimismo, supervisa la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión. Bajo la autoridad del Consejo, realiza el control político y dirección estratégica de las operaciones militares de gestión de crisis.

Una de sus funciones, actualmente poco desarrollada, pero con un gran potencial, es la de dirigir políticamente el desarrollo de las capacidades militares de la Unión. Esta responsabilidad permite al COPS iniciar el camino hacia la conformación de unas verdaderas Fuerzas Armadas Europeas, objetivo aún muy lejano, pero hacia el que ya se han dado algunos pasos, que precisan cierta coherencia, como la creación de las Eurofuerzas (EUROCORPS, EUROFOR, EUROMARFOR y SIAF).

En caso de crisis, la presidencia del COPS podría ser ostentada por el Secretario General / Alto Representante para la PESC.

##### **b) El Comité Militar.**

Integrado por los Jefes del Estado Mayor de la Defensa, que disponen de representantes militares permanentes (MILREP UE), este comité es la máxima autoridad militar dentro del Consejo. Se encarga de:

- asesorar al COPS en temas militares y le hace recomendaciones en cuestiones militares en el ámbito de la UE,
- ejercer la dirección de todas las actividades militares que se lleven a cabo en el marco de la UE y la dirección / orientación militar del Estado Mayor de la UE.

El Presidente (PCMUE) es un general o almirante de cuatro estrellas, preferentemente que haya sido anteriormente JEMAD de un Estado miembro, elegido por los JEMAD de los Estados miembros y nombrado por el Consejo. Su mandato es de tres años. Además, desempeña la función de asesor militar del SG / AR en todos los temas militares.

### **c) El Estado Mayor de la UE.**

Aporta los conocimientos técnicos militares y da apoyo a la PESD, incluida la conducción de las operaciones militares de gestión de crisis dirigidas por la UE. Es un órgano de la Secretaría del Consejo que depende directamente del SG / AR, sin embargo, mantiene una relación funcional del Comité Militar. El Director General del EMUE (DGEMUE) es un general o almirante.

Se ocupa de la alerta temprana, la evaluación de la situación y la planificación estratégica de las misiones de Petersberg, incluida la determinación de las fuerzas nacionales y multinacionales europeas necesarias para las operaciones. Ejecuta las políticas y decisiones con arreglo a las directrices del CMUE.

### **d) Centro de Satélites e Instituto de Estudios de Seguridad.**

Además de los órganos creados por el Consejo de Helsinki y desarrollados por el de Niza, se han incorporado a la UE dos organismos procedentes de la desactivación de la UEO. En concreto, se crearon en forma de agencias autónomas, el Centro de Satélites (CS) y el Instituto de Estudios de Seguridad (IES). Ambas comenzaron a funcionar en el seno de la UE el día 1 de enero de 2002<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Ya en el Consejo de Colonia (CONSEJO DE COLONIA, Conclusiones de la Presidencia, Anexo III) se reflejaba que la Unión debería contar con la capacidad de analizar situaciones, de acceder a la información militar y de realizar la necesaria planificación estratégica. Para ello podrán ser necesarios, entre otros recursos un Centro de Satélites y un Instituto de Estudios sobre la Seguridad.

El Centro de Satélites está situado en Torrejón de Ardoz (Madrid), y tiene la misión de secundar la toma de decisiones de la Unión en el contexto de la PESD, y en particular de la PESD, facilitando el material resultante del análisis de imágenes y datos complementarios obtenidos por satélites. Por el momento no dispone de satélites propios, utilizando las cesiones de uso realizadas por distintos Estados Miembros.

La misión del Instituto de Estudios de Seguridad, con sede en París, es la de contribuir al desarrollo de la PESD, incluida la PESD, mediante la realización de investigaciones y análisis académicos.

#### **4.3. Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (CIVCOM).**

Los acontecimientos de Kosovo subrayaron la importancia de los instrumentos necesarios para la respuesta a las crisis con medios no militares. Es por ello que en la Presidencia alemana del primer semestre del año 1999, y más concretamente en el Consejo de Colonia, se da el mandato a la Presidencia siguiente para continuar los trabajos en este aspecto de la seguridad, incluidos el perfeccionamiento y la mejor coordinación de los instrumentos con que cuenta la Unión y sus Estados miembros. En el Consejo de Helsinki se elaboró un plan de acción para trabajar en estos temas y se aprobaron dos informes incluyendo los objetivos europeos comunes, el de carácter general y el de capacidades colectivas<sup>39</sup>.

En los meses posteriores a Helsinki, la Comisión elaboró un inventario de medios nacionales susceptibles de ser empleados en la gestión de crisis, con vistas a crear una unidad civil de reacción rápida. Este documento fue aprobado por el Consejo Europeo de Feira<sup>40</sup>, estableciendo el mismo límite de operatividad fijado para la fuerza militar, el año 2003, momento en el cual la Unión acordó disponer de un contingente de 5.000 policías, de los cuales al menos mil puedan ser desplegados en menos de treinta días, capaz de asumir misiones internacionales en los ámbitos de restitución del estado de derecho, administración y protección civil, asistencia y formación a jueces, fiscales, policías, administradores y agentes penitenciarios locales.

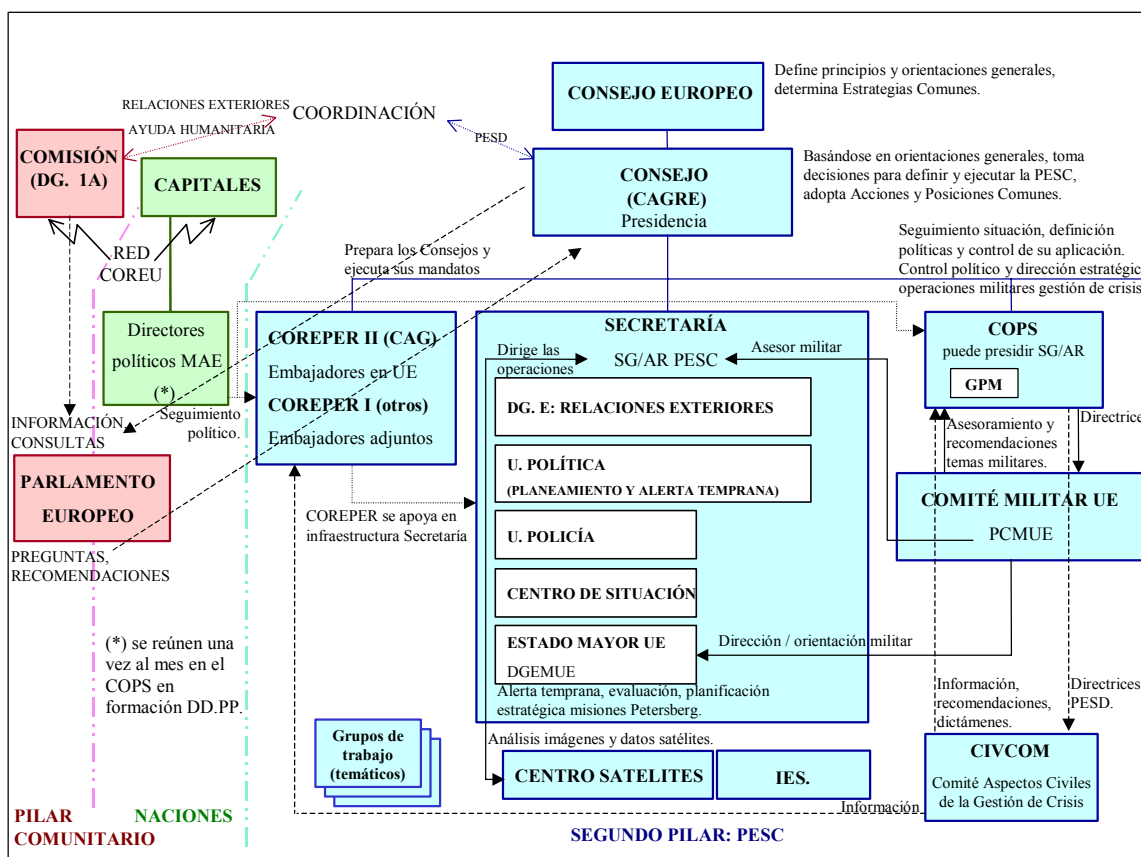
Con este objetivo, durante la Presidencia portuguesa, con fecha 22 de mayo de 2000, por decisión del Consejo se establece un Comité para los aspectos civiles de la

---

<sup>39</sup> CONSEJO DE HELSINKI, Conclusiones de la Presidencia, Anexo 2 al Anexo IV: "Informe de la Presidencia sobre la gestión no militar de crisis de la Unión Europea".

<sup>40</sup> CONSEJO DE FEIRA, Conclusiones de la Presidencia, Anexo I, "Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la PESD", Apéndices 3 y 4 "Estudio sobre los objetivos concretos relativos a los aspectos civiles de la gestión de crisis", y "Objetivos concretos para la Policía".

gestión de crisis (CIVCOM)<sup>41</sup>. El Comité está compuesto por representantes de los estados miembros y funciona como grupo de trabajo del Consejo, informando al Comité de Representantes Permanentes (COREPER). También facilita información, formula recomendaciones y asesora en materia de aspectos civiles de la gestión de crisis al COPS y a los demás órganos del Consejo con arreglo a sus competencias respectivas.<sup>42</sup>



**Estructura PESD de la Unión Europea:** Gráfico cedido por el Ministerio de Defensa, Dirección General de Política de Defensa (abril 2003).

## 5. LA CREACION DE LA FUERZA DE ACCION RAPIDA.

El Consejo de Helsinki dio un paso decisivo en el camino de la PESD al acordar la creación de una capacidad autónoma europea para decidir y, en los casos en que la OTAN se inhibiera, para ejecutar las operaciones militares tipo Petersberg en las situaciones de crisis que se considerasen que afectaban los intereses de la UE. A lo largo de 1999 fueron discutidos los procedimientos más adecuados para crear los medios militares propios que la UE necesitaba para intervenir de forma independiente. En la prima-

<sup>41</sup> En respuesta a la solicitud del Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000.

<sup>42</sup> Diario Oficial nº L 127 de 27 de mayo de 2000, p.1.



vera de ese año<sup>43</sup>, franceses y alemanes alcanzaron un acuerdo sobre una propuesta basada en la colectivización de fuerzas (*pooling*), sobre las existentes en ese momento en los estados miembros, a la que se sumaría el desarrollo de una base industrial europea que sirviera de respaldo a las capacidades militares.

Sin embargo fue el criterio británico el que acabó imponiéndose<sup>44</sup>. La estrategia británica consistía en definir unos objetivos comunes (*headline goals*) respecto de capacidades esenciales tales como unidades militares, estructura de fuerzas, cadena de mando y cuarteles generales operativos, inteligencia, logística, y un largo etcétera. Una vez definidos dichos objetivos, y en una primera aproximación, los estados miembros realizarían una serie de contribuciones voluntarias, en la forma de capacidades a disposición de la Unión, que deberían cubrir las necesidades derivadas de dichos objetivos. La idea subyacente era que las carencias residuales implicarían la decisión de su adquisición por parte de los estados. De esta manera, el Reino Unido intentaría que los europeos gastaran más en defensa, con objeto de aproximar sus capacidades militares a las de los EEUU, objetivo deseado también por la OTAN. Alemania se sumó también a esta propuesta, subrayando la necesidad de reforzar las capacidades colectivas en materia de inteligencia y de transporte estratégico sin las cuales la Unión carecería de autonomía real para realizar ninguna misión<sup>45</sup>.

El Consejo de Helsinki había establecido como objetivo general la creación, para el año 2003, de una fuerza militar terrestre de entre 50.000 y 60.000 soldados, con los correspondientes componentes naval y aéreo, con capacidad para desplegarse plenamente en un tiempo máximo de 60 días y mantenerse así durante un año. Además, como ya se ha descrito anteriormente, había definido el entramado de órganos políticos, político-militares y militares para conducir estratégicamente las operaciones, y los instrumentos no militares para dar respuesta a estas crisis. Una vez en funcionamiento los nuevos órganos provisionales y fijado el Objetivo General de la fuerza de intervención rápida, los trabajos desarrollados a lo largo del año 2000 se centraron en la definición de detalle de dicho objetivo, y la elección de las distintas unidades militares y capacidades nacionales que debían componer dicha fuerza por agregación<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Cumbre Franco-Alemana de Toulouse (29.5.99). El texto de la declaración final de esta reunión, así como el de los demás encuentros bilaterales sostenidos por la diplomacia francesa y que son mencionadas a continuación, pueden ser consultados en la red en la dirección [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).

<sup>44</sup> Cumbre Franco-Británica de Londres (25.11.99).

<sup>45</sup> Cumbre Franco-Alemana de París (30.11.99). Otra de las propuestas relevantes acordada en este encuentro fue la creación de un mando europeo para el transporte aéreo.

<sup>46</sup> Los trabajos preparatorios (el catálogo provisional de capacidades militares de la UE fue elaborado por el COPS) y las discusiones previas a la aprobación, realizadas durante el otoño del 2000 bajo presidencia francesa, se encuentran detallados en ARTEAGA, Felix, (2000) "Siglo XXI: la hora de la defensa europea", en Revista Española de Defensa nº 155/2000, pp.45-53. Sobre el resultado de la Conferencia véase "CONSEJO DE NIZA, Conclusiones de la Presidencia, Anexo I "Declaración sobre compromisos de capacidades militares".

Para la determinación de las unidades componentes de la fuerza se ha seguido un sistema por etapas, cuya finalización no se ha alcanzado todavía. El primer paso del proceso consistió en la definición de los requerimientos que precisa para operar una fuerza del tamaño decidido. Para este cometido se creó un órgano asesor de expertos que debería traducir el Objetivo General en necesidades concretas y específicas, contrastando las demandas que implican los distintos escenarios posibles para operaciones Petersberg<sup>47</sup>. Este órgano, denominado *Helsinki Headline Goal Task Force (HTF)* se adoptó, por razones administrativas, como configuración especial del grupo de trabajo del Comité Militar, incluyendo además expertos enviados por las naciones. El grupo se podía reforzar, además, por expertos enviados por la OTAN. Esta última inclusión se aceptó como concesión política a los estados miembros más atlantistas, en especial el Reino Unido y los Países Bajos, para mantener el espíritu de colaboración entre ambas organizaciones.

Los trabajos del HTF condujeron a la redacción de un catálogo de requerimientos, denominado *Helsinki Headline Goal Catalogue (HHC)*, que incluye los medios y unidades precisos para activar operaciones hasta el grado de ambición aceptado en Helsinki. Con este elemento como base, los estados ofrecieron unidades y medios de sus Fuerzas Armadas nacionales a disposición de la UE que cubrieran los requisitos. Estos se materializaron durante la celebración en Bruselas (21 de noviembre de 2000) de una reunión de Ministros de Defensa, que se denominó Conferencia de Compromiso de Capacidades<sup>48</sup>.

La segunda etapa del proceso se inició con la compilación por el HTF de las ofertas nacionales en el denominado *Helsinki Forces Catalogue (HFC)*, y la comparación de este con el HHC. De este análisis salió un conjunto de carencias para alcanzar el Objetivo General, que fueron reunidas por el HTF en un nuevo catálogo, el denominado *Helsinki Progress Catalogue (HPC)*. Este documento ha servido de base para iniciar un nuevo ciclo, con la convocatoria por la Presidencia Belga, en noviembre de 2001 de una nueva conferencia, la denominada Conferencia de Mejora de Capacidades, en la que los estados realizaron contribuciones adicionales. A pesar de estas nuevas aportaciones, se ha mantenido un número importante de carencias, entre ellas un conjunto de “carencias críticas” en áreas como el transporte estratégico, el reabastecimiento en vuelo, los medios de inteligencia y vigilancia del campo de batalla, medios de

---

<sup>47</sup> Estos escenarios incluyen operaciones de apoyo humanitario, de rescate de no-combatientes, y de separación de partes en conflicto, incluyendo el empleo de la fuerza. Estos escenarios vienen definidos en el HELSINKI HEADLINE GOAL CATALOGUE, ver.2002.

<sup>48</sup> CONSEJO EUROPEO DE NIZA, Conclusiones de la Presidencia, Anexo I al Anexo VI, Informe de la Presidencia sobre la política europea de seguridad y defensa, “Declaración de compromiso de capacidades militares”.

mando y control, y determinados medios de combate de elevado nivel tecnológico, como los helicópteros de combate. Estas carencias presentan como elemento común el hecho de que su elevado coste impide que ningún Estado Miembro pueda adquirirlos en cantidad suficiente por sí solo, con lo que la disponibilidad de ellos en las Fuerzas Armadas nacionales es insuficiente, cuando no inexistente, por lo que para su solución se precisaría un esfuerzo colectivo.

Pese a estas limitaciones el Consejo Europeo de Laeken procedió a una declaración de operatividad de la PESD, aunque de carácter interino, y limitada en su alcance<sup>49</sup>. Este documento tiene un carácter más político que práctico, toda vez que la Unión dista aún de poder acometer las misiones propuestas en un grado suficiente. Sin embargo, se ha pretendido con él mantener el impulso logrado, y evitar el desencanto de algunos estados miembros, singularmente el Reino Unido, frente al grado de compromiso de los demás.

El Consejo Europeo de Laeken, además, ha abierto la siguiente etapa en el proceso de obtención del Objetivo General. Por una parte, a raíz del mandato de este Consejo a las presidencias sucesivas, el HTF ha realizado una revisión del HHC, adecuando los requerimientos operativos de forma más realista a las situaciones de planeamiento, y los estados miembros han reconsiderado sus contribuciones al HFC, sobre la base de los medios militares existentes en sus Fuerzas Armadas. Este ejercicio ha llevado a una notable reducción de las carencias que se presentan al Objetivo General, y el HPC se encuentra actualmente en revisión. Pero el paso más importante ha sido, sin duda, el lanzamiento del denominado Plan de Acción Europeo de Capacidades<sup>50</sup>. Esta iniciativa pretende acometer la solución de las carencias críticas cuya adquisición no se prevé por estados individuales por su elevado coste y complejidad tecnológica (transporte estratégico, inteligencia y vigilancia del campo de batalla, medios de mando y control,...). La novedad radica en que para cada una de estas carencias se prevén soluciones multinacionales, que incluyen la propiedad y empleo común por parte de varios estados y la adquisición multinacional entre otras, aunque por el momento parece excluirse la propiedad común de la UE.

Esta última etapa aún está pendiente de conclusión, aunque parece poco probable que el Plan de Acción pueda ofrecer resultados concretos antes del final de 2004. Sin embargo, es muy probable que, buscando un efecto político, la Unión declare la operatividad plena antes de diciembre del 2003, con objeto de afirmar el logro del obje-

---

<sup>49</sup> CONSEJO EUROPEO DE LAEKEN, Conclusiones de la Presidencia, Anexo II "Declaración de operatividad de la PESD".

<sup>50</sup> CONSEJO EUROPEO DE LAEKEN, Conclusiones de la Presidencia, Anexo I al Anexo IV, "Declaración sobre la mejora de las capacidades militares europeas, Plan de Acción Europeo de Capacidades.

tivo previsto, y mantener la credibilidad de la PESD, aunque condicionará esta operatividad al acceso asegurado a determinados medios de la OTAN, una vez que ya se han alcanzado los acuerdos precisos para ello, como se expondrá más adelante. La toma de control por al UE de la operación de la OTAN en de abril del segundo semestre del 2003 apunta en este sentido.

Como puede inferirse del proceso descrito, el término “Fuerza de Reacción Rápida”, por “periodístico” que pueda parecer, no se ajusta exactamente a las características del Objetivo General acordado en Helsinki, según se ha evolucionado en su concepción. Se trata más bien de una estructura de fuerzas, en diversos grados de disponibilidad, que permite activar una organización operativa, o “fuerza conjunta” para cada caso. El diseño de esta estructura de fuerzas, una vez sea finalizado, será sometido a un mecanismo de revisión y actualización para adaptarlo a la evolución de los escenarios estratégicos y de los desarrollos tecnológicos, en plena transparencia y refuerzo con la OTAN, según un sistema denominado Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, cuya adopción se decidió en el Consejo Europeo de Gotemburgo<sup>51</sup>, y se ha aprobado por el COPS en fechas recientes.

---

<sup>51</sup> CONSEJO EUROPEO DE GOTENBURGO, Conclusiones de la Presidencia, Anexo III, Documentos presentados al consejo europeo de Gotemburgo

## **6. RELACIONES CON TERCEROS PAÍSES.**

En el Consejo Europeo de Niza se aprobó un documento<sup>52</sup> que regula los dispositivos permanentes de consulta y participación de terceros países en la gestión de crisis que lleve a cabo la UE<sup>53</sup>. En el se recogen dos casos:

- Consultas fuera de un periodo de crisis: se realizarán con carácter periódico, inspiradas por consideraciones pragmáticas y de eficacia. Cada país tercero podrá designar, en el seno de su Misión ante la UE, a un representante para garantizar el seguimiento de la PESD y ser interlocutor del COPS. Además, para facilitar la asociación de los estados terceros que lo deseen a las actividades militares de la Unión, estos podrán designar a un oficial acreditado ante el Estado Mayor que servirá de punto de contacto.
- Consultas en periodo de crisis: se intensificarán a todos los niveles sobre la base de los dispositivos para periodo normal. Durante el periodo de estudio de una hipotética operación militar de gestión de crisis, las consultas tendrán el objetivo de asegurar que los países terceros que puedan contribuir potencialmente a una operación de gestión de crisis dirigida por la UE estén informados de las intenciones de la Unión, en particular de las opciones militares proyectadas. Tras la decisión del Consejo sobre las opciones militares y el concepto de la operación, se invitará formalmente a los países terceros a participar. Cuando para la misma se recurra a medios y capacidades de la OTAN, los miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE podrán decidir su participación en la operación sin necesidad de ser invitados.

Tras la invitación cursada tras el Consejo Europeo de Copenhague a un cierto grupo de candidatos para iniciar las negociaciones de acceso a la UE, el COPS y el Comité Militar están estudiando modalidades de participación de estos países en las reuniones de ambos organismos, aunque todavía no hay nada acordado.

Además, en Niza también se estableció el Comité de Contribuyentes, en el que participan todos los Estados Miembros de la UE y terceros países que aporten fuerzas militares relevantes a una operación. Este comité es el principal foro de debate de to-

---

<sup>52</sup> CONSEJO EUROPEO DE NIZA, Conclusiones de la Presidencia, Anexo VI al Anexo VI "Acuerdos correspondientes a los miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE y otros países candidatos al acceso a la UE".

<sup>53</sup> La denominación de "terceros países" engloba a los países europeos miembros de la OTAN que no pertenecen a la Unión Europea, y a los países candidatos a la adhesión a la Unión. En las consultas y reuniones previstas con terceros países se contemplan dos formatos, el denominado formato +6 (que incluye solamente a los miembros de la OTAN) y el formato +15, que encuadra a los 13 países candidatos a la adhesión a la Unión, más Islandia y Noruega.

dos los problemas relativos a la gestión diaria que no dependan exclusivamente del Comandante de la Operación, formula dictámenes y recomendaciones sobre las posibles adaptaciones de la planificación operativa y se pronuncia sobre la planificación del final de la operación y la retirada de fuerzas. Sus puntos de vista y recomendaciones sirven para apoyar las deliberaciones del COPS, al que corresponde el control político y la dirección estratégica de la operación.

## **7. RELACIONES CON LA OTAN.**

Los Estados Miembros de la UE vienen reconociendo oficialmente en todos los comunicados en materia de defensa que la OTAN sigue siendo la piedra angular de su defensa colectiva, considerándose que el desarrollo de la PESD contribuye a reforzar el vínculo transatlántico<sup>54</sup>. Actualmente, once de los quince estados miembros de la UE lo son de la OTAN y están unidos por la cláusula de defensa colectiva de su artículo 5. Entre los candidatos a la adhesión, cuatro ya son miembros de la OTAN, y otros han sido invitados a unirse en 2004. Basándose en las decisiones adoptadas por la UE y la OTAN en el Consejo Europeo de Colonia y en la Cumbre de Washington<sup>55</sup> (abril 1999) respectivamente, se llevaron a cabo una serie de trabajos para establecer una relación permanente y eficaz entre ambas organizaciones. En el Consejo Europeo de Feira<sup>56</sup> se establecieron cuatro áreas principales de actuación coordinadas por sendos “Grupos Ad Hoc” OTAN/UE para progresar en la adopción de acuerdos definitivos:

- a) **Seguridad:** acuerdo para permitir el intercambio de información clasificada.
- b) **Objetivos de capacidades militares:** para facilitar a la UE el acceso a la experiencia de la OTAN en la elaboración del Objetivo Principal de capacidades militares. Los trabajos se llevan a cabo en el seno del grupo de trabajo: “Headline Goal Task Force Group plus” (HTF+), que no es sino el grupo de trabajo HTF de la UE reforzado con oficiales de la Alianza.
- c) **Acceso de la UE a medios y capacidades militares de la OTAN:** con tres apartados diferenciados:
  - Acceso asegurado de la UE a las capacidades de planeamiento de la OTAN.
  - Presunción de disponibilidad de medios y capacidades pre-identificados de la OTAN por la UE.
  - Identificación de opciones de mando OTAN para operaciones lideradas por la UE.

---

<sup>54</sup> Reconocido por el propio TRATADO DE AMSTERDAM, Artículo 17.

<sup>55</sup> COMUNICADO DE LA CUMBRE DE WASHINGTON (1999), párrafo 10.

<sup>56</sup> CONSEJO EUROPEO DE FEIRA, Conclusiones de la Presidencia, Apéndice 2 al Anexo I, “Principios para la consulta con la OTAN en asuntos militares, y recomendaciones para el desarrollo de modalidades para las relaciones OTAN/UE”.

d) **Acuerdos institucionales permanentes:** definición de mecanismos para regular con carácter permanente las relaciones institucionales entre ambas organizaciones.

En el Consejo Europeo de Niza<sup>57</sup>, la UE aprobó una serie de documentos sobre los dispositivos permanentes para las consultas y la cooperación entre UE y OTAN. Por último, el 17 de marzo de 2003 se produjo un intercambio de cartas entre los Secretarios Generales de ambas organizaciones con las que ha quedado aprobado el marco que regula las relaciones entre la UE y la OTAN. Los documentos que constituyen dicho marco son los siguientes:

- “Acuerdo entre OTAN y UE sobre Seguridad de la Información”.
- “Acceso asegurado de la UE a las capacidades de planeamiento de la OTAN para contribuir al planeamiento militar de operaciones lideradas por la UE”.
- “Modalidades para la participación de Oficiales del EM Internacional de la UE en el planeamiento”.
- “Presunción de disponibilidad para la UE de capacidades y medios comunes pre-identificados de OTAN, para uso en operaciones lideradas por la UE”
- “Camino a seguir en el trabajo sobre entrega, control y recuperación de medios y capacidades puestos a disposición para una operación liderada por la UE”.
- “Informe sobre el papel europeo de DSACEUR, y Términos de Referencia para DSACEUR”. (Papel del 2º Jefe Estratégico de la Alianza en Europa en relación con la UE).
- “Memorándum sobre identificación de elementos principales de opciones de mando de OTAN en Europa para operaciones lideradas por la UE”.
- “Consultas entre UE y OTAN en el contexto de una posible operación liderada por la UE haciendo uso de capacidades y medios colectivos de la Alianza”.
- “UE y OTAN: Requerimientos de Capacidades coherentes y mutuamente reforzados” (OTAN), y “Definición del Mecanismo de Desarrollo de Capacidades” (UE).
- “Principios y procedimientos para entrega, control y recuperación de medios y capacidades puestos a disposición para una operación liderada por la UE”.
- “Informe del Comité Superior de Recursos de la OTAN sobre entrega, control y recuperación de medios y capacidades puestos a disposición para una operación liderada por la UE. Consideraciones legales y financieras.”

La esencia de este paquete de acuerdos, denominados genéricamente “Berlín Plus” por extensión del término acuñado en Feira, es el establecimiento de un sistema de acceso de la UE a los medios de todo tipo de la OTAN con una doble finalidad. Por

---

<sup>57</sup> CONSEJO EUROPEO DE NIZA, Conclusiones de la Presidencia, Anexo VII al Anexo VI, “Acuerdos permanentes de consulta y cooperación entre la UE y la OTAN”,

una parte, la UE puede cubrir las carencias que se presentan a la consecución del Objetivo General, y está en condiciones de iniciar operaciones propias en el marco de la PESD. Por otra parte, la OTAN, que ve con cierta suspicacia esta iniciativa por lo que pudiera debilitar a la alianza y al vínculo trasatlántico, establece una relación clientelar con la UE que le permite influir en sus decisiones

Chipre y Malta, candidatos a la adhesión, no pueden participar, de momento, en las operaciones militares de la UE que utilicen elementos de la OTAN. Al no pertenecer a la Alianza Atlántica ni participar en su "Asociación para la Paz", no están contempladas en el "Acuerdo sobre Seguridad de la Información" entre ambas organizaciones, y por tanto, no pueden recibir información clasificada que afecte a dichos elementos. No obstante, tendrán derecho a tomar parte en las instituciones y órganos en relación con las decisiones que no se refieran a la ejecución de dichas operaciones, cuando lleguen a convertirse en miembros de la Unión.

## **8. EL FUTURO: LA CONVENCION PREPARATORIA DE LA CIG 2004.**

El Consejo Europeo de Laeken decidió convocar una Convención que garantizara una preparación tan amplia y transparente como fuera posible de la próxima Conferencia Intergubernamental que en el 2004 revisará el Tratado de la Unión. Esta Convención tiene el cometido de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles. El antiguo presidente de la República Francesa Giscard d'Estaing ha sido nombrado Presidente de la Convención. Los trabajos se han desarrollado durante un año a partir del 1 de marzo de 2002.

Los temas PESD han sido estudiados por el Grupo de Trabajo VIII (Defensa), que en su informe final formula las siguientes recomendaciones<sup>58</sup>:

a) **Necesidad de una actualización de las misiones Petersberg**, ampliando su alcance a otras tareas que impliquen el uso de medios militares, tales como:

- Prevención de conflictos (alerta temprana, medidas de construcción de confianza y seguridad, etc).
- Operaciones conjuntas de desarme (programas de destrucción y de control de armas).
- Asistencia y asesoramiento militar (cooperación militar con terceros países).
- Estabilización post-conflicto.

---

<sup>58</sup> CONVENCION EUROPEA (2002), Informe final del Grupo de Trabajo VIII, Defensa.



- Apoyo a terceros países para combatir el terrorismo, en respuesta a una solicitud previa.

b) **Mejora de los dispositivos de gestión de crisis**, con objeto de mejorar la coherencia y eficiencia de la Unión. Se proponen varias medidas:

- Delegación al COPS de poder de decisión en relación con el control político y la dirección estratégica de una operación decidida por el Consejo, mientras dure esta.
- Reforzar el papel del Alto Representante para la PESC durante la gestión de una crisis, dotándole de poder de iniciativa en la conducción y coordinación de las operaciones, e incluso poder delegado por el Consejo en casos de urgencia.
- La coordinación inmediata de los aspectos civiles y militares de una operación de gestión de crisis, debe corresponder al Representante Especial sobre el terreno, quien actúa bajo la autoridad del Alto Representante para la PESC.
- Establecimiento de un mecanismo financiero que permita el lanzamiento de una operación militar en sus etapas iniciales.

c) **Mayor flexibilidad en la toma de decisiones**. A la vista de la ampliación a 25 miembros, y de las diversas voluntades existentes entre los Estados Miembros a la hora de involucrarse en una operación, la Unión debe pasar de la unanimidad a otros procedimientos de toma de decisiones menos rígidos. Aunque la decisión de lanzar una operación sería siempre por consenso, se aplicarían las reglas de la abstención constructiva, menos rigurosas. Los socios que no quisieran apoyar activamente una operación, se abstendrían, sin oponerse, involucrándose militarmente en ella sólo aquellos miembros con voluntad expresa de participar.

d) **Cláusula de solidaridad frente a las amenazas terroristas dentro de la Unión**, que permita la prevención y respuesta con instrumentos militares y civiles frente a este tipo de amenazas en el interior de la Unión. Incluso mediante la utilización de unidades civiles y militares especializadas en protección civil.

e) **Cooperación reforzada entre varios Estados en materia de defensa colectiva**. A pesar de la oposición manifestada por varios miembros, algunos esgrimiendo el status de países “no alineados”, y otros considerando que la defensa colectiva ya está cubierta por la OTAN, se plantea la posibilidad de que el nuevo Tratado pueda contemplar una cooperación reforzada entre aquellos Estados Miembros que lo deseen, con la posibilidad de asumir los compromisos del artículo V del Tratado de Bruselas Modificado (UEO).

f) **Creación de una agencia de armamentos e investigación estratégica**, con el fin de reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa en Europa. Con ello se propiciaría el desarrollo de programas de cooperación entre los Estados miembros y se facilitaría el logro de las capacidades militares precisas.

g) **Creación de una nueva configuración del Consejo que reúna a los Ministros de Defensa**, con competencia en materia de capacidades militares de la Unión. Los ministros de Defensa seguirían reuniéndose con los ministros de Asuntos Exteriores para tratar sobre la dirección de las operaciones militares de gestión de crisis.

h) **Refuerzo del papel del Alto Representante para la PESC**, con el fin de que pueda asumir la responsabilidad de dirigir la acción de la Unión en el área de la PESD.

i) **Control Parlamentario de la PESD**. Asegurando el control parlamentario sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa mediante dos vías:

- Actualmente, el Parlamento Europeo es informado de la PESC por la Presidencia del Consejo y por el Alto Representante. Se propone que el Parlamento Europeo pueda poner “resoluciones” al Consejo, para que este las tenga en cuenta.
- Los Parlamentos nacionales ejercen el control político en el campo de la política de defensa sobre sus respectivos Gobiernos. Se podrían organizar reuniones conjuntas de los distintos comités parlamentarios con objeto de intercambiar información. Los miembros del Parlamento Europeo podrían asistir a dichas reuniones.

Estas recomendaciones, algunas de las cuales no son compartidas por todos los Estados miembros, serán objeto de debate por la Convención en el pleno de la misma, y a continuación se procederá a la elaboración de las propuestas de textos para nuevos artículos del Tratado que se debatirán más tarde en la Conferencia Intergubernamental. Sin duda, no todas alcanzarán el adecuado consenso, en especial las más ambiciosas, por lo que el nuevo tratado quedará aun lejos de aportar una PESD plena y verdaderamente “común”, aunque avanzará notablemente desde la situación actual. Esta limitación es fruto de distintas concepciones de la PESD, entre los diferentes estados miembros, cuya convergencia es una cuestión de tiempo. Las razones de la controversia son tratadas en la segunda parte del presente trabajo.

Con posterioridad a la publicación del Informe del Grupo VIII de la Convención se han producido algunas iniciativas en el sentido de continuar en la profundización de la PESD. Con motivo de la cumbre Franco-Alemana, que tuvo lugar en la conmemoración del 40 aniversario del Tratado del Elíseo, ambas naciones lanzaron una serie de

propuestas que tienen por objetivo la creación en el nuevo tratado que salga de la próxima CIG de una Unión Europea de Seguridad y Defensa que sustituya a la PESD<sup>59</sup>. Con este fin, ambas naciones intentan reforzar el respaldo político a las recomendaciones más ambiciosas de la Convención, en especial la propuesta de la introducción de una cláusula de solidaridad y seguridad común, con una identificación expresa en el tratado a un paquete de riesgos comunes, con el terrorismo y la proliferación en lugar destacado, la adopción en materias PESD de los mecanismos de cooperación reforzada, como paso previo a la extensión gradual de la defensa colectiva al ámbito de la Unión, el reforzamiento de las capacidades militares, incluyendo la armonización de los sistemas de planeamiento, y por último, la potenciación de la industria militar europea mediante la activación de una política europea de armamentos, y la creación de una agencia con ese fin.

La cumbre Franco- Británica que tuvo lugar pocos días después abundó en algunas de esas propuestas, adhiriendo al Reino Unido al apoyo de franceses y alemanes a la introducción de la cláusula de solidaridad, restringida fundamentalmente al ámbito del terrorismo. Propuso además que la PESD se extendiera geográficamente a todas las áreas de interés de la PESC en especial a África, lo que supondrá probablemente problemas a un cierto número de países, en especial los neutrales. No se realizaron referencias a la defensa común, dada la posición tradicionalmente atlantista del Reino Unido. Donde la cumbre avanzó de forma sutil, pero importante, fue en la propuesta de la creación de una agencia intergubernamental para el desarrollo y adquisición de capacidades militares, dependiente de la Secretaría del Consejo<sup>60</sup>. Esta propuesta va más lejos de la adelantada por la Convención, o la declaración Franco-Alemana, ya que los cometidos que se le asignarían van más allá del desarrollo y adquisición de sistemas de armas, y entran en el planeamiento de fuerzas. Esta iniciativa supondría la generación de una estructura PESD civil en la Secretaría del Consejo, similar en muchos aspectos al Secretariado Internacional de la OTAN. La ausencia de una estructura de este tipo ha sido una carencia que ha dificultado técnicamente la creación de una formación de Ministros de Defensa en el Consejo, ya que no existían órganos específicos que prepararan los trabajos de apoyo a sus decisiones.

## **9. CONSIDERACIONES FINALES A LA PRIMERA PARTE.**

---

<sup>59</sup> Cuarenta aniversario del Tratado del Elíseo (22.01.03), Declaración del Consejo Franco- Alemán de Defensa y Seguridad.

<sup>60</sup> Cumbre Franco- Británica (04.02.03), Declaración sobre el reforzamiento de la cooperación europea en seguridad y defensa.

Dejando a un lado los aspectos de fondo sobre la evolución futura de la PESD, que serán objeto de análisis en la segunda parte del presente trabajo, y desde el punto de vista estructural, conviene hacer unas consideraciones finales a lo ya expuesto. La situación mundial actual, influida por los atentados del 11 de septiembre, está dando lugar a una mayor sensibilización política y de opinión pública en temas relacionados con la seguridad. De hecho, poco después de los atentados terroristas de Nueva York y Washington, los estados miembros de la UE reafirmaron su compromiso de dotar de operatividad cuanto antes a la Política Europea de Seguridad y Defensa<sup>61</sup>. Este compromiso, reiterado en cada Consejo y declaración oficial posterior, no es más que una manifestación de la decidida voluntad política de las naciones de dotar a la UE de una dimensión de seguridad y defensa. Parece evidente que el amplio compromiso existente dentro de la UE comprometerá el desarrollo futuro de esta política<sup>62</sup>.

La grave crisis suscitada en el seno de la Unión, a raíz de las posiciones contrapuestas de distintos estados miembros en relación con la guerra de la coalición liderada por los EEUU contra Irak, está siendo seguida de incesantes iniciativas para superar la fractura producida en la PESC, y en especial, para revitalizar la PESD. Resulta especialmente significativo que los acuerdos con la OTAN en materia de acceso por la UE a sus recursos se hayan formalizado durante el conflicto. De la misma forma, en el mismo lapso temporal se ha decidido la toma de control de la UE en la operación liderada por la OTAN en Macedonia. Por último, y a iniciativa de Bélgica, la Presidencia griega está preparando la convocatoria de un Consejo Europeo extraordinario para tratar de posibles medidas para impulsar la PESD, y sobreponerla a las consecuencias que para la misma se hayan podido derivar de la crisis. Así pues, parece que el proceso de progresiva estructuración de la defensa europea no corre el peligro de estancarse, al menos por falta de impulso político.

Ante la prevista ampliación, tampoco es previsible que se produzcan problemas insalvables, toda vez que los estados candidatos han sido incluidos en el proceso de desarrollo de la PESD, entre otras acciones, mediante consultas que permiten conocer las contribuciones que pueden hacer a la mejora de las capacidades militares de la Unión. Todos estos países conocen el compromiso alcanzado y saben que su adhesión supone asumir los logros alcanzados en esta y otras políticas. De cualquier manera, si en el futuro surgieran reticencias por parte de los actuales o futuros miembros, siempre

---

<sup>61</sup> En la declaración posterior al Consejo Extraordinario de Bruselas, celebrado el 21 de septiembre de 2001, se expresa: "La Unión alcanzará su mayor eficacia desarrollando la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC.) y dotando de operatividad lo antes posible a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD.)".

<sup>62</sup> Recordemos que de los quince Estados miembros, únicamente Dinamarca se mantiene al margen de esta dimensión de defensa, lo que se pone de manifiesto en todas las declaraciones conjuntas donde se expresa textualmente: "Dinamarca recordó el Protocolo núm. 5 anejo al Tratado de Amsterdam".

se puede recurrir a determinados mecanismos, como el de la abstención constructiva<sup>63</sup>, recurriendo a la mayoría cualificada u optando por una “cooperación reforzada” entre varios Estados<sup>64</sup>.

En relación con las capacidades militares que es necesario alcanzar para poder considerar a la UE operativa según el objetivo decidido en Helsinki, cabe esperar que se produzcan declaraciones sucesivas de haber alcanzado distintos grados de operatividad hasta que en determinado momento se considere logrado el Objetivo General, el denominado “*Headline Goal*”. En cualquier caso, las carencias en capacidades militares actualmente reconocidas hacen prever un gran esfuerzo por parte de la UE y sus miembros en tratar de eliminarlas, mediante esfuerzos en el plano nacional y multinacional. Pero, evidentemente, queda un importante camino por recorrer, y es más que probable que la UE se declare en el 2003 capaz de desarrollar todo el espectro de misiones Petersberg, aunque con posibles restricciones en cuanto al volumen y tiempo de despliegue y, quizás, con un mayor nivel de riesgo del deseado. Además, estos esfuerzos van a verse, sin duda, condicionados por las disponibilidades presupuestarias nacionales, que son objeto normalmente de restricciones por causas políticas y de opinión pública.

---

<sup>63</sup> En el momento de adoptar una decisión, un Estado miembro puede acompañar su abstención con una declaración formal, no estando obligado a aplicar la decisión, pero aceptando que ésta es vinculante para la Unión.

<sup>64</sup> En el ámbito de la PESC, esta cooperación puede aplicarse únicamente a la realización de una acción común o de una posición común, a iniciativas en materia de armamento y a iniciativas en el sector de la seguridad y de la defensa que contribuyan a la adquisición de capacidades de gestión de crisis.

## **SEGUNDA PARTE**

### **ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES PARA EL FUTURO**

#### **10. EL LARGO CAMINO DE LA CONSTRUCCIÓN MILITAR DE EUROPA**

Desde que en 1992 el Tratado de Maastricht recogiese en su Título V que no podía existir una Política Exterior y de Seguridad Común si no estaba “respaldada por el suficiente aparato de defensa”, comenzó a abrirse paso lentamente la idea de que una Europa integrada no estaría completa sino contase con una dimensión propia de seguridad y defensa, que se debería materializar en “la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común”.

Unos años más tarde, el Tratado de Amsterdam introdujo unas modificaciones importantes en cuanto al alcance operativo de esta declaración. No solo supuso un refuerzo importante de la responsabilidades del Consejo Europeo como órgano máximo de decisión de la Unión encargado de definir los principios y las estrategias de la política exterior y de seguridad común, incluido el controvertido campo de la defensa, sino que también marcó el fin de la separación artificial entre el principio estático de la seguridad (encomendada a la Unión Europea a través de su PESC) y el concepto dinámico de la defensa (encomendada a la poco operativa Unión Europea Occidental). Esta fórmula, al permitir la integración gradual y progresiva de la UEO en la UE, supuso un compromiso pragmático entre las posiciones francesa, que buscaba construir a partir de la UEO una estructura militar dentro de la UE comparable a la de la OTAN<sup>65</sup>, y la más limitada británica que contemplaba a la UEO desde las perspectivas del desarrollo de un pilar europeo dentro de la OTAN. Se creía entonces que esta era la forma, si no más eficaz, por lo menos suficiente, de dotarse de una herramienta de acción exterior rápida, coherente y creíble.

Un nuevo espíritu surgió en Europa al abandonar el Reino Unido en octubre de 1998 su tradicional resistencia a la cooperación defensiva en el marco de la UE. La declaración conjunta hecha el 4 de diciembre de ese año por el Primer Ministro británico Tony Blair y el Presidente francés Jacques Chirac en Saint Malo fue especialmente importante porque por vez primera ambos reconocían que “La Unión debe tener capaci-

---

<sup>65</sup> La UEO se consideraba “una parte integrante del desarrollo de la UE, que daría a esta la capacidad de emprender operaciones” y en consecuencia, la UE estaba obligada a “fomentar el estrechamiento de relaciones institucionales con la UEO con vistas a la posibilidad de su integración en la UE”.

dad de acción autónoma respaldada por suficientes fuerzas militares”. De esta manera quedaba abierta la puerta a una acción militar europea emprendida fuera del marco de la Alianza Atlántica, es decir empleando medios exclusivamente europeos.

Con este cambio de actitud británica, con independencia de sus razones ocultas o manifiestas, se alcanzaba el objetivo de reunir la gestión europea de crisis bajo un único techo, el de la Unión Europea. El rápido nombramiento de Javier Solana como Secretario General del Consejo y como Alto Representante de la PESC era una muestra simbólica visible de la decisión de dar rostro y voz a Europa. De esta manera quedaba abierta la posibilidad de desarrollar una política europea de defensa autónoma que permitiera a Europa actuar como “un sujeto global”, de manera que, en lo sucesivo, la UE debería poder interpretar en su totalidad, en la escena internacional, el papel político, diplomático y militar que le correspondía<sup>66</sup>.

El Consejo Europeo de Colonia fuertemente condicionado por los acontecimientos bélicos de Kosovo, finalizados unos días antes, fue un paso más allá al respaldar la idea de crear una “entidad de acción autónoma” estableciendo para ello nuevas estructuras políticas y militares y transfiriendo las funciones de la UEO a la UE. Unos meses más tarde, la cumbre de Helsinki pudo considerarse como “una apertura histórica”, al decidir los dirigentes europeos concretar sus aspiraciones respecto a la defensa común en objetivos militares concretos. Quizá sea la el compromiso en la materialización concreta de una fuerza militar, el Objetivo General, el elemento más significativo del conjunto de decisiones adoptadas. Sin embargo, las medidas de carácter estructural aprobadas son las que han supuesto verdaderamente la puesta en marcha del proceso de generación de una capacidad autónoma.

Desde de Helsinki la PESC comienza a adquirir una dimensión propia, de manera que, a partir de ese momento, los ministros de Defensa empiezan a reunirse conjuntamente con los ministros de AAEE para la toma de decisiones en lo relativo a la política de seguridad y defensa común. Asimismo, el COPS, creado también en Helsinki para asegurar la continuidad de la dirección política en la toma de decisiones para operaciones concretas, comienza a reunirse, y a proponer acciones concretas al Consejo en línea con la puesta en marcha de la fuerza europea, y sus mecanismos de mando, control y empleo, así como de planeamiento futuro de sus medios. A la eficacia de las acciones del COPS contribuye la activación del Comité Militar, y del Estado Mayor de la Unión Europea, que hasta el momento han proporcionado al primero la práctica totalidad de la base de sus discusiones en materias PESC. Quedaba de esta manera esta-

---

<sup>66</sup> Ver ARGUMOSA PILA, Rafael (2000) “Aproximación al modelo de seguridad europeo del inicio del siglo XXI”, Madrid, Cuadernos de Estrategia num.108, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

blecido un sistema político y político-militar que permitía la generación de una estrategia europea, aunque también surgieron los primeros problemas.

Un primer problema operativo que ha aparecido es el de la rotación de la presidencia del COPS cada seis meses, coincidiendo con la presidencia del Consejo. Resulta prácticamente imposible mantener la autoridad política, la credibilidad de la dirección de un conflicto, e incluso de una crisis menor, si en determinadas fechas fijas, quizá en el momento álgido de la crisis, hay que pasar la presidencia a otro país. Este es uno de los primeros problemas estructurales a los que hay que hacer frente. La solución posiblemente pase por proporcionar una estabilidad a este puesto por medio de rotaciones más prolongadas. Ello no resultaría excepcional. Ahora mismo el Comité más importante de la Unión, el Comité Monetario, no sigue la presidencia de turno. Igualmente, el Comité de Empleo también tiene una presidencia que no es rotatoria y lo mismo ocurre con el Comité de Política Económica, por citar algunos ejemplos dentro de la Unión, donde existen presidencias distintas de la de turno. Quizá la solución venga por si sola si, como parece posible, se establece una presidencia fija en el Consejo, y la del COPS pasa a ser ostentada por el Secretario General/ Alto Representante para la PESD, en línea con las conclusiones de la Convención.

Otro problema operativo del COPS proviene del complejo encuadramiento orgánico de los distintos elementos de la estructura PESD. Dado que hasta el momento la UE solo ha actuado en dos casos, y de reducida ambición (la misión policial en Bosnia, y la reciente asunción de la misión en Macedonia), no se han revelado los obstáculos que se presentan por causas orgánicas al COPS en el ejercicio de su función de control político de las operaciones. Sin embargo, sí han aparecido las primeras disfunciones en cuanto a su acción en la dirección política del desarrollo de las capacidades militares. El Comité Militar, auxiliado por el Estado Mayor, es el órgano asesor en la toma de decisiones en esta materia. Pero ni el CM, ni el EUMC están subordinados al COPS, aunque existen relaciones funcionales entre ellos definidas en Niza, si bien orientadas a la dirección de las operaciones. Por esta razón, el CM ha asumido "de facto" la dirección del desarrollo de las capacidades militares, beneficiándose de la actitud de países como Francia, Alemania o el Reino Unido que ven con reticencia la actitud de los ministerios de Asuntos Exteriores de ciertos países, en especial los neutrales, poco proclives a alcanzar compromisos militares concretos en cuestiones de detalle, y que se refleja habitualmente en sus representantes en el COPS. Al trasladar estas materias al CM, su discusión queda en el ámbito de los ministerios de Defensa, aunque, inadecuadamente, en el nivel militar. Así, con el apoyo de los "grandes", se suele sustraer al COPS del debate de relevantes asuntos referidos a la obtención de capacidades, perdiéndose



parte de la cohesión política general del proceso. Por otra parte, las decisiones del CM no gozan del mismo respaldo político que las del COPS.

Centrándonos en el aspecto militar y contrariamente a las expectativas que estos acuerdos crearon en la opinión pública, Helsinki no supone el establecimiento de un ejército europeo permanente y plenamente integrado. Para ello sería necesario llegar a una especie de pacto semejante al que se intentó sin éxito hace cincuenta años con la Comunidad Europea de Defensa, de tal forma que gran cantidad de aspectos prácticos, como son los nombramientos de los jefes de unidades, la definición de los requerimientos militares, el reclutamiento, la estandarización de equipos, la uniformidad, no solo fueran comunes sino además únicos. En Helsinki, la UE se ha limitado a pedir a los países miembros interesados en participar en operaciones militares dirigidas por ella, que destinen unidades nacionales que puedan servir como módulos o componentes para formaciones militares que se diseñarían ad hoc para cada tipo de actuación. Aunque ello constituye un paso acertado en la dirección de definir una defensa común, no cabe duda que la creación de una fuerza militar europea integrada con carácter permanente puede todavía considerarse todavía un objetivo lejano.

## **11. POLITICA EUROPEA DE DEFENSA O GESTION EUROPEA DE CRISIS**

En Amsterdam los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión asumieron las llamadas “misiones Petersberg” o de gestión de crisis que habían sido aprobadas por la UEO en junio de 1992. No obstante, estas misiones, orientadas a los aspectos humanitarios, de mantenimiento de la paz y de empleo de fuerzas en crisis, incluido la imposición de la paz por la fuerza, no configuran por si mismas una verdadera política de defensa, por más que su ejecución presuponga el uso de medidas, y la realización de acciones específicas, con medios militares. La aceptación de este límite en el alcance de la defensa europea es el resultado de la negociación interna en el seno de la Unión y, consiguientemente, expresión del mínimo denominador común entre las posiciones de los diferentes estados miembros. Surge, sin embargo, una paradoja al aceptar este tipo de limitación. Las misiones para las que se acepta la PESD son las que, por sus características, tienen menor carácter europeo ya que en ellas pueden participar fuerzas y medios humanos en las estructuras de mando que no pertenecen a la UE, e incluso pudieran ni siquiera ser europeos. Además, y simultáneamente, puede darse el caso de que algunos estados miembros, haciendo uso del mecanismo de abstención constructiva, decidan su no participación en ellas, retirando de las opciones para la configuración de la fuerza ejecutante sus ofertas al Objetivo General. Todas

estas opciones, garantizadas en los diversos Consejo Europeos y el propio Tratado<sup>67</sup>, pueden conducir, y así sucederá en la mayoría de los casos, a que las operaciones decididas en el ámbito de la PESD, se desarrollen por coaliciones no plenamente europeas, y en cuya dirección política intervendrá un organismo, el Comité de Contribuyentes, fuertemente intervenido por estados que no pertenecen a la Unión. Esta situación también se produce en la Alianza Atlántica en determinado tipo de misiones, las denominadas no-artículo 5 o fuera de área, con lo que por si misma no debería ser significativa para el carácter de la PESD. Sin embargo, en la OTAN se dan dos diferencias con la UE. En primer lugar, el control político de ese tipo de operaciones permanece siempre en el ámbito de la Alianza, en manos del Consejo del Atlántico Norte. La segunda, y más importante diferencia radica en el hecho de que las misiones de mantenimiento de la paz ni son las únicas, ni las más importantes, sino que además hay otras misiones, las de defensa colectiva, específicamente atlánticas.

Resulta evidente que hablar de una verdadera política de defensa común, y de una eventual “defensa común”, debe suponer mucho más, al menos conceptualmente. Aunque el Tratado de la Unión define lo que es la “defensa común”, puede afirmarse que una política de defensa para ser considerada como tal debe tener un carácter “omnicomprensivo”<sup>68</sup>. Esto significa definir cuales son los objetivos políticos o estratégicos a alcanzar y como se va a llegar a ellos, en definitiva, que es lo que los europeos quieren hacer en común en el campo de la defensa. Ello supone, indudablemente hablar del artículo V del Tratado de Bruselas modificado, de la defensa del territorio y de la garantía de la integridad de la Unión. En Amsterdam se ha dado un paso adelante en este sentido sobre lo establecido en Maastricht al incluir entre los objetivos de la PESC la defensa de la integridad de la Unión. Es un paso tímido con el que parece apuntarse la idea de que resulta inconcebible una seguridad dividida en lo que es la defensa territorial, la integridad de la Unión y el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Las propuesta de la Convención, reforzada por la declaración Franco-Alemana con motivo del 40 aniversario del Tratado del Elíseo, de incluir las provisiones del Tratado de Bruselas, en especial su artículo V, en la nueva redacción del Tratado de la Unión, aunque sea a través de un sistema de cooperaciones reforzadas, abunda en este sentido, y abriría de forma irreversible la PESD a la defensa común.

Ahora bien, para que esta idea tenga una traducción práctica es necesario que se materialice en aspectos concretos, como pueda ser el diseño de un sistema de pla-

---

<sup>67</sup> La abstención constructiva está consolidada en el Artículo 23 del TRATADO DE LA UNIÓN, y la participación de terceros países en las Conclusiones de la Presidencia del CONSEJO EUROPEO DE NIZA.

<sup>68</sup> General MARTÍNEZ-ESPARZA, Secretario General Adjunto de Inversiones en Seguridad, Logística y Planes Civiles de Emergencia de la OTAN, XII Seminario Internacional de seguridad y defensa, Toledo, Junio de 2000.

neamiento de la política de defensa parecido al que existe en la OTAN. De esta manera al final de cada ciclo de planeamiento, la UE sería al menos capaz de conocer y, consecuentemente aprobar, la estructura de fuerzas con la que podría contar, así como los planes de operaciones que definiesen las condiciones y escenarios de su empleo, por mas que estos excluyan, por el momento, operaciones de defensa colectiva y el empleo de la disuasión nuclear. Algún paso se ha dado en este sentido, con el sistema de desarrollo de los catálogos del Objetivo General, y el mecanismo de revisión, denominado Mecanismo de Desarrollo de Capacidades<sup>69</sup>, aprobado en el marco de los acuerdos Berlín Plus. Sin embargo, estos progresos solo han supuesto la construcción de herramientas técnicas, que tienen poco valor si no son utilizadas en respuesta a una guía política clara.

Así pues, el origen del proceso debería ser la aprobación por el Consejo Europeo de una especie de Concepto Estratégico común, y en el que, a partir de unos principios estratégicos aceptados por todos los socios, se definiesen las misiones fundamentales de la Unión, sus perspectivas estratégicas y los riesgos y retos a afrontar. De ahí se derivarían las acciones estratégicas a emprender, la estructura militar necesaria para sustentarlas y, sobre todo, las necesarias capacidades militares para garantizar el éxito de las operaciones. De esta manera, se podría definir, por medio de un proceso integrado de planeamiento de fuerzas, la infraestructura, los medios y las unidades que las naciones van a asignar o poner a disposición de la UE. Pero lo que es más importante, la aprobación del Concepto Estratégico supondría la manifestación de voluntad política, sin la que el resto de las acciones son un mero ejercicio burocrático. Es decir, se lograría que la política de defensa común fuera coherente y global, buscando la complementariedad y la transparencia, y pasase de las palabras a los hechos, que se discutirían en un foro común. Se construiría así un sistema similar al seguido por la OTAN, o por los estados individualmente. En este sentido, la política de seguridad y defensa de la Unión dejaría de ser patrimonio de los ministros de Asuntos Exteriores, que cesarían en su intervención con la aprobación del Concepto Estratégico, y adquiriría un carácter más técnico, más propio de los ministros de Defensa de la Unión, que empezarían a tener un verdadero protagonismo. Ello exige burocratizar, sistematizar, los procedimientos de la defensa común, de manera que solo cuando surja una crisis, cuando haya que emplear esos medios en apoyo de la política exterior, la toma de decisiones salga fuera del ámbito especializado de los ministerios de Defensa. Obviamente, este proceso de planeamiento se debería realizar en completa transparencia con la OTAN, y buscando el refuerzo mutuo en el desarrollo de las capacidades, ya que no resulta posible una duplicación de los medios militares, que no tiene ningún respaldo en las políticas presupuestarias de los estados, ni lógica fundamentada en la necesidad

---

<sup>69</sup> La información sobre estos procesos se incluye en la primera parte de este trabajo.

concreta de esos medios adicionales. La confección de los catálogos no ha seguido de forma expresa esta línea de trabajo, aunque si se ha considerado en el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, que, sin embargo, actualmente no está en funcionamiento.

Podemos afirmar, por tanto que, desde Helsinki, la UE parece dispuesta a dotarse de una capacidad suficiente para resolver crisis de características limitadas. Pero está todavía por ver si estas capacidades serán suficientes para conformar, al menos en sus etapas iniciales, una verdadera política de defensa común. Un asunto es disponer de unas fuerzas militares europeas suficientes que sean capaces de intervenir en apoyo de la política exterior limitada a aquellos casos de crisis definidos en las misiones Petersberg, y otro distinto contar con una política de defensa común que defina unas fuerzas armadas europeas capaces de garantizar la defensa del territorio y de los intereses de la Unión. Y ello nos lleva necesariamente al problema de las capacidades.

## **12. EL PROBLEMA DE LAS CAPACIDADES MILITARES CREIBLES.**

Un aspecto muy importante en el plano operativo, para dar credibilidad a la actuación de la UE en la gestión de crisis tipo Petersberg, es el de la definición de los recursos militares con que debe dotarse. A tal efecto la declaración del Consejo Europeo de Colonia indicaba que para llevar a cabo las misiones dirigidas por ella, la UE debería optar, según lo exigiesen las circunstancias, entre misiones dirigidas por la UE que utilizando medios y recursos de la OTAN, o bien misiones dirigidas por la UE con medios propios, sin acceso a recursos de la OTAN.

En el caso de las misiones dirigidas por la UE sin acceso a medios de la OTAN, la fuerza que se activara tendría que utilizar medios nacionales o multinacionales pertenecientes exclusivamente a los estados miembros (y terceros países contribuyentes) aportados de forma individual y voluntaria. Es decir, la UE puede utilizar estructuras de mando nacionales puestas a su disposición, y que incorporarían componentes y fuerzas de otras naciones (pensemos por ejemplo en el Cuartel General de una división española que pudiera incorporar a sus elementos subordinados unidades de otras naciones, así como personal multinacional europeo al propio Cuartel General). Ello equivaldría, en la práctica a asumir, en un ámbito europeo, el concepto de Cuarteles Generales multinacionales de alta disponibilidad (HRF HQ,s) que esta desarrollándose actualmente en la estructura de fuerzas de la OTAN. Otra solución, consistiría en aprovechar las actuales estructuras de fuerzas multinacionales, bien propiamente europeas (por ejemplo en el Cuartel General del Eurocuerpo), bien europeas incluidas en la es-

estructura de fuerzas de la OTAN<sup>70</sup>. La experiencia multinacional de los últimos años indica que, una vez obtenidas las adecuadas aprobaciones políticas, las integraciones de estructuras militares resultan, no solo más sencillas, sino que cada vez se realizan a niveles orgánicos inferiores. Si en el Eurocuerpo la integración solo se hace en el Cuartel General y las Grandes Unidades tipo división que lo componen siguen siendo nacionales (dejando a un lado el caso de la Brigada Franco-Alemana), en el teatro de operaciones de los Balcanes hemos visto integraciones de brigadas nacionales en divisiones multinacionales (en IFOR y SFOR en Bosnia), agrupaciones o grupos tácticos en divisiones convertidas prácticamente en brigadas multinacionales ( en SFOR actualmente en Bosnia) o directamente grupos tácticos, o entidades tipo batallón, con frecuencia no exclusivamente nacionales, en brigadas multinacionales (como es el caso de KFOR en Kosovo). Es decir, podemos apreciar una facilidad creciente para integrar fuerzas militares en escalones cada vez más bajos de las cadenas de mando, a medida que se van superando los recelos atávicos entre naciones o los problemas de coordinación operativa.

No obstante hay que reconocer que, hasta ahora, y a pesar de la tendencia creciente hacia las estructuras militares multinacionales y hacia la integración industrial, los estados miembros de la UE han mantenido sus propias cadenas nacionales de mando, sus sistemas nacionales de abastecimiento y mantenimiento y sus fuerzas armadas equilibradas<sup>71</sup>, organizadas según parámetros nacionales. Esto significa que no se ha llegado a alcanzar una economía de escala como la que existe en los EEUU, o como existió en el Pacto de Varsovia, que contaba con una estructura militar plenamente integrada y normalizada. A lo largo de los últimos años las naciones europeas han ido reduciendo considerablemente sus presupuestos y estructuras, y se han preocupado más de conservar su imagen de potencias militares independientes que de desarrollar capacidades reales de combate, seguros bajo el paraguas nuclear de la OTAN, y amparados por la solidaridad transatlántica. Si a ello se añade el hecho de que las probabilidades de que estallara un conflicto han sido en los últimos años escasas, podemos entender las razones que les han llevado a reducir su capacidad y limitar la modernización de sus materiales al tiempo que aumentaban su dependencia de la tecnología americana. La lógica imperante ha sido la de que unas fuerzas “más reducidas

---

<sup>70</sup> Como el 1º CE germano-holandés, que ya había sido designado desde 1997 como EM de la UEO, o el CG de la Fuerza de Maniobra española, situado en Valencia, y que es uno de los seis integrados en la estructura de fuerzas de la OTAN.

<sup>71</sup> El concepto “fuerzas armadas equilibradas” hace referencia a aquellos modelos en los que los ejércitos de un país disponen de una panoplia con todo tipo de medios militares, como si la defensa de su territorio debiera realizarse en solitario. Esto presupone un mayor coste de la defensa, y a la vez un menor aprovechamiento colectivo de los recursos presupuestarios del que pudiera obtenerse de una distribución especializada de funciones entre los miembros de una alianza. Este es, sin embargo, un modelo casi universalmente extendido en los países europeos, con la excepción de algunos países pequeños como Luxemburgo, Bélgica o la Rep. Checa.

supondrían un empleo más rentable de los recursos” y que, por lo tanto, al ser “menores resultarán mejores”<sup>72</sup>.

Resulta posible realizar reducciones en los gastos de defensa a través de un empleo riguroso de los recursos disponibles, e incluso mediante la revisión de criterios políticos discutibles, evitando, por ejemplo, que por razones políticas se compren productos militares propios en lugar de otros extranjeros más baratos. Pero las posibilidades de ahorro terminan siempre siendo limitadas. En última instancia unas fuerzas armadas tecnológicamente avanzadas resultan caras y los ejércitos profesionales europeos de hoy en día son más caros que los de reemplazo de hace unos años. Todo esto plantea a los estados europeos, y particularmente a los más pequeños, un serio problema, puesto que en algún momento llegarán a una situación en la que no puedan mantener fuerzas de tecnología avanzada debido al coste desproporcionado que ello supone en relación con su pequeña escala. Tampoco serán capaces de mantener unas fuerzas armadas equilibradas, capaces de llevar a cabo todo el espectro de misiones que exigen de un modelo defensa autónomo. Cuanto menores sean estas, mayor será la proporción de gastos ordinarios en sus presupuestos, y su peso creciente llegará a ser tan agobiante que su capacidad militar terminará por ser irrelevante.

Por ello, la nueva lógica europeísta exige la creación de “elementos militares comunes” a través de procesos sinérgicos que supongan compartir recursos nacionales, como medio de aumentar y optimizar la fortaleza y la autonomía militar de Europa. La iniciativa Franco-Alemana para la creación de un mando aéreo europeo de transporte<sup>73</sup> es un paso importante en este sentido para la corrección de un punto especialmente débil de las capacidades europeas. También lo es el ofrecimiento de Alemania, Francia y Gran Bretaña de facilitar, cada una de ellas, un Cuartel General operacional y un estado mayor conjunto, con aportaciones de terceros países en permanencia, que, en caso de actuación, puedan acoger a personal y medios de los estados que intervengan. Asimismo, resulta significativa la apuesta de los estados participantes en el Eurocuerpo de desarrollarlo como elemento de reacción rápida en caso de crisis, a disposición de la UE. Un resultado práctico de este planteamiento tuvo lugar en el año 1999 cuando su estado Mayor se convirtió en el núcleo del Cuartel General aliado en Kosovo. Una decisión que no fue fácil de asimilar por la OTAN, pero que parece indicar que Europa va poco a poco encaminándose hacia una cierta división militar del trabajo, hacia una especialización regional, según la cual varios países de la Unión pondrían en común todas o parte de sus capacidades militares aceptando, al mismo tiempo, una

---

<sup>72</sup> Ver DONNELLY, Chris (2000), “Soldados para el siglo XXI”, en Revista de la OTAN, Núm. de verano-otoño, 2000.

<sup>73</sup> Ver la Declaración del Consejo Franco-Alemán de Defensa y Seguridad con motivo del cuarenta aniversario del tratado del Elíseo (22.01.03).

mayor especialización en determinadas áreas. Aunque esta no sea una respuesta única al problema de las capacidades militares europeas creíbles, sí que apunta una dirección probablemente más transparente y más coherente en el diseño de una política europea de defensa que tenga un enfoque global.

La crisis de Kosovo puso de manifiesto que los países de la Unión mantienen grandes carencias en sus capacidades de mando y control, en el transporte a larga distancia y en el reconocimiento estratégico. Otros talones de Aquiles se encuentran en el abastecimiento logístico, el armamento de precisión y la guerra electrónica. Con vistas a superar estas carencias, las últimas cumbres europeas han confirmado la intención de los estados de la Unión de armonizar los requisitos militares, la planificación armamentística y la adquisición de armamentos, de reforzar la base industrial y tecnológica de Europa y de fomentar la reestructuración de la industria de defensa. Es decir, de alcanzar a través de un mercado común europeo de armamento y de estructuras industriales transnacionales, el objetivo de adquirir el material militar de la forma más efectiva y económica, garantizando al mismo tiempo las necesarias capacidades industriales.

Resulta evidente que solo asegurando estas podremos lograr que Europa tenga una capacidad militar autónoma y creíble. Cabe confiar en que las actividades comunes que en este terreno se están dando en los últimos tiempos, conducirán a medio plazo a la propuesta creación de una Agencia Europea de Armamento. La fusión acordada en el ámbito de la tecnología aerospacial de las empresas DASA, Euroespatiale, MATRA y CASA para formar EADS supone un paso muy importante en esta dirección e indican que el sector industrial, mucho más ágil en sus visiones prospectivas, ha optado por esta aproximación europeísta, si no como la única posible, si al menos como la única viable económicamente.

Pero ni la integración de estructuras ni la concentración industrial, ni la especialización regional resultarán suficientes para corregir las carencias que existen en cuanto a las capacidades militares europeas sino van acompañadas de mayores esfuerzos en los presupuestos de defensa de los estados miembros de la Unión Europea. Lamentablemente, en estos tiempos casi ningún parlamento se ha mostrado dispuesto a aumentarlos. Lograrlo supone convencer al contribuyente medio de que existen amenazas que, aunque no siempre se manifiestan de forma clara, resultan igualmente relevantes en su seguridad. Tras las experiencias de los últimos años, y la más reciente con los sucesos del “11 de septiembre”, queda pendiente comprobar si los europeos necesitan otra futura crisis para adquirir conciencia de la necesidad de la defensa, o si quizá la UE debería pensar en un presupuesto militar común que, a semejanza de lo

que ocurre con la Política Agraria Común o con los fondos estructurales, sirviese para financiar las carencias fundamentales en capacidades militares necesarias para que la política de defensa común de la Unión cuente con la coherencia, y sobre todo con la credibilidad necesarias.

La conclusión del Plan de Acción Europeo de Capacidades, iniciativa que integra la creación de estructuras multinacionales, y la asunción de medidas presupuestarias prácticas, tanto en el incremento de los gastos de defensa, como en la optimización de los presupuestos actuales mediante la especialización de algunos Estados Miembros en funciones determinadas, a la vez que pretende obtener el máximo rendimiento de oportunidades para ulteriores concentraciones industriales, se va a revelar como un test de enorme visibilidad e importancia sobre las voluntad de la Unión en avanzar en el tema de las capacidades.

### **13. EL RECURSO AL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO.**

Otra solución al problema de las capacidades militares pasa por la utilización de los medios de la Alianza Atlántica por parte de la UE en crisis de cierta entidad. Para ello es condición necesaria la existencia de unos mecanismos y procedimientos fluidos para que la UE pueda en el momento en que haya decidido intervenir en una crisis en la que no deseen participar los socios transatlánticos, reclamar y tener a su disposición una serie de medios de la OTAN esenciales para su actuación. Esta idea fue formulada por vez primera en la cumbre de Bruselas de 1994 cuando la OTAN señaló como uno de los campos a los que prestar una atención preferente el “enfaticar el desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa”, lo que debía traducirse en poner a disposición de la entonces UEO de una fuerza de intervención de la OTAN perteneciente a la estructura Militar Integrada que operase bajo el principio de “fuerzas separables pero no separadas”. Estas fuerzas operativas conjuntas y combinadas (CJTF) se debían convertir, como así lo decidieron los ministros de AAEE de la OTAN en la Cumbre de Berlín de 1996, en el instrumento de colaboración entre la OTAN y Europa para misiones Petersberg en un ámbito propiamente europeo, aunque supeditado a la acción intermediaria de la UEO. La Cumbre de Washington de la OTAN (abril de 1999) extendía estas concesiones a la UE, en su nuevo interés de asumir directamente las tareas de defensa, sin utilizar a la UEO como elemento vicario, si bien, se dejaba pendiente la negociación de mecanismos específicos para aplicarlas, el denominado “paquete de acuerdos Berlín Plus”, nombre debido a su origen en la ampliación de los principios de la Cumbre de Berlín a la UE.



El 31 de marzo de 2003 quedaron finalizados los acuerdos del paquete, por lo que actualmente se dispone de los mecanismos de acceso a los medios de la OTAN para la realización de operaciones de la UE. Este paso ha sido una condición necesaria para iniciar la operación de la UE en Macedonia, pero su futura aplicación presenta aún ciertos interrogantes. Hay que tener en cuenta que el propio procedimiento de asignación de medios OTAN a la UE no establece un mecanismo automático para hacer que estos recursos estén disponibles. Esto depende de una decisión previa del Consejo del Atlántico Norte y por tanto del consenso entre todos sus miembros. Es fácil suponer las consecuencias que se deriva de esta falta de automatismo. Por una parte está la reticencia, si no el bloqueo, a estas cesiones por parte de aquellas naciones, pertenecientes a la OTAN pero no a la UE, que se vean privadas de participar en los procesos de toma de decisiones sobre las operaciones acordadas por la UE en las que se empleen los medios de la OTAN. Puede pensarse que algunas naciones pueden obstaculizar el acceso de la UE a los sistemas de planificación de la OTAN como medio de obtener determinadas ventajas políticas, por ejemplo, un impulso a sus aspiraciones de integración en la UE en el caso de Turquía.

Por otra parte, hay que reconocer que existe una gran confusión a la hora de definir cuales son los medios que la OTAN podría poner a disposición de la UE para las misiones Petersberg. En un sentido restrictivo podríamos admitir como tales los medios y recursos europeos, humanos y materiales, a disposición del Comandante Supremo Aliado en Europa, incluida la participación de oficiales europeos en los Cuarteles Generales y órganos de planeamiento, así como el uso de los medios técnicos de aquellos. En un sentido más amplio podrían incluirse aquellos medios de los que la UE tiene mayor necesidad como los satélites de información, la inteligencia estratégica o los medios de transporte. Pero no podemos olvidar que estos medios no son de la OTAN sino de los países miembros, que son los que deciden si los asignan o no. Y además son esencialmente norteamericanos.

Así pues, resulta necesario establecer un catálogo de medios OTAN disponibles para la UE. Además, para que este catálogo, sea útil debe incluir los medios de los que la UE carece en mayor medida, los que garantizan las capacidades estratégicas, y que en muy elevada proporción son aportados a la OTAN por los EEUU. Esta situación coloca a esta potencia en una situación privilegiada para bloquear las acciones de la UE. Y es preciso reseñar que solo si la UE empieza a involucrarse progresivamente en operaciones, aunque sea con medios OTAN, se podrá mantener el impulso en la profundización de la PESD. La clave del proceso reside, aunque solo sea de forma interina, en la voluntad de los EEUU de respaldarlo. Por tanto, para alcanzar esta situación resulta preciso plantear una PESD compatible con los objetivos y funciones de la OTAN, que

sea vista no como un competidor, ni un elemento disociador del vínculo trasatlántico, sino un refuerzo y complemento del mismo en la escena global. Este será un objetivo difícil de mantener en el largo plazo a medida que la integración europea genere intereses comunes en el mundo, defendibles mediante la PESD, y que entren en conflicto con los de los EEUU.

#### **14. HACIA UN REPARTO DE TRABAJO RAZONABLE**

Las limitaciones prácticas anteriormente descritas dan una idea de las grandes posibilidades con que ha contado la OTAN para maniobrar desde las primeras iniciativas de la UE para impedir que ésta pudiera llegar a transformarse en un rival. Cabe reconocer que a ello ha contribuido poderosamente la falta de concreción y, sobre todo, de voluntad de los miembros de la Unión en materializar una PESD efectiva. Resulta sorprendente comprobar como la Política Europea de Seguridad y Defensa lleva camino de convertirse en un instrumento más de la política atlantista. Es evidente que la PESD se identifica no solo con el concepto de seguridad de la Unión sino, preferentemente, con el del pilar europeo de la Alianza, hasta el punto que la propia idea de que Europa pueda desarrollar una defensa autónoma, incluso en sus perfiles más “suavizados” como es el caso de las misiones Petersberg, es percibida frecuentemente, no como una aspiración fundamental de la Unión Europea, sino más bien como un aspecto complementario de la estrategia de la OTAN. La continua apelación en todos los Consejos Europeos a la complementariedad con la OTAN, y al fundamental papel de la Alianza en la seguridad de la UE, y la dependencia de los recursos de la OTAN para realizar operaciones de la Unión, son claros indicadores de esta evolución de la PESD, a pesar de la declaración de independencia que supuso en el Consejo Europeo de Niza la supresión del Tratado de los artículos que transferían las responsabilidades defensivas a una UEO súbdita de la OTAN. Además, la limitación del ámbito de acción a las misiones Petersberg “en los casos en que la OTAN en su conjunto decida no participar” subraya esa subordinación, ya que deja las tareas mayores como la defensa colectiva en manos de la Alianza, así como la decisión última sobre la organización que debe lanzar las operaciones de paz en el espacio euroatlántico. Así pues, asumiendo que a la larga resulta imposible oponerse a un proceso de integración decidido por la mayoría de los estados europeos, la OTAN ha elegido el inteligente camino de incluir la PESD dentro, de hacerla suya, justificándola no como una alternativa a la dependencia de los EEUU, sino como una simple herramienta para aumentar la eficacia de la Alianza. Cabe pensar que con la existencia de un pilar europeo, en un concepto de la defensa europea que descansa casi exclusivamente en la OTAN, ha salido reforzado el vínculo trasatlántico; pero la idea de una defensa europea autónoma queda fuertemente debilitada.

Esta transformación puede considerarse en cierto modo como una fagocitosis. La emergencia de una defensa europea autónoma fue siempre vista con preocupación por los EEUU, por temor a que pudiera suponer el debilitamiento del vínculo transatlántico. La aparición de un grupo UE dentro de la OTAN que presente “posiciones comunes” irrenunciables ante problemas de seguridad es percibido al otro lado del Atlántico como la “Gattización”<sup>74</sup> de la OTAN, también definida como la creación de un “caucus” europeo en la Alianza<sup>75</sup>, es decir, la presumible aparición de enfrentamientos entre dos grupos equivalentes (el europeo y el norteamericano) a la hora de buscar soluciones ante estos problemas comunes, al igual que ha ocurrido en las “guerras comerciales” en el seno de la Organización Mundial del Comercio entre los EEUU y la UE. Por otra parte, con la apropiación por la OTAN de la PESD, los europeos están permitiendo que el término euroatlántico sea monopolizado por la Alianza. Por ello habría que acuñar uno nuevo para referirse a una relación de complementariedad entre la UE y la OTAN, asociado a un nuevo foro en el que ambas organizaciones se sienten a decidir en términos de igualdad, compensándose así el excesivo predominio americano en la Alianza. De esta manera, a través de un mecanismo que permitiese poner de acuerdo a la UE y a la OTAN sin que fuera monopolizado por ninguna de estas dos organizaciones se evitaría el riesgo de tomar decisiones en competencia, o que la Alianza impusiese sus soluciones. Sería en este foro donde se adoptasen las decisiones sobre el planeamiento de fuerzas, y las asignaciones de las mismas a las diferentes operaciones, bien sean lideradas por una u otra. De esta forma se evitaría la duplicación de procedimientos y la aparición de dos doctrinas distintas, una para la OTAN y otra para la UE.

Como base previa resulta necesario “estandarizar” los documentos y procedimientos políticos-militares y militares de ambas organizaciones, adaptando a los existentes en la OTAN los que están siendo actualmente desarrollados por el Estado Mayor de la UE, y aprobados por su Comité Militar, en especial los referidos al empleo y despliegue de la capacidad de reacción rápida de la UE, pero también los que faciliten la interoperabilidad de unidades y Cuarteles Generales. Es decir, sería necesario la aprobación periódica de una directiva de planeamiento euroatlántica única, que coordinara la Guía Ministerial bienal de la OTAN, con el documento que en un futuro pueda crearse para desarrollar el planeamiento militar en la UE. De esta manera podría llegarse a lo que en palabras de Joachim Bitterlich podríamos considerar como “un reparto razonable de tareas”<sup>76</sup>, que podría seguir dos caminos distintos. La primera opción podría

---

<sup>74</sup> STADEN, Alfred Van y KREEMERS, Bert, del Instituto holandés de RRII. (2000) “Hacia una política de seguridad y defensa en Europa”, en *POLITICA EXTERIOR*, julio-agosto, 2000.

<sup>75</sup> KISSINGUER, Henry, (2002), *Does America need a foreign policy?*, Londres, The Free Press, pp 58-63.

<sup>76</sup> Embajador de Alemania en España, XII Seminario Internacional de seguridad y defensa, Toledo. Junio de 2000.

ser la de mantener el criterio de la asignación de responsabilidades sobre una base territorial, de tal manera que la UE pudiera dedicarse a la gestión y resolución de conflictos que ocurriesen en la “zona de interés” para la misma, mientras que la OTAN, se dedicase a los intereses globales. Otro camino pasaría por la división del trabajo sobre bases equitativas, para evitar que las OTAN se dedicase a operaciones que requiriesen el empleo de medios militares tecnológicamente avanzados, y la UE a operaciones más sencillas pero que requiriesen una aportación numerosa de tropas.

Un primer paso práctico en esta última dirección debería ser el aumento progresivo de efectivos europeos en las operaciones en los Balcanes de tal forma que, de una manera gradual, la responsabilidad final de las mismas quedase en manos de la UE, que podría ser respaldada por la OTAN en aquellos aspectos en los que las carencias europeas son evidentes<sup>77</sup>, fundamentalmente en el áreas de la inteligencia. Este proceso, permitiría la europeización de las tropas en uno de los escenarios más problemáticos para la seguridad europea, lo que sería a la larga beneficioso para las aspiraciones de la Unión, y para un mejor reparto de cargas entre EEUU y sus aliados. Este sería el procedimiento por el que, a través de un proceso basado en la transparencia y la complementariedad, se evitase el desenganche de la UE con respecto a los EEUU. De esta manera se podría armonizar el interés de numerosos países europeos, que siguen considerando que es la presencia norteamericana en Europa la que impide la pugna por la hegemonía continental tan característica de otros tiempos, con la construcción de una defensa propiamente europea. Ahora bien, para que este proceso de reparto de funciones sea posible es necesario que exista una confianza por parte de la OTAN, y principalmente por parte de los EEUU, sobre la capacidad de la UE de asumir sus responsabilidades en materia de defensa. Ello exigiría, como se recogió en la Cumbre de Washington (1999), un cambio de tendencia en la distancia creciente, en cuanto a tecnología y capacidades, que se ha ido produciendo en los últimos años entre los países europeos y los EEUU<sup>78</sup>. Si Europa no invierte en capacidades militares que impliquen tecnologías avanzadas, se corre el peligro de que el desfase tecnológico sea tan grande que sus Fuerzas Armadas sean incapaces de operar combinadamente con las de

---

<sup>77</sup> El portavoz socialista en la Comisión de Exteriores del Congreso de los Diputados español y anterior Comisario europeo Manuel Marín ha indicado la conveniencia de que la Unión Europea aproveche la situación producida tras los atentados del 11 de septiembre y la posibilidad de que los soldados norteamericanos abandonen parcialmente su despliegue en los Balcanes para “*asumir su plena responsabilidad en los Balcanes y fortalecer su política de defensa*”. Igualmente el anterior Ministro español de AAEE Piqué ha indicado que ha llegado el momento de reflexionar sobre si a la UE le interesa que “*un conflicto como el de los Balcanes sea responsabilidad exclusiva de Europa y que no deba haber presencia de los EEUU*”. LA RAZON, 7 de octubre de 2001. Un paso importante ha sido la asunción de la misión de la OTAN en Macedonia, no tanto por el volumen de la operación, sino por lo que supone de primicia en una actitud de acometer mayores responsabilidades.

<sup>78</sup> Este es la idea que presidia lo que se conoce como *Iniciativa de Capacidades de Defensa* (DCI) incorporada al Concepto Estratégico de la Alianza aprobado en la cumbre de Washington de abril de 1999, y que ha sido revalidada con el denominado *Compromiso de Capacidades de Praga* en la reciente Cumbre de Praga ( noviembre de 2003)

los EEUU. En estos casos su papel en operaciones militares desarrolladas junto con los EEUU en el seno de la OTAN podría llegar a ser irrelevante, porque el efecto sinérgico de su aportación sería muy pequeño y terminarían por convertirse en una pesada carga más que un apoyo. En estas circunstancias la OTAN se convertiría entonces, en una organización política que sirviera simplemente como herramienta para garantizar la solidaridad europea con unas operaciones militares, que serían desarrolladas casi exclusivamente por los EEUU.

Desde el punto de vista institucional, los Consejos de Feira y Niza han consagrado una pléyade de procedimientos de relación entre ambas organizaciones, que se sustentan técnicamente en los acuerdos Berlín Plus. Es cierto que este entramado de relaciones constituye una buena base de partida para adecuar y reequilibrar las relaciones trasatlánticas, sin embargo, tal como se está empezando a materializar su aplicación, están resultando ser un mecanismo de consolidación de una relación asimétrica, en la que los EEUU, prevaliéndose de su superior peso en la OTAN, fruto de su contribución, está colocando a la OTAN en una posición clientelar, mas que de paridad. Las reuniones conjuntas de nivel político (CAN-COPS) o político-militar entre los Comités Militares de ambas organizaciones resultan vacías de contenido, mientras que las de los grupos de trabajo conjuntos han adoptado la forma de asistencia de la OTAN a las incipientes estructuras europeas. El reto que se presenta a la Unión es aprovechar la estructura existente para obtener la situación de paridad deseada. Pero eso pasa necesariamente por la cohesión interna de los europeos, y la presentación de una posición única ante la OTAN.

Asumir gradualmente responsabilidades, estrechar la distancia cualitativa y cuantitativa en medios militares con los EEUU, y consolidar el sistema de relaciones creado son pasos concretos para crear esa relación de equilibrio entre la OTAN y la UE, pero para evitar que dichos pasos no vayan acompañados de una verdadera redistribución de pesos en el entorno de seguridad euroatlántico resulta de la mayor importancia fijar claramente los principios que deben guiar las relaciones entre la OTAN y la UE, y entre los EEUU y sus socios europeos de la UE en el seno de la propia OTAN. Por ello, junto a la necesidad de establecer mecanismos de consultas y cooperación entre ambas organizaciones, resulta imprescindible mantener la autonomía de toma de decisiones de la UE. Este es un punto muy importante al que, como indica Aguirre de Cárcer, la UE no puede ni debe renunciar, fundamentalmente por dos razones<sup>79</sup>. Por una parte, porque resulta esencial para poder desarrollar su política común en el ámbito de la defensa proyectada hacia el exterior, su capacidad de participar en la gestión y resolución de crisis, y evitar quedar relegada en el plano de las relaciones internacionales.

---

<sup>79</sup> AGUIRRE DE CARCER, M., Director General de Política Exterior, Ministerio de AAEE, "Nuevas capacidades de defensa europea", XII Seminario Internacional de Seguridad y Defensa, Toledo 28 y 29 de Junio de 2000.

les. Pero también, porque necesita poder crear unos mecanismos propios que le den esa autonomía de decisión creíble en conflictos, en los que la OTAN y muy particularmente los EEUU no deseen o no consideren necesario intervenir.

## **15. EL PROBLEMA DE LOS ESTADOS NEUTRALES**

Un elemento importante que hay que tener en cuenta a la hora de contemplar la política de defensa común es la divergencia que existe entre los propios países europeos respecto a como debe definirse esta política. Junto a la corriente en la que prima el europeísmo y la corriente en la que prevalece el atlantismo, se abre una tercera corriente de opinión, con la participación de los estados neutrales<sup>80</sup>, países miembros de la UE que no pertenecen a la Alianza. Este factor introduce un elemento más de complejidad al debate.

Puede apreciarse que los cuatro países que se proclaman neutrales han aprovechado la falta de consenso entre los once restantes, a los que se unirán ocho más en breve plazo, sobre lo que debería ser la PESD para crear un espacio en el que defender su diferente actitud<sup>81</sup>, afirmando que su posición no crea dificultades significativas de cara al desarrollo de la PESD en el seno de la Unión. Pero la realidad es que los países neutrales plantean en este campo una serie de problemas que han impedido abordar las necesidades de la seguridad y la defensa europea en su plena acepción. Dejando a un lado el caso de Irlanda, cuya neutralidad tiene mucho más que ver con sus tormentosas relaciones con el Reino Unido que con la acepción filosófica de lo que supone la neutralidad, los otros tres neutrales han creado una profunda ambigüedad respecto a las obligaciones que adquirieron en el ámbito de la seguridad y la defensa cuando se incorporaron a la UE. No hay que olvidar que cuando lo hicieron ya existía el Tratado de Maastricht y, por consiguiente, ya existía un principio de compromiso de los estados miembros sobre seguridad y defensa. Desde este punto de vista y en palabras del embajador Javier Rupérez “no están cumpliendo lo que ellos mismos se comprometieron a aceptar cuando firmaron los acuerdos de adhesión”<sup>82</sup>.

En cierto modo estos países parecen comportarse como “viajeros sin billete”, que consideran que pueden disfrutar gratis del bien indivisible de la seguridad común

---

<sup>80</sup> Irlanda, Suecia, Finlandia y Austria De los próximo diez nuevos miembros de la UE, ocho de ellos son invitados a adherirse a la OTAN, lo que se producirá simultáneamente a su incorporación a la UE. Los otros dos no pueden participar en la PESD de acuerdo con las decisiones del Consejo europeo de Copenhague.

<sup>81</sup> Así ha sido reconocido por el embajador de la República de Irlanda en Madrid Pdraig Murphy en el, XII Seminario Internacional de Seguridad y Defensa, Toledo 28 y 29 de Junio de 2000.

<sup>82</sup> Javier Rupérez, Embajador de España en Washington, XII Seminario Internacional de Seguridad y Defensa, Toledo 28 y 29 de Junio de 2000.

dado que, aunque el resto de los socios se lo propusiese, “resultaría muy difícil privar a estos países de los beneficios de la cooperación militar, de la creación de seguridad y estabilidad, sobre todo en la periferia de Europa”<sup>83</sup>.

Tampoco hay que olvidar que el Tratado de la Unión establece la igualdad de todos los estados miembros para participar plenamente en las operaciones comunes de gestión de crisis, pero sobre el principio de la unanimidad. Esto proporciona un efectivo derecho de veto a estos países a la hora de aprobar operaciones en las que la mayoría de los estados desean participar. Una posible solución sería introducción del procedimiento de “cooperación reforzada”, para permitir a aquellas naciones que lo así lo decidiesen avanzar más rápidamente en el campo de la defensa común, de tal manera que con un mínimo de estados favorables, el resto aunque no participase no podría vetarla. Para que esto fuera posible sería necesario sustituir la regla de la unanimidad por la de la mayoría como ya ocurre con el primero de los “pilares” aprobados en Maastricht referido a la integración económica y monetaria. La abierta oposición de los estados neutrales<sup>84</sup> y del Reino Unido a la inclusión de este mecanismo en las estructuras comunitarias en la cumbre de Niza obligó a la presidencia francesa a excluir en el proyecto final del tratado este ámbito al igual que “la posibilidad de aplicar este mecanismo en iniciativas de armamento y en la adquisición de capacidades para la gestión de crisis”<sup>85</sup>. La Convención ha vuelto a realizar propuestas en este sentido, que disfrutaron del apoyo de Francia y Alemania, aunque la falta de inclusión de la idea en la Declaración del Cumbre Franco-Británica de La Tourquet hace presumir que la posición del Reino Unido sigue siendo hostil a este asunto.

Es muy posible que detrás de decisiones como la anterior, se oculte el temor de estos estados neutrales a quedar relegados por su menor peso específico en un ámbito tan sensible para su propia soberanía como es el de la defensa, que podría verse supeitada inevitablemente a los intereses de los estados grandes. De ahí que, si bien se muestran conscientes de que aunando sus fuerzas, todos los países de la Unión tienen algo que ganar, se sienten al mismo tiempo inhibidos porque estiman que, mediante la cooperación, otros estados, fundamentalmente los grandes, podrían ganar más. Dada la naturaleza intergubernamental de cualquier tipo de política de defensa que se diseñe, estos estados pueden permitirse el proclamar su elevado grado de escepticismo sobre el reparto equitativo de las ganancias relativas que pudieran derivarse de un proceso de integración militar. Es por ello por lo que resulta particularmente significativo contemplar el temor que manifiestan a que, a través de la aprobación de conceptos

---

<sup>83</sup> STADEN, Alfred Van y KREEMERS, Bert, *Ibid.*

<sup>84</sup> Ver TUOMIOJA, M, Ministro de AAEE finlandés (2001), “Sécurité et Défense (le point de vue finlandais sur la PECDS)”, DEFENSE NATIONAL, marzo de 2001.

<sup>85</sup> Crónica de DIARIO 16, “La defensa se excluye de las cooperaciones reforzadas”, 11 de diciembre de 2000.

como el de la cooperación reforzada, se permita introducir componentes de fuerzas en las que ellos no participan (como es el caso del Eurocuerpo) en las todavía embrionarias estructuras militares comunitarias<sup>86</sup>. Parecen deducir de estas propuestas la intención de algunos países de adquirir posiciones preeminentes y disfrutar de mayor prestigio y poder en el seno de la Unión, debiendo contentarse ellos con quedar relegados a un segundo plano.

Esta tenaz política neutral de no hacer ni dejar hacer en materia de seguridad y defensa común ha llevado a que, en palabras de Javier Rupérez, podamos objetivamente calificar a estos países como “un lastre para construir una política de defensa común”<sup>87</sup>. De ahí que, ante la inmediata, y no última ampliación de la UE en los próximos años, debería realizarse un profundo debate sobre el sentido y el alcance de la neutralidad en el contexto de la construcción de Europa, con el claro objetivo de excluirla del ámbito de la Unión. De esta manera se podría superar esa sensación corporativa que existe en la UE, que lleva a pensar que la seguridad y defensa común, o bien se identifica con el ámbito restringido de la gestión de crisis, o bien se confunde con una actividad que realizan determinados países, pero solo ellos, dentro de la OTAN. Solo de esta manera será posible que la UE pueda enfocar sus necesidades de la seguridad y la defensa en su plena acepción, muy superior a los planteamientos minimalistas basados en comunes denominadores que defienden estas naciones.

## **16. CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS PARA UNA DEFENSA COMUN EUROPEA.**

En los comienzos del siglo XXI debe constatar que el enorme potencial económico de la UE no se traduce en un peso político que la convierta en punto de referencia obligado en el mundo actual. Europa tiene más población que Estados Unidos, más PIB, mayor participación en el comercio mundial y más inversiones en el exterior. Y, sin embargo, sigue siendo considerada como un “enano político”. La razón la encontramos en que, en palabras de Zbigniew Brzezinski, “Una Europa verdaderamente europea, no existe. Es una visión de futuro, una idea y un objetivo, pero no una realidad”<sup>88</sup>. A diferencia de los Estados Unidos, Europa no dispone de una capacidad de decisión centralizada y autónoma, no ha puesto su economía al servicio de una política común homogénea, ni ha respaldado su actuación política en la escena internacional con una presencia militar que se extienda por los confines del globo. Las decisiones de la Unión no se proyectan hacia el exterior con todo el peso político económico y militar del conjunto. Y ahí radica la gran debilidad de este interesante proyecto político.

---

<sup>86</sup> TUOMIOJA, M, Ibid.

<sup>87</sup> Javier Rupérez, Embajador de España en Washington, Ibid.

<sup>88</sup> BRZEZINSKI, Zbigniew (1997) *El gran tablero mundial*, Barcelona, Ediciones Paidós, p.88.



El gran interrogante que se nos plantea es el de averiguar por que la Unión Europea, que tanto éxito ha tenido en su política económica y monetaria, no lo ha tenido igualmente en la formulación de una política de defensa común. No resulta fácil proporcionar una respuesta única a esta cuestión. Para los pragmáticos, la unión económica y monetaria no supone más que el reconocimiento oficial de un hecho consumado, la subordinación efectiva de las políticas económicas nacionales a los dictados del Bundesbank, y por tanto la integración solo aporta beneficios a todos. Ahora son todos los países concernidos en el mercado único los que pueden participar en la toma de decisiones económicas, que antes estaba en manos de un directorio reducido integrado por los componentes europeos del G-8. Por el contrario, la política europea de seguridad y defensa no ofrece réditos inmediatos de los que puedan beneficiarse los ciudadanos de manera tangible, antes bien, proviene del interés de los grandes estados europeos, que pretenden involucrar a los pequeños en algo que no les beneficia claramente, al menos no mejora su situación actual. Otra corriente de opinión, de inclinación más nacionalista, afirma que la aspiración a construir una política de seguridad y defensa europea común es incompatible con el ejercicio de los intereses históricos propios de las naciones europeas, como se ha puesto de manifiesto en los Balcanes. Igualmente, algunos escépticos piensan que los ciudadanos europeos de hoy en día, que tan poca confianza tienen en sus gobiernos, no se encuentran dispuestos a morir por sus países, cuando aquellos lo decidan, y por tanto mucho menos lo están por un concepto tan indefinido como es el de Europa<sup>89</sup>.

Quizá la aproximación más acertada a la hora de explicar la dificultad que existe para desarrollar una defensa común la encontremos en aquellos que afirman que, aunque tanto la política económica como la de defensa afectan al concepto de soberanía nacional, ésta última incide sobre el “núcleo duro” del concepto, que es la propia identidad nacional, esa especial relación de los ciudadanos con los estados en los que viven y con los que emotivamente se identifican. Europa, como afirma Darío Valcarcel, no esta compuesta por “una serie de pueblos que vagan por la sabana como si fueran los sioux”<sup>90</sup>, sino por estados que en ocasiones, como dijera Churchill refiriéndose a los Balcanes, producen más historia de la que pueden digerir. Los estados “siguen siendo realidades indispensables para la construcción de Europa”<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Ver BUZAN, Barry (1999), “Affluence and Influence. The conceptual basis of Europe,s new politics”, en *The National Interest*, invierno 1999/2000.

<sup>90</sup> VALCARCEL, Darío, “Joschka Fischer y el proyecto de integración europea”, en *Política Exterior*, julio-agosto 2000.

<sup>91</sup> FISCHER, Joschka, “Conferencia pronunciada en la Universidad Humboldt”, Berlín, 12 de mayo de 2000.

En tanto que no se modifiquen estas percepciones singulares, o los europeos no sean capaces de inventar una nueva forma de vida política que permita compartir la soberanía entre una Unión Europea concebida como superestado europeo, y los propios estados nación, que deben seguir permaneciendo, no se darán las condiciones integradoras, el “caldo de cultivo”, para que pueda desarrollarse armoniosamente el concepto político de la defensa común. Es necesario conseguir, que “la ciudadanía europea signifique en el ámbito europeo algo distinto que en el plano nacional”<sup>92</sup>. Ello supondría, sobre todo, que los europeos entendiesen y aceptasen que comparten una serie de derechos y deberes básicos derivados de unos principios éticos no necesariamente coincidentes con las expresiones propias de la vida política de los estados miembros como nacionalidad o pueblo. De esta manera se llegaría a una “lealtad europea” que ampliaría y reforzaría la sentida por los ciudadanos hacia su patria grande o chica. Mientras no se consiga esto, los intereses y enfoques tradicionales de los países miembros seguirán pesando demasiado. Los factores diferenciales contarán más que los intereses comunes; la soberanía nacional, lo intergubernamental, el veto, prevalecerán. A ello se debe añadir la presión del corto plazo, la atención de las prioridades europeas hacia otros objetivos más acuciantes, como puedan ser la adaptación de los mecanismos de la UE al reto de la ampliación.

La impotencia de la Unión Europea a la hora de adoptar una política coordinada en lo que respecta a seguridad y defensa, como pudo constatarse en los conflictos balcánicos, y como se ha apreciando recientemente en la crisis de Afganistán, y de forma más aguda en la de Irak, pone de relieve lo lejana que se encuentra esta iniciativa de integrar en una sola voz los intereses frecuentemente contrapuestos de todos los países miembros. La situación actual, en la que parecen multiplicarse los riesgos comunes a toda Europa (terrorismo, movimientos migratorios, inestabilidad en el Este de Europa, en la cuenca del Mediterráneo, en el Cáucaso o en Asia central, etc.) hace que los países miembros de la UE necesiten definir una política exterior y de seguridad común que defienda los intereses comunes de todos sus miembros. Para ello es necesario que progresivamente vaya disminuyendo su dependencia defensiva de EEUU, e incrementando las responsabilidades que como potencia le corresponden, es decir, que adopte una política autónoma con unos objetivos propios ambiciosos.

A la hora de contemplar los aspectos internos que dificultan el establecimiento de esta política de defensa común hay que referirse a la coyuntura europea actual, con un complejo entramado de organizaciones que dificultan la definición por parte de la UE de una única política. Además, una excesiva presión para una completa integración, incluida la militar, pondría en peligro un aspecto que se ha manifestado de gran utilidad

---

<sup>92</sup> Ver AREILZA Y CARVAJAL, José, “La reforma de Europa”, en El noticiero de las Ideas num.2, abril-junio de 2000.

en las últimas décadas como es el vínculo transatlántico que proporciona la Alianza Atlántica, y que se sigue considerando todavía imprescindible. A ello habría que añadir las reticencias de algunos países miembros, que se ponen de manifiesto con su postura respecto a los modelos a seguir para el establecimiento de una arquitectura de seguridad europea. En este sentido, hay que señalar que algunos estados de la Unión siguen identificándose con la llamada “Europa atlantista”, siguiendo el modelo intergubernamental, para los que la OTAN ofrece un marco adecuado de cooperación defensiva y militar, que refuerza los sentimientos de solidaridad y comprensión a través del vínculo transatlántico, perfilándose como el único instrumento suficientemente eficaz de acción común.

La otra postura viene representada por los países identificados con la conocida como “Europa europeísta”, de acuerdo a un modelo federalista, que defiende un sistema de seguridad construido alrededor de una UE que disponga de una política exterior, de seguridad y de defensa común y que goce de una capacidad efectiva para proyectar su poder y llevar a cabo acciones militares autónomas. Se habla así de “Europa Federal”, “Europa de los Quince” o “Comunidad Europea de Defensa”. Estas posturas contrapuestas se reflejan en las actitudes y en las decisiones de los estados que condicionan la velocidad del proceso de integración.

Por otra parte, es necesario hacer referencia a un aspecto relativo al funcionamiento interno de la Unión que determina en buena medida su operatividad. Se trata del proceso de toma de decisiones por unanimidad, propio del segundo pilar de la UE, el referente a la Política Exterior y de Seguridad Común, que, tal como se definió en el tratado de Maastricht y se ha mantenido a través de Amsterdam y Niza, no facilita la fluidez. A medida que el número de Estados Miembros aumenta, tiende a reducirse el nivel de acuerdo entre los socios. Esto es algo particularmente puesto de manifiesto tras la entrada de los tres países neutrales, Suecia, Austria y Finlandia, que tienen diferentes sensibilidades sobre temas tan importantes como los referidos a la seguridad y defensa. Ello explica la política del mínimo común denominador, fruto no tanto del afán de protagonismo de estos países, como de su temor a ser marginados.

No obstante lo anterior, es probable que las nuevas circunstancias internacionales que están obligando a reflexionar sobre el concepto mismo de la seguridad, obliguen en un futuro inmediato a los estados que forman la Unión, a un mayor desarrollo en lo que se refiere a la Política de Seguridad y Defensa Común. Aunque los europeos se encuentran concentrados en diseñar los mecanismos que van a gobernar a Unión Europea del siglo XXI, cabe pensar que el éxito del proceso de integración económica y de la ampliación al Este, facilitarán este cambio de actitud, porque no existe otra alter-

nativa a una política europea de defensa común que asumir, incondicionalmente, el “protectorado de facto de los Estados Unidos” y aceptar la subordinación de los intereses europeos a los de la nación americana<sup>93</sup>, aunque se esté de acuerdo que casi siempre coincidirán, en mayor o menor medida, ambos planteamientos.

Aunque los compromisos adquiridos por los Consejos Europeo en Amsterdam y Niza para establecer estrategias comunes representan unos resultados insuficientes en esta materia en comparación con las expectativas que se tenían, cabe esperar, sin embargo, que su mera existencia servirá de estímulo para la convergencia de las actitudes nacionales hacia posiciones comunes, aunque no siempre se traduzcan en acciones comunes. De esta manera, se respetarían las sensibilidades nacionales y no habrá que temer la aparición de directorios por parte de algún grupo de grandes países europeos. En este sentido, y a pesar de que el principio del voto por mayoría junto con el de la cooperación reforzada han quedado todavía excluidos del tratado para los aspectos de seguridad y defensa, el sistema de toma de decisiones comunitario cuenta con la flexibilidad suficiente para compatibilizar los intereses nacionales y la solidaridad comunitaria. Todos los estados miembros reconocen, incluyendo al Reino Unido, que los países que deseen actuar en crisis que les afecten directamente deben poder hacerlo contando con la solidaridad explícita o implícita del resto, pero no necesariamente con su participación en operaciones militares, quedando, no obstante, siempre una vía abierta para su incorporación posterior. En este sentido, aunque no parece probable que en el corto plazo la asunción de este criterio implique algo más que la aceptación en la futura redacción del tratado de la cláusula de solidaridad, en el medio plazo, y a medida que sedimenten los avances graduales, se ira abriendo camino la aceptación de la defensa colectiva en el marco de la Unión, con el condicionamiento inicial de las cooperaciones reforzadas. Esta será la situación desde la que al Unión estará en condiciones de desarrollar una verdadera PESD.

No obstante lo anterior, conviene ser lo suficientemente realistas para asumir que, hoy por hoy, resulta difícil que los Quince, o los Veinticinco, vayan a sincronizarse siempre que surja una crisis, puesto que ninguno de los tratados que los vinculan ofrece procedimientos de respuesta automáticos ante circunstancias impredecibles. En ocasiones las naciones se resistirán a tomar decisiones porque sus gobiernos considerarán que los riesgos de una intervención son demasiado elevados en relación con sus intereses. En otras, aunque se muestren dispuestas a intervenir, no serán capaces de ponerse de acuerdo sobre el procedimiento común, ya que sus percepciones de los

---

<sup>93</sup> ZBIGNIEW BRZINSKI, en el número de verano de 2001 de *The National Interest* afirma que “a pesar de su fuerza económica, su significativa integración financiera y de la auténtica resistencia mostrada en largos años de amistad transatlántica, la realidad es que Europa es hoy en el terreno militar, un protectorado de facto de Estados Unidos”.

intereses en juego diferirán sensiblemente. Es por ello por lo que resulta imprescindible que en el desarrollo futuro de la política europea de defensa común se defina claramente, tal y como se apuntaba en el Tratado de Amsterdam, el abanico de los intereses que se consideren vitales, de los valores compartidos y de las prioridades estratégicas para el conjunto de la Unión, tanto en términos geográficos, como funcionales.

Los mecanismos militares que se construyan a partir de los aprobados en Helsinki deberán ser contemplados como el instrumento político-militar a disposición del Consejo de la UE a la hora de poner en marcha su propia política de defensa. Esta deberá incluir la organización de las modalidades de actuación y la viabilidad de las posibles respuestas ante crisis que afecten a la seguridad de la Unión, la preparación de fuerzas y estructuras de mando, en conjunción o no con los medios de la OTAN, y el diseño de los planes de contingencia que deberán ejecutar en los teatros de operaciones las fuerzas que actúen bajo la bandera de la Unión. Para ello deberá aprovecharse el eficaz sistema de planeamiento de la OTAN, formulando uno análogo en la UE y asumir los planes de operaciones trabajosamente diseñados durante décadas por la UEO. Los gobiernos nacionales podrán mantener su competencia a la hora de adoptar decisiones nacionales y, por lo tanto su soberanía, en temas que no se presten a respuestas automáticas y homogéneas, pero deberá eliminarse la capacidad de veto de uno o de un grupo reducido de países en aquellas crisis en la que la mayoría se muestre dispuesta a intervenir.

De esta manera, podrá ser tanto la iniciativa individual como la colectiva de las naciones miembros, la chispa que encienda la mecha capaz de unir la solidaridad política de los socios y la actuación operativa de las fuerzas militares al servicio de la Unión. Será una fusión entre la voluntad política de intervenir y la capacidad real de actuar, que culminará en un proceso de reconocimiento institucional y de legitimación que no obligará a nadie a actuar o a renunciar en cualquier operación que se plantee. De esta manera podría quedar diseñada en sus líneas iniciales una política europea de defensa autónoma coherente a la vez que efectiva.