

Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Estudios sobre la Paz, la  
Seguridad y la Defensa

Universidad Nacional de Educación a Distancia

---

**LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN  
EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE LA  
UNIÓN EUROPEA**

***UN ANÁLISIS DE FORMACIÓN DE DECISIONES  
PÚBLICAS***

***Juan Carlos Morales San-Juan***

Periodo de Investigación  
Profesor: Dr. D.º Ángel Lobo García

Programa de Doctorado en Paz y Seguridad Internacional  
Curso 2002/2003

\*\*\*

# ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>POST SCRIPTUM</b>	<b>9</b>
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>BASES METODOLOGICAS Y CONCEPTUALES</b>	
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	
1. El planteamiento de la cuestión.	12
1.1. La determinación del problema a investigar.	12
1.2. El método de investigación.	18
2. Objetivos.	18
3. Fases de la investigación.	19
3.1. Delimitación del campo de investigación y recogida de información.	19
3.1.1. Universo.	19
3.1.2. Criterios de selección de la muestra.	20
3.1.3. Caracterización de las variables.	21
3.2. Análisis de la información.	22
3.3. Redacción del Informe final y presentación de resultados.	23
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>EL MARCO DE REFERENCIA DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNION EUROPEA</b>	
<b>1. Marco jurídico.</b>	<b>24</b>
1.1. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).	24
1.2. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).	26
<b>2. La puesta en práctica de la Política Exterior y de Seguridad Común.</b>	<b>28</b>
2.1. Los actores de la Política Exterior y de Seguridad Común.	28
2.1.1. El Consejo Europeo.	28
2.1.2. El Consejo de la Unión Europea.	29
2.1.3. La Presidencia.	30

2.1.4. El Secretario General del Consejo y Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común.	30
2.1.5. La Comisión Europea.	33
2.1.6. Los Estados miembros.	33
2.1.7. Los Representantes Especiales.	34
2.2. El proceso decisorio.	35
<b>3. Los instrumentos de la PESC.</b>	<b>36</b>
3.1. Las estrategias comunes.	36
3.2. Las posiciones comunes.	37
3.3. Las acciones comunes.	37
3.4. Las decisiones.	37
3.5. La celebración de acuerdos internacionales.	37
3.6. Las declaraciones.	38
3.7. Los contactos con terceros países.	38
<b>4. Las capacidades militares y civiles de la Unión Europea.</b>	<b>39</b>
<b>5. Estructuras y procedimientos.</b>	<b>41</b>
5.1. Operaciones.	41
<b>6. Características específicas de la PESD.</b>	<b>42</b>

**SEGUNDA PARTE**  
**RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

**CAPÍTULO TERCERO**

<b>EL DISCURSO DE LA CONVENCIÓN EN MATERIA DE POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA</b>	<b>46</b>
<b>1. El discurso formal: la contribución de los trabajos del Grupo VIII en la definición de la futura Política de Seguridad y de Defensa de la Unión Europea.</b>	<b>47</b>
1.1. El planteamiento de la Política de Seguridad y Defensa.	48
1.2. Desarrollo de los trabajos.	50
1.2.1. El discurso del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común.	50
1.2.2. Esfuerzo europeo en materia de defensa: capacidades militares necesarias en función de objetivos.	53
1.2.3. Política de armamentos.	54
1.2.4. Gestión de crisis.	56
1.2.5. Alcance de la Política de Defensa y Misiones Petersberg.	58
1.2.6. Diversidad de situaciones y capacidades dentro de la Unión Europea.	59
1.3. Resultados de los trabajos: el Informe final del Grupo VIII "Defensa".	61
1.3.1. Gestión de crisis.	63
1.3.2. La respuesta a la amenaza terrorista: mayor solidaridad.	64
1.3.3. Asegurar la mejora de las capacidades y el armamento.	65

1.3.4. Reforzar el dispositivo institucional.	65
<b>2. La contribución de los miembros de la Convención a la definición de la futura Política de Seguridad y de Defensa de la Unión Europea.</b>	<b>68</b>
2.1. El discurso de los miembros.	68
2.1.1. Reforma institucional.	69
2.1.2. Política de armamentos.	69
2.1.3. Refuerzo de la cooperación.	70
2.1.4. Gestión de crisis y prevención de conflictos.	71
2.2. La posición Franco - Alemana.	72
2.2.1. La finalidad de la PESD.	72
2.2.2. Flexibilidad en el campo de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.	73
2.2.3. Desarrollo de las capacidades militares.	73
2.2.4. Desarrollo de una política europea de armamento.	73
2.3. El discurso del gobierno Español.	74
<b>3. El discurso vertido en otros documentos preparatorios de las sesiones plenarias de la Convención relacionados con la temática de la Política de Seguridad y de Defensa de la Unión Europea.</b>	<b>77</b>
3.1. Conclusiones del debate sobre el Informe del Grupo VIII "Defensa" en la sesión plenaria del día 20 de diciembre de 2002.	77
3.2. Informe del Grupo VII "Acción Exterior".	78
3.2.1. Mejorar la coherencia y la eficiencia entre instituciones y actores.	79
3.2.2. Hacer más coherentes y eficientes las instituciones.	80
3.2.3. Instrumentos y adopción de decisiones.	80
3.2.4. Financiación de la PESC.	81
3.2.5. Representación exterior.	81
<b>4. El discurso agregado de la Convención sobre Política de Seguridad y Defensa.</b>	<b>81</b>

#### CAPÍTULO CUARTO

<b>EL DISCURSO DEL FORO: LA CONTRIBUCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA A LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA</b>	<b>83</b>
<b>1. El discurso de la Colectividad Pública y Política.</b>	<b>84</b>
1.1. La percepción de la Política Exterior, de Seguridad y de Defensa.	85
<b>2. El discurso de la Colectividad Socioeconómica.</b>	<b>88</b>
<b>3. El discurso del Mundo Académico y de los Círculos de Reflexión.</b>	<b>90</b>
3.1. La Teoría del Estado Europeo: Federalismo <i>versus</i> Estados - Nación.	90
3.2. Cooperación <i>versus</i> Comunitarización.	93

3.3. Reforma del Consejo.	96
3.4. El dilema de la representación y el "doble sombrero".	97
3.4.1. La representación exterior de la Unión.	98
3.5. El proceso de toma de decisiones.	100
3.6. Fuerzas Armadas Europeas y modalidades de intervención. Cláusula de seguridad.	102
3.7. Un marco único para la Política Exterior. La UE como actor global.	103
<b>4. El discurso de otras Organizaciones, Sociedad Civil, ONG y corrientes de pensamiento.</b>	<b>106</b>
4.1. Marco general de la revisión política.	107
4.2. Reformas institucionales.	108
4.3. Presupuesto.	109
4.4. Toma de decisiones.	109
4.5. Un marco único para la Política Exterior.	109
4.6. Representación.	110
4.7. Modalidades de intervención.	110
4.8. Cláusula de seguridad.	111
4.9. Prevención de conflictos.	112
4.10. Otras medidas.	112
<b>5. En síntesis: la definición de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea según la sociedad civil organizada.</b>	<b>113</b>

***TERCERA PARTE  
CONCLUSIONES***

**CAPÍTULO QUINTO**

<b>HACIA LA DEFINICIÓN (CONCRECIÓN) DE UNA POLÍTICA INTEGRADA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA</b>	<b>119</b>
<b>1. Síntesis de los hallazgos.</b>	<b>119</b>
<b>2. Valoraciones.</b>	<b>125</b>

<b>FUENTES PRIMARIAS CONSULTADAS.</b>	<b>131</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>136</b>
<b>ABREVIATURAS.</b>	<b>139</b>
<b>TABLAS.</b>	
1. Categorías de información y unidades de contenido del Informe final del Grupo VIII "Defensa" (Discurso formal de la Convención).	67
2. Discurso <i>agregado</i> de la Convención sobre la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.	82
3. Discurso de la Sociedad Civil organizada.	113
4. Unidades de contenido más sobresalientes del discurso tabuladas por categorías de información y tipo de colectividad.	115
5. Comparación de las distintas unidades de contenido del Discurso agregado de la Convención y del Discurso del Foro.	119
<b>GRÁFICOS.</b>	
1. Proceso de actuación pública.	16
2. Conjuntos de elementos que incluyen las diferentes unidades de contenido de las Colectividades estudiadas.	116
3. Conjunto de elementos que incluyen la síntesis del discurso de la Sociedad Civil organizada.	117
4. El discurso <i>integrado</i> Convención - Foro en materia de Política Europea de Seguridad y de Defensa.	119
<b>ANEXOS.</b>	<b>140</b>
I. Listado de Organizaciones seleccionadas del Foro.	141
II. Ficha de Análisis Documental.	144

## **PRESENTACIÓN**

El presente estudio, correspondiente al periodo de investigación del programa de Doctorado en Paz y Seguridad Internacional del Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, ha tenido por objeto la descripción del proceso de formulación de propuestas de la política de seguridad y defensa dentro del debate más amplio sobre el futuro de la Unión Europea. Para ello, se ha analizado el discurso generado en este ámbito por los grupos de trabajo de la Convención Europea y por las contribuciones presentadas por las Organizaciones de la sociedad civil que han tenido la posibilidad de contribuir al debate a través del Foro abierto creado al efecto por la propia Convención.

El trabajo se ha estructurado en tres apartados. La primera parte del estudio recoge las bases metodológicas, conceptuales y el estado de la cuestión del problema abordado. En ella se justifica tanto, desde un punto de vista científico - social como teórico, el proyecto de investigación realizado. La segunda parte recoge la exposición de los hallazgos obtenidos una vez realizado el oportuno análisis de la información recabada. Este bloque constituye el núcleo del trabajo y en él se han especificado una serie de conceptos que conviene aclarar y que resultarán redundantes en todo el ensayo.

A lo largo del texto se mencionan los términos discurso *formal* e *informal*. El primero de ellos se refiere a la producción intelectual recogida en el grupo de trabajo sobre defensa de la Convención Europea y que ha originado el Informe final sobre esta materia remitido al Presidium de la Convención. El segundo concepto se refiere, por el contrario, a los discursos y opiniones generadas por los miembros y otras estructuras de la Convención, incluida las aportaciones de la sociedad civil organizada a través del Foro.

Cuando se menciona el concepto discurso *agregado*, se está haciendo referencia a la suma de los discursos procedentes del grupo de trabajo de defensa, los miembros y otros textos, tales como, el discurso contenido en los resúmenes y otros documentos preparatorios de las sesiones plenarias de la Convención relacionados con la temática de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea. Por el contrario, el término

discurso *integrado* se entiende como el constructo resultante del discurso *agregado* y el discurso de la sociedad civil organizada.

Se han generado también una serie de tablas y gráficos entendidos como valiosos instrumentos analíticos y descriptivos para exponer de forma más clara los resultados obtenidos.

Para finalizar, la tercera parte del informe recoge la síntesis de los resultados de la investigación a modo de conclusiones incluyéndose, igualmente, una interpretación valorativa de los mismos.

El Escorial, Septiembre de 2003.

## ***POST SCRIPTUM***

Tal y como se ha mencionado, el presente trabajo es el resultado del periodo de investigación desarrollado en el marco del programa de Doctorado en “*Paz y Seguridad Internacional*” impartido por el Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Dicho trabajo fue defendido por el firmante del mismo ante un tribunal constituido por el Profesor Dº. Ángel Lobo García —a los efectos, tutor y director del trabajo desarrollado por el doctorando durante el susodicho periodo de investigación— y los Profesores: Dº. Félix Arteaga y Dº. Rafael García Pérez el 29 de marzo de 2004.

A tal efecto, se ha tomado en consideración las diferentes observaciones, valoraciones y comentarios efectuados por los integrantes del mencionado tribunal relativos, tanto a los contenidos expuestos en el trabajo de investigación presentado como al futuro ejercicio de la investigación en el campo de los estudios relacionados con la Paz, la Defensa y la Seguridad Internacional.

De esta forma, se ha procedido a la corrección de algunos aspectos formales y metodológicos de presentación de ensayos científicos, tales como la aclaración de ciertas fuentes y fechas de documentos consultados; se han corregido algunas expresiones, se han modificado algunos términos o se ha procedido a la supresión de algunas notas que, siendo superfluas, no aportaban, clarificaban o complementaban mayormente la información originalmente expuesta. También se ha procedido a la actualización de cierta información institucional como por ejemplo, la referente a los nombramientos de los nuevos Representantes Especiales de la Unión Europea.

De igual forma, se han introducido aclaraciones o, en su caso, se ha ampliado con mayor información ciertos apartados del trabajo que a la vista de las observaciones del tribunal quedaban limitados en su exposición o por el contrario inducían a confusión. Tal y por ejemplo la información referente a ciertas estructuras de la PESD: el Comité Militar y el Estado Mayor de la Unión Europea, para lo cual se ha consultado el trabajo realizado por Dº. Luis Cebrián Carbonell en el marco del Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”: *La política europea de seguridad y defensa. Situación actual y perspectivas de futuro.*

Para finalizar y, siguiendo los comentarios del tribunal, en el capítulo quinto, apartado 2, valoraciones (bloque II), se hace una mención sobre los principales aspectos que encierra el documento: "*Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*", dada su relevancia para con los aspectos tratados en la investigación; un documento presentado por el Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común el cual no fue objeto de análisis específico en el primer momento de elaboración del presente trabajo de investigación.

El Escorial, Mayo de 2004.

## **PRIMERA PARTE**

---

# **BASES METODOLOGICAS Y CONCEPTUALES**

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1. El planteamiento de la cuestión**

##### **1.1. La determinación del problema a investigar**

En el debate sobre el futuro de la Unión Europea, una iniciativa desarrollada en el marco de la Conferencia Intergubernamental (CIG) celebrada en Niza en el mes de diciembre del año 2000, se ha formulando interrogantes acerca del papel que debe desempeñar Europa en el mundo; qué papel debe librar una potencia contraria a la violencia, el terror y consciente de las injusticias existentes y qué mecanismos debe poner en práctica para que "todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común", tal y como especifica el apartado 1 del artículo 17 del Tratado de Niza, puedan desarrollarse de la manera más efectiva posible.

En este contexto de debate público, de reflexión y de intercambio conducente a la preparación de la próxima CIG, prevista para 2004, en el mes de diciembre de 2001 el Consejo Europeo de Laeken, para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de dicha Conferencia, decidió constituir una Convención que reuniese a los principales participantes en este debate sobre el futuro de la Unión<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El Consejo Europeo nombró a D. Valéry Giscard d'Estaing Presidente de la Convención y a D. Giuliano Amato y D. Jean-Luc Dehaene Vicepresidentes y ha reunido a las principales partes interesadas en el debate sobre el futuro de la Unión. Además de su Presidente y de sus dos Vicepresidentes, la Convención ha constado de los siguientes representantes (cada uno de los miembros titulares de la Convención poseía un suplente):

- 15 representantes de los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros (1 por Estado miembro),
- 13 representantes de los jefes de Estado o de gobierno de los países candidatos a la adhesión (1 por país candidato),
- 30 representantes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros (2 por Estado miembro),
- 26 representantes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros (2 por país candidato),
- 16 representantes miembros del Parlamento Europeo,
- 2 representantes de la Comisión Europea.

Dado el marco de esta iniciativa, el interrogante que se ha formulado es el siguiente: ¿cómo se ha constituido el proceso de formulación de la propuesta de la política de seguridad y defensa dentro del extenso debate sobre el futuro de la Unión Europea? Si desde las instituciones comunitarias se alienta el debate público en todas sus formas, ¿qué papel ha jugado en este proceso la sociedad civil organizada como actor político? ¿Existe un discurso constituido en materia de política de defensa que pueda contrastar con las posturas "oficiales" que se determinen en los grupos formalmente constituidos en el seno de la Convención?

Desde esta perspectiva, el análisis del proceso y posterior concreción de una política de seguridad y defensa dentro del debate abierto sobre el futuro de la Unión Europea, ha partido de la necesidad de tomar en consideración el estudio de dos variables principales:

1. El discurso generado en materia de política de seguridad y defensa europea por los grupos de trabajos, otros actores y demás estructuras de la Convención Europea<sup>2</sup> y,
2. Las contribuciones relacionadas con la política de seguridad y defensa que presentan las Organizaciones de la sociedad civil que, tienen la posibilidad de contribuir a los

---

El Comité Económico y Social (tres representantes), el Comité de las Regiones (seis representantes), los interlocutores sociales (tres representantes) y el Defensor del Pueblo Europeo han asistido en calidad de observadores.

La Declaración de Laeken estableció que los países candidatos a la adhesión participarán plenamente en las deliberaciones, si bien no podrán impedir el consenso que pudiera alcanzarse entre los Estados miembros.

Los trabajos de la Convención se han desarrollado en tres fases: una fase de escucha o determinación de las expectativas y las necesidades de los Estados miembros, de sus gobiernos y de sus parlamentos, así como de la sociedad europea; una fase de reflexión o comparación de las distintas opiniones expresadas y ponderación de su alcance y de sus consecuencias y finalmente, una fase de formulación y elaboración de propuestas. Poco antes del término de su mandato, el 10 de julio de 2003, la Convención presentó sus propuestas al Consejo Europeo, en Salónica (coincidiendo con la presidencia griega del Consejo) en el que se reúnen periódicamente los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros de la Unión.

La Convención se ha reunido una o dos veces al mes en sesiones plenarias en el edificio del Parlamento Europeo en Bruselas, si bien, desde junio de 2002, con el fin de profundizar en ciertos temas, se han creado grupos de trabajo compuestos por miembros de la Convención.

<sup>2</sup> Al margen de las sesiones plenarias y de los grupos de trabajo, los miembros de la Convención podían presentar sus puntos de vista y sus ideas mediante contribuciones escritas que se distribuyeron a todos sus colegas.

debates relacionados con el futuro de la Unión y sus políticas, a través del denominado *Foro* creado al efecto por la propia Convención<sup>3</sup>.

## **1.2. El método de investigación**

El estudio no parte de una teoría o de un conjunto de hipótesis que, hayan de ser corregidas cuando no se cumplen las predicciones que formulan (Hollis, 1986: 55), descartando de esta forma el método hipotético - deductivo en la investigación. Su enfoque es, por el contrario, fenomenológico<sup>4</sup>, descriptivo, cualitativo y dialéctico<sup>5</sup>.

El modelo de investigación social basado en los aspectos fenomenológicos es el principal marco de referencia para la utilización de las llamadas técnicas o métodos de investigación cualitativa; es decir, el marco donde mejor convive la teoría y la metodología de investigación cualitativa.

La investigación cualitativa es, principalmente, inductiva; no parte de hipótesis o teorías preconcebidas que después se pretenden verificar en la práctica, sino que por el contrario, parte de los datos empíricos que la realidad aporta para construir después los conceptos. La inducción, como señala Sierra Bravo (1983) sólo da lugar inmediatamente a datos sobre la realidad; esto es, produce datos descriptivos, pero el relacionar estos datos, estableciendo conceptos y enunciados con base en ellos para después sacar conclusiones de todo género posible es en gran parte una obra deductiva.

Será a través, del análisis del discurso (contenido) que producen los actores mediante el cual, la investigación cualitativa obtiene información directa de la vida social, no

---

<sup>3</sup> Por otra parte, para ampliar el debate, se ha establecido un Foro abierto a las organizaciones que representan a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.). Las organizaciones que participan en el Foro reciben regularmente información acerca de los trabajos de la Convención y sus contribuciones se incorporan al debate.

<sup>4</sup> Tal y como ha señalado Taylor y Bogdan (1986), las dos perspectivas teóricas que han prevalecido en ciencias sociales son el positivismo y el enfoque fenomenológico. A diferencia de lo que postula el positivismo, la *teoría fenomenológica*, pretende entender los fenómenos sociales desde la perspectiva de los propios actores o sujetos inmersos en ellos; desde la comprensión de las diferentes motivaciones, creencias y valores que se encuentran detrás de las acciones de las personas.

filtrado por conceptos, definiciones, operaciones y escalas clasificatorias (Taylor y Bogdan 1986: 22).

Ahora bien, a pesar de no descansar la investigación en un modelo hipotético - deductivo, no se ha obviado las teorías científicas más generales, al igual que la producción normativa de las Instituciones de la Unión Europea a la hora de argumentar desde un punto de vista teórico la realización del presente estudio.

Así, por ejemplo, desde el punto de vista de la ciencia política, al abordar la investigación un interrogante relacionado con la formación de decisiones políticas y el diseño de una agenda política específica, se ha tenido en cuenta los postulados del proceso de actuación pública que la doctrina del análisis de políticas públicas ponen en práctica. "El proceso de actuación pública es el conjunto complejo de acontecimientos que determinan las medidas que adoptarán los gobiernos y los efectos que estas producirán en las condiciones sociales" (Manheim, 1989: 429)

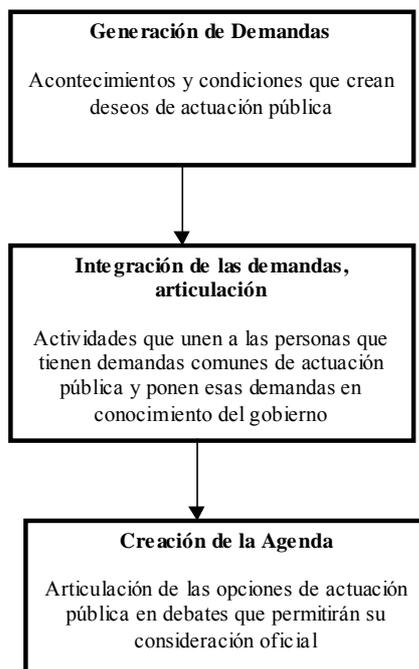
Así, este proceso de actuación antes de llegar a la elección de una política; esto es, a su deliberación, formulación, adopción y financiación de programas, pasa necesariamente por los pasos expuestos en el gráfico 1.

El diseño de la investigación resulta así, un ejemplo práctico de análisis político empírico, entendido como la forma de desarrollar y emplear un lenguaje común y objetivo para descubrir una realidad política concreta.

---

<sup>5</sup> Si se quiere, el planteamiento de la investigación responde, igualmente, a un proceso dialéctico de tesis, antítesis y síntesis: el discurso formal de la Convención (tesis); el discurso informal de la sociedad civil (antítesis) y el contraste (síntesis) de ambos discursos.

**Gráfico 1**  
**Proceso de actuación pública**



En lo que respecta al fundamento de la producción normativa comunitaria, en el contexto actual de la participación y del debate público lo más abierto y rico posible hacia los responsables gubernamentales, los parlamentarios, los medios socio-profesionales, académicos y ciudadanía en general, la Comisión Europea identificó la reforma de la gobernanza europea como uno de sus objetivos estratégicos a principio del año 2000. Así, El *Libro Blanco*<sup>6</sup> de la *Gobernanza Europea*<sup>7</sup>, propone abrir el proceso de elaboración de las políticas de la Unión Europea con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, con especial incidencia en la sociedad civil.

En efecto, entre los cambios que propone el mencionado documento, se encuentra el refuerzo de la participación en la elaboración y aplicación de las políticas de la UE a través de una mayor concurrencia de todos los actores sociales. De este modo, la participación en la elaboración de las políticas, la Comisión debe velar por la

---

<sup>6</sup> Un Libro Blanco es una concreción determinada de propuestas para un ámbito político concreto, en contraposición con los llamados Libros Verdes, los cuales exponen simplemente una serie de ideas presentadas como propuestas de discusión para llegar a una decisión.

<sup>7</sup> Bruselas, [COM (2001) 428 final].

integración de las realidades y experiencias regionales y locales en la concepción de las propuestas políticas. "Con este propósito, debería organizar un diálogo sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las Administraciones regionales y locales, sin menoscabo de las respectivas disposiciones constitucionales y sistemas administrativos. La Comisión apoya los actuales esfuerzos por aumentar la cooperación entre estas asociaciones y el Comité de las Regiones. Por otra parte, el intercambio de personal y experiencias entre las Administraciones a los distintos niveles puede contribuir a un mejor conocimiento de los objetivos políticos, los métodos de trabajo y los instrumentos de unos y otros". [COM (2001) 428 final: 14].

Asimismo, resulta necesario implicar a la sociedad civil en este proceso de participación ya que, ésta desempeña un papel importante a la hora de trasladar las demandas de los ciudadanos sobre el *deber ser* de las políticas públicas. Y así lo reconoce el propio Libro Blanco de la Gobernanza. "Cada vez es mayor en la «sociedad civil» la impresión de que Europa ofrece una buena plataforma para modificar las orientaciones políticas y cambiar la sociedad. Esta nueva visión abre verdaderas perspectivas de ampliación del debate sobre el papel de Europa. Brinda asimismo la oportunidad de lograr que los ciudadanos participen más activamente en la realización de los objetivos de la Unión y de ofrecerles una vía estructurada para canalizar sus reacciones, críticas y protestas". [COM (2001) 428 final: 18].

A este respecto, cobra igual importancia como referente teórico el *Dictamen del Comité Económico y Social sobre "El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea"*<sup>8</sup>, el cual menciona en su apartado 9.1.: "En el proceso de integración europeo, la sociedad civil organizada ha ido configurándose también en el nivel europeo, en el que la densidad de organizaciones y el grado de representatividad de las mismas es muy variable. El arco va desde los grupos de presión que actúan con un objetivo específico hasta las asociaciones con un alto grado de organización. Todas estas organizaciones reivindican representatividad y derecho de intervención en un sector respectivo. No obstante, sólo puede esperarse que presten una contribución constructiva a la construcción de Europa aquellas organizaciones que dispongan de

---

<sup>8</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 17.11.1999. (1999/C 329/10)

determinadas estructuras organizativas y sean cualitativa y cuantitativamente representativas en su ámbito".

Por lo tanto, atendiendo a este marco puede ser de gran interés investigar como se está produciendo esta contribución de la sociedad civil a la definición de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea y cómo su discurso se puede agregar al producido oficialmente por los grupos formales de la Convención para dar lugar a una *formulación consensuada* en materia de política de seguridad y de defensa.

## **2. Objetivos**

El objetivo principal del trabajo, consiste en analizar, por tanto, el proceso de definición de las decisiones políticas en el ámbito de la seguridad y defensa europea, atendiendo a la participación de los diferentes agentes implicados: representantes de los gobiernos, de los parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo, de la Comisión Europea y la participación de la sociedad civil: interlocutores sociales, organizaciones no gubernamentales, poderes económicos, expertos, *think tanks*, mundo académico y círculos de reflexión.

En concreto se pretenden lograr los siguientes objetivos específicos:

- a) Analizar el discurso y describir los principales planteamientos ofrecidos por la Convención en materia de política de seguridad y defensa.
- b) Analizar los principales referentes del discurso y describir los planteamientos políticos en materia de seguridad y de defensa presentados por la sociedad civil organizada en su conjunto.
- c) Contrastar las similitudes, diferencias de los planteamientos ofrecidos por los diferentes productores del discurso, ofreciendo una síntesis de tales propuestas que pueden recogerse a modo de conclusiones y que permitan identificar una Agenda que recoja la articulación de las diferentes opciones de actuación pública en materia de política de seguridad y defensa para el futuro.

### 3. Fases de la investigación

#### 3.1. Delimitación del campo de investigación y recogida de información

Durante esta fase se han seleccionado los documentos redactados en español, inglés, francés e italiano pertinentes con la política de seguridad y defensa generados a partir del mes de marzo de 2002, fecha en que la Convención comenzó a realizar sus trabajos y hasta el día 20 de Junio de 2003<sup>9</sup>, fecha límite en que la Convención presentó el proyecto de Tratado Constitucional en la Cumbre del Consejo Europeo de Salónica coincidiendo con la presidencia griega del Consejo.

La metodología de investigación requiere de la definición previa de la población (universo) que vamos a estudiar al igual que la identificación de una muestra extraída del conjunto de dicha población. Definidos tales parámetros, estaremos en disposición de acometer la explotación y el análisis del conjunto de informaciones recopiladas.

##### 3.1.1. Universo

El universo de estudio ha constituido el conjunto de documentos (ver: fuentes primarias consultadas al final del trabajo) originados al amparo de la estructura institucional generada por la Convención<sup>10</sup> y a la que se ha encomendado la tarea de examinar las preguntas clave relacionadas con el desarrollo futuro de la Unión Europea.

Igualmente, y a través del *Foro*<sup>11</sup>, un mecanismo que consiste principalmente en una red estructurada de organizaciones representantes de la sociedad civil: interlocutores sociales, mundo empresarial, organizaciones no gubernamentales, mundo académico, etc., que contribuyen al debate sobre el futuro de la Unión a través de sus diferentes aportaciones.

---

<sup>9</sup> Se ha seleccionado, igualmente, información correspondiente a los días 21 y 22 de junio procedente de la prensa nacional con el objeto de recoger valoraciones *ex post* a la Cumbre y, especialmente, relativas a la política de defensa. Igualmente, se ha observado el proyecto de Tratado de Constitución fechado en última instancia el día 18 de julio de 2003.

<sup>10</sup> <http://european-convention.eu.int>

<sup>11</sup> [http://europa.eu.int/futurum/forum\\_convention/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_es.htm)

El universo de las contribuciones al Foro hasta la fecha del 20 de junio de 2003 ha sido de 1.126 documentos pertenecientes a 531 Organizaciones de toda Europa que han contribuido con sus participaciones al espacio abierto por la Convención Europea para el debate sobre el futuro de la Unión y la redacción de futuro texto constitucional.

### **3.1.2. Criterios de selección de la muestra**

Los criterios de selección y tamaño de la muestra escogida atienden a las siguientes consideraciones:

- a) 30 Documentos generados por el Grupo VIII de la Convención [Defensa] en español, inglés y francés.
- b) 18 Discursos y contribuciones de los miembros de la Convención relacionados con la temática de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea y redactados en español, inglés y francés.
- c) 4 Resúmenes y Documentos preparatorios de las sesiones plenarias de la Convención relacionados con la temática de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea redactados en español, inglés y francés.
- d) Sobre la base del universo del Foro arriba mencionado, se ha seleccionado una muestra de 45 textos para su análisis pertenecientes a 36 Organizaciones de toda Europa atendiendo a los siguientes criterios:
  1. Documentos redactados en español, inglés, francés, italiano.
  2. Contenidos relacionados directamente con los aspectos de la política exterior, de seguridad y defensa de la Unión Europea.
  3. Textos pertenecientes a todas las categorías de participación establecidos por la Convención Europea:

- Colectividad pública y política.
- Colectividad socioeconómica.
- Mundo académico y círculos de reflexión.
- Otras organizaciones, sociedad civil, ONG y corrientes de pensamiento.

### **3.1.3. Caracterización de las variables**

Tal y como se ha mencionado, se ha tomado en consideración dos importantes grupos de variables: la variable (**X**), entendida como el discurso elaborado por la Convención y, la variable (**X'**), entendida como el discurso elaborado por la Sociedad Civil organizada a través del mecanismo del Foro.

La variable **X** (discurso de la Convención) es la suma total de los discursos:  $X_1$ ,  $X_2$  y  $X_3$

$$X = \sum X_1 X_2 X_3$$

siendo:

$X_1$ = el discurso vertido en los documentos e informes correspondientes al Grupo de Trabajo VIII (Defensa).

$X_2$ = los discursos y contribuciones de los miembros de la Convención relacionados con la temática de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea.

$X_3$ = el discurso contenido en los resúmenes y otros documentos preparatorios de las sesiones plenarias de la Convención relacionados con la temática de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea.

La variable **X'** (discurso de la sociedad civil) es la suma total de los discursos:  $X'_1$ ,  $X'_2$ ,  $X'_3$  y  $X'_4$

$$X' = \sum X'_1 X'_2 X'_3 X'_4$$

siendo, respectivamente:

X<sub>1</sub>= el discurso de la colectividad pública.

X<sub>2</sub>= el discurso de la colectividad socioeconómica.

X<sub>3</sub>= el discurso del mundo académico y círculos de reflexión.

X<sub>4</sub>= el discurso de otras Organizaciones; ONG's y corrientes de pensamiento.

### 3.2. Análisis de la información

Durante esta fase se ha procedido al escrutinio de la información recabada de la muestra seleccionada a través de la metodología del análisis de contenido y la descripción de los datos mediante la construcción de tablas y gráficos. En el apartado anexo se incluye la ficha de análisis documental, entendida como el instrumento principal utilizado para la recolección de las evidencias. La tabulación y la generación de gráficos ha permitido igualmente codificar la información a partir del análisis de contenido estructural.

La técnica del análisis de contenido se suele utilizar siempre que los datos no hayan sido recogidos utilizando categorías de respuesta obligatorias y consiste en dividir la masa de informaciones de que se trate en elementos —partes suficientemente simples— y clasificarlos después adecuadamente en categorías. Sin embargo, lo que verdaderamente interesa es conseguir que los elementos que componen la información que se va a analizar queden adecuadamente clasificados. Esto ha exigido dos tareas: el establecimiento de categorías de información y la clasificación en ellas de las unidades de contenido o de análisis.

El establecimiento de las *categorías de información*, (también denominada *unidad de contexto* o fragmento de unidad mayor que completa a la unidad de contenido) ha tratado de ser lo suficientemente sucinta y concreta, con el propósito de agrupar en ellas las diferentes *unidades de contenido*, entendidas éstas como todo fragmento de información cuya significación permita clasificarlo adecuadamente; en definitiva, el elemento concreto o característica de la comunicación (texto) que se ha evaluado.

Finalmente, cada uno de los elementos de información ha podido ser incluido en categorías y, en una sola de ellas y, las categorías que se han tenido en cuenta en el análisis han quedado definidas de manera precisa.

### **3.3. Redacción del informe final y presentación de resultados**

La última fase ha tenido por objeto como es obvio, una vez analizada la información seleccionada, la redacción del presente trabajo, el cual se presenta atendiendo a una estructura firme de presentación, exposición de los métodos de investigación y marco teórico subyacente, exposición de los hallazgos de la investigación, conclusiones y valoración de los resultados.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **EL MARCO DE REFERENCIA DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DE DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA**

#### **1. Marco jurídico**

##### **1.1. La Política Exterior y de Seguridad Común**

La cooperación informal en el ámbito de la política exterior y de seguridad se ha venido desarrollando tradicionalmente fuera de las estructuras de la Comunidad Europea. Fue el Tratado de la Unión Europea (TUE)<sup>12</sup> quien institucionalizó la política exterior y de seguridad común (PESC), donde por vez primera, los Estados miembros inscribieron el objetivo de una política exterior común, aunque no será hasta 1998 cuando la Unión aborde seriamente la dimensión de la defensa.

El TUE dispone que la Unión garantice la coherencia de sus actividades exteriores en su conjunto en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo, con el Consejo y la Comisión como responsables de garantizar dicha coherencia (artículo 3 TUE).

Los objetivos de la política exterior y de seguridad común, según los define el Tratado, son la defensa de los valores comunes, los intereses y la integridad de la Unión, el fortalecimiento de la paz y la seguridad tanto en la Unión como en el ámbito internacional, y el fomento de la cooperación internacional, la democracia, el estado de Derecho y los derechos humanos (TUE, Título V).

Los Estados miembros están obligados por el Tratado a apoyar la PESC de la Unión activamente y sin reservas, acrecentar la solidaridad política mutua y abstenerse de toda

---

<sup>12</sup> El Tratado de la Unión Europea, que se firmó en Maastricht el 7 de febrero de 1992 entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. El Tratado de Maastricht cambió el nombre "Comunidad Económica Europea" por el más sencillo de "Comunidad Europea" e introdujo nuevas formas de cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros, por ejemplo en defensa y asuntos de justicia e interior. Al añadir esta cooperación intergubernamental al sistema comunitario existente, el Tratado de Maastricht creó una nueva estructura con tres "pilares" de contenido tanto político como económico: la Unión Europea (UE).

acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar a su eficacia en las relaciones internacionales. Para formular y desarrollar esta política común se crearon instrumentos como la “acción común” y la “posición común”, además de los mecanismos ya existentes de coordinación y consulta.

Dentro de los ámbitos de los asuntos exteriores y de la seguridad, la amplitud e intensidad potenciales de una política común son ilimitadas. En realidad, la fuerza que mueve la PESC es la voluntad política de los Estados miembros de coordinar sus posiciones y llegar a un punto de vista común para poder ejercer colectivamente más influencia en el escenario internacional.

Las disposiciones de la PESC fueron revisadas por el Tratado de Amsterdam<sup>13</sup>, en cuyos artículos del Tratado —11 a 28— se marcan los preceptos normativos relativos a esta materia y, una de cuyas innovaciones fue el nombramiento de un Alto Representante de la PESC en la persona de D<sup>o</sup>. Javier Solana, el cual asume estas funciones desde el 18 de octubre de 1999 hasta el fin de un período de cinco años.

El nuevo Tratado de Niza, que entró en vigor el 1 de febrero de 2003<sup>14</sup> contiene nuevas disposiciones en materia de PESC. En particular, incrementa los sectores sujetos a votación por mayoría cualificada y realza el papel del Comité Político y de Seguridad (COPS) en las operaciones de gestión de crisis.

---

<sup>13</sup> El Tratado de Amsterdam, que fue firmado el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999, modificó los Tratados de la UE y Comunidad Europea, asignando números (en vez de letras) a los artículos del Tratado UE.

<sup>14</sup> El Tratado de Niza introdujo una serie de reformas institucionales para la futura ampliación de la Unión Europea. Las negociaciones del Tratado concluyeron en el mes de diciembre de 2000 en la Cumbre de Niza, aunque oficialmente el Tratado se firmó el 26 de febrero de 2001. Irlanda fue el último de los quince Estados miembros en ratificarlo tras un segundo referéndum el 20 de octubre de 2002, depositando así su instrumento de ratificación en el mes de diciembre de 2002. Las reformas introducidas afectan al nuevo reparto de votos en el Consejo; reforma de la Comisión; aumento de miembros del Parlamento Europeo tras las elecciones de 2004. Igualmente, amplía la toma de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros de la UE a determinados asuntos en los que anteriormente se requería unanimidad.

## **1.2. La Política Europea de Seguridad y Defensa**

Las cuestiones relativas a la política europea de seguridad y defensa (PESD) se han considerado parte de la PESC desde el inicio de la misma, con el Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, en el Tratado de Amsterdam se incluyó una base más explícita para las cuestiones de seguridad. Éste declara explícitamente la posibilidad de que la Unión participe en una serie de misiones de gestión de crisis (las llamadas “misiones Petersberg”) o incluso las dirija. Estas disposiciones surten el efecto de definir la política de seguridad y defensa, esencialmente, como gestión de crisis, y no como defensa territorial.

El Tratado de Niza, por su parte, también dota a la Unión de una política europea común que incluye la totalidad de las cuestiones relativas a su seguridad, incluida la definición progresiva de una política de defensa común.

Tal y como especifica el apartado 1 del artículo 17 del mencionado Tratado: "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 si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales".

La PESD no afecta, sin embargo, al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, de la misma manera que es compatible con la política que se desarrolla en el marco de la OTAN. De igual forma, se espera que esta definición progresiva de la política de defensa común sea respaldada por la cooperación entre los Estados miembros en el sector de armamento.

El Consejo Europeo<sup>15</sup> de Colonia, de junio de 1999 y, antes, el encuentro franco - británico de Saint-Malo impulsaron el aspecto político precisando las líneas estratégicas

---

<sup>15</sup> El Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado y de Gobierno de los quince Estados miembros y al Presidente de la Comisión Europea. Los miembros del Consejo Europeo están acompañados por los Ministros de Asuntos Exteriores y por el Comisario Europeo de Relaciones Exteriores. El Consejo Europeo, que se reúne al menos dos veces al año (por lo general, en junio y en diciembre) en el Estado

para el fortalecimiento de la PESD. En concreto, el Consejo Europeo de Colonia situó en el centro del fortalecimiento de la política europea común de seguridad y defensa las misiones de gestión de crisis, también conocidas como las *misiones Petersberg*, denominadas así, por el lugar en el que se celebró, en junio de 1992, el Consejo Ministerial de la Unión Europea Occidental (UEO) en el que fueron definidas.

Se trata de misiones humanitarias y de evacuación, de misiones de mantenimiento de la paz y de misiones de fuerzas de combate para la gestión de las crisis, en las que se incluyen las misiones de restablecimiento de la paz. El Consejo Europeo determinó que, con este fin, "la Unión debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN".

Cada uno de los sucesivos Consejos Europeos (en particular, en el Consejo Europeo de Helsinki, el 10 y 11 de diciembre de 1999) ha dado cuerpo, progresivamente, a esta voluntad de dotar a la Unión de una capacidad de acción autónoma en la gestión de las crisis internacionales, allí donde la OTAN como tal no está comprometida, respetando al mismo tiempo los principios de la Carta de las Naciones Unidas y reconociendo las prerrogativas de su Consejo de Seguridad<sup>16</sup>.

La Unión tiene un planteamiento global y consecuente en cuanto a la gestión de crisis que consiste en desarrollar un enfoque coherente utilizando toda la gama de instrumentos civiles a su alcance (de los que la Comisión es responsable en gran parte) pudiendo recurrir asimismo al uso de la fuerza militar.

---

miembro que ejerce la Presidencia del Consejo, marca el ritmo de la vida política y el desarrollo de la Unión Europea, fundamentalmente en lo relativo a los asuntos del segundo y tercer pilar.

<sup>16</sup> La UE actúa en pos de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La Unión reconoce que corresponde en primer lugar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

## **2. La puesta en práctica de la Política Exterior y de Seguridad Común**

La política exterior y de seguridad común no se aplica como las demás políticas comunitarias (por ejemplo, política agrícola, política de protección del medio ambiente, transportes, investigación). Teniendo en cuenta lo delicadas que son las cuestiones relativas a relaciones internacionales, el Tratado ha atribuido, obviamente, una gran importancia a los Estados miembros y a los órganos de la Unión Europea en las que aquellos participan directamente, es decir, al Consejo y a sus instancias competentes (comités, grupos de trabajo).

La PESC se inscribe en un *marco institucional único*: las instituciones en juego son las que están presentes en el marco comunitario. Sin embargo, el equilibrio de poderes entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión es diferente. Desde esta perspectiva, la PESC se distingue muy claramente de la aplicación de las políticas comunitarias. Así por ejemplo la Comisión está asociada plenamente a la PESC pero no tiene el derecho exclusivo de presentar iniciativas. Éstas proceden sobre todo, de la Presidencia, de cualquier Estado miembro o del Alto Representante. La Presidencia consulta al Parlamento Europeo sobre las decisiones básicas de la PESC, sobre cuya evolución se informa al Parlamento.

### **2.1. Los actores de la Política Exterior y de Seguridad Común**

#### **2.1.1. El Consejo Europeo**

El Consejo Europeo ocupa un lugar de primer rango en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, ya que establece los *principios y orientaciones generales* de ésta, lo que incluye todo lo relacionado con la defensa.

En su papel legislador que le confiere el Tratado de Amsterdam, el Consejo Europeo determina por unanimidad las *estrategias comunes* que la Unión debe aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tienen importantes intereses comunes.

### **2.1.2. El Consejo de la Unión Europea<sup>17</sup>**

Corresponde al Consejo tomar las decisiones necesarias para la definición y la puesta en práctica de la PESC basándose en las orientaciones generales establecidas por el Consejo Europeo. A tal efecto, aprueba posiciones y acciones comunes, así como decisiones.

El Consejo se encarga de procurar la unidad, la coherencia y la eficacia de las actuaciones de la Unión y el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) prepara los trabajos del Consejo. Los representantes permanentes (embajadores) actúan en este ámbito de la misma forma que para las demás políticas comunitarias.

El Comité Político y su estructura permanente en Bruselas, el Comité Político y de Seguridad, siguen la situación internacional, contribuyen a la definición de las políticas dando al Consejo sus opiniones, bien a petición de éste, bien por su propia iniciativa, y supervisan asimismo la aplicación de las políticas acordadas.

En caso de crisis, el Comité Político y de Seguridad desempeña un papel central en la definición de la respuesta de la Unión a la crisis y se ocupa del control político y de la dirección estratégica de todas las operaciones, apoyado por los dictámenes y recomendaciones del Comité Militar, asistido por el Estado Mayor Militar, para las operaciones militares.

El Comité Militar, compuesto por los Jefes de Estado Mayor de los ejércitos de los Estados miembros representados por sus delegados militares en Bruselas, es la máxima autoridad militar dentro del Consejo y tiene como misión, asesorar al COPS en temas militares, haciéndole recomendaciones en cuestiones militares en el ámbito de la UE y ejercer la dirección de todas las actividades militares que se lleven a cabo en el marco de la Unión y la dirección u orientación militar del Estado Mayor de la UE<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> El Consejo de la Unión Europea está compuesto por los Representantes de cada Estado miembro de rango ministerial. Son los Ministros de Asuntos Exteriores, reunidos en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, quienes tratan de las cuestiones PESC.

<sup>18</sup> Cebrián Carbonell, Luis: *La política europea de seguridad y defensa. Situación actual y perspectivas de futuro*, p. 22.

El presidente del Comité Militar es un general o almirante de cuatro estrellas elegido por los Jefes de Estado Mayo de los Estados miembros y nombrado por el Consejo para un período de tres años.

El Tratado de Niza permite al Comité Político y de Seguridad, en determinadas condiciones, adoptar determinadas decisiones de ejecución en materia de gestión de crisis. Esto permitirá al Comité ejercer mejor su función de control político y de dirección estratégica de las operaciones.

### **2.1.3. La Presidencia<sup>19</sup>**

La Presidencia desempeña una función de impulso y de seguimiento. Representa a la Unión en las materias que corresponden a la PESC, sobre todo dirigiendo el diálogo político de la Unión con los terceros países. Es responsable de la aplicación de las decisiones adoptadas en el sector de la PESC, y, a este título, expresa la posición de la Unión en las Organizaciones y conferencias internacionales.

En estas misiones, la Presidencia está asistida por el Secretario General del Consejo y Alto Representante de la PESC, en asociación con la Comisión Europea. Puede estar asistida asimismo por el Estado miembro que asumirá la Presidencia siguiente. A este grupo de cuatro participantes se suele llamar "Troika".

### **2.1.4. El Secretario General del Consejo y Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común**

El Tratado estipula que el Secretario General del Consejo es también Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común. Denominado en ocasiones "*Mr. PESC*", el Alto Representante asiste al Consejo contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando procede, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, dirigiendo el diálogo político con terceros.

---

<sup>19</sup> Cada seis meses uno de los Estados miembros asume la Presidencia de la Unión Europea, lo que le capacita para presidir el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea y los órganos encargados de la preparación de los trabajos (COREPER, Comité Político/Comité Político y de Seguridad, comités y grupos).

La designación de Javier Solana muestra suficientemente que el Alto Representante es "una personalidad de destacado perfil político", una condición impuesta por el Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998. Solana asume asimismo las funciones de Secretario General de la Unión Europea Occidental (UEO), algunas de cuyas funciones se incorporaron a la Unión antes de finalizar 2001.

El Secretario General y el Secretario General Adjunto, D. Pierre de Boissieu, dirigen la Secretaría General del Consejo, que asiste a la Presidencia y se encarga de la preparación y la buena marcha de los trabajos del Consejo a todos los niveles.

La Dirección General de Relaciones Exteriores (DG E), bajo la dirección de D. Robert Cooper, Director General, abarca tres grandes sectores: las relaciones económicas exteriores; las cuestiones geográficas y temáticas PESC y la "estructura político-militar" de la política de seguridad y defensa. La DG E, además de prestar apoyo a todos los trabajos del Consejo y de sus órganos, se encarga de la preparación, de la participación y del seguimiento del diálogo político, así como de las relaciones de trabajo entre la Unión Europea y las Organizaciones internacionales en los ámbitos de su competencia. En particular, se están fortaleciendo las relaciones con las Naciones Unidas<sup>20</sup>, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la OTAN y el Consejo de Europa.

En la actualidad existen tres entidades bajo la autoridad directa del Alto Representante: la Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida (Unidad Política), el Centro de Situación (SITCEN) y el Estado Mayor de la UE.

La *Unidad Política*, creada por una declaración aneja al Tratado de Amsterdam, está integrada por diplomáticos y funcionarios puestos a disposición del Consejo por los Estados miembros, la Comisión y la Unión Europea Occidental (UEO) así como por funcionarios de la Secretaría del Consejo. Está organizada en torno a seis equipos de especialistas que abarcan tanto cuestiones regionales como horizontales. Con arreglo a

---

<sup>20</sup> En el Consejo Europeo de Gotemburgo (15 y 16 de junio de 2001), los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros adoptaron también decisiones importantes para intensificar la cooperación entre la Unión Europea y las Naciones Unidas, en especial en materia de prevención de conflictos y de gestión de crisis.

la declaración del Tratado, sus principales tareas en relación con la PESC son las siguientes:

- observar y analizar la evolución de las situaciones y presentar, con la suficiente antelación, evaluaciones y alerta rápida en cuanto a los hechos o situaciones que pudieran tener repercusiones importantes, incluidas las crisis políticas potenciales;
- presentar evaluaciones de los intereses de la Unión y determinar los ámbitos en los que la PESC podría centrarse en el futuro y,
- elaborar documentos en los que se exponen de forma razonada opciones políticas, como aportación a la formulación de la política en el seno del Consejo.

Además de estas tareas, la Unidad Política proporciona apoyo político directo al Alto Representante y sus miembros actúan, en caso necesario, como puntos de contacto entre sus respectivos Estados miembros o instituciones.

El *SITCEN*, integrado por funcionarios civiles y militares, presenta, con la suficiente antelación, evaluaciones y alerta rápida de acontecimientos o situaciones que puedan tener importantes repercusiones para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE e informa sobre la gestión de crisis al Alto Representante y a los órganos de gestión de crisis competentes. Constituye un punto de contacto operativo durante las 24 horas del día para el Alto Representante y sus próximos colaboradores así como para otros centros de situación / células de crisis tanto en el interior como en el exterior de la UE.

El *Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE)*, compuesto por expertos militares de los Estados miembros en comisión de servicios en la Secretaría General del Consejo, es un servicio directamente vinculado al Alto Representante. Su misión consiste en proporcionar alerta rápida, evaluación de las situaciones y planificación estratégica para las misiones de gestión de crisis, incluida la determinación de las fuerzas europeas nacionales y multinacionales, así como ejecutar las políticas y decisiones con arreglo a las directrices del Comité Militar al que se encarga de asistir. “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 Comité Militar de la UE<sup>21</sup>.

### **2.1.5. La Comisión Europea<sup>22</sup>**

El Tratado de la Unión Europea estipula que la Comisión Europea participará plenamente en los trabajos realizados en el marco de la PESC. Esta participación resulta necesaria para garantizar la coherencia de la PESC con las relaciones económicas exteriores, la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria, políticas comunitarias en las que la Comisión desempeña una función especialmente importante.

El Presidente de la Comisión se suma a los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo. La Comisión participa en las reuniones del Consejo y de sus órganos preparatorios, así como en el diálogo político con los terceros países. Al igual que los Estados miembros o que el Alto Representante, puede plantear al Consejo cualquier cuestión de política exterior y de seguridad y presentarle iniciativas. No obstante, su derecho de iniciativa no es exclusivo como suele ocurrir en las políticas comunitarias.

La Comisión informa al Parlamento Europeo, al igual que lo hace la Presidencia, de la marcha de la PESC.

### **2.1.6. Los Estados miembros**

Los Estados miembros se han comprometido en el Tratado a apoyar de manera activa y sin reservas la política exterior y de seguridad común con un afán de lealtad y de

---

<sup>21</sup> Cebrián Carbonell, Luis: *op.cit.*, p. 22.

<sup>22</sup> La Comisión es la institución que impulsa y ejecuta las políticas de la Unión y que encarna su interés general. Tiene tres funciones básicas: ser la *guardiana de los Tratados*, actuar como órgano ejecutivo de la Unión, e impulsar las políticas comunitarias dándoles unidad y coherencia. Como guardiana de los Tratados, la Comisión es la encargada de velar por su cumplimiento y por la correcta aplicación de las disposiciones de las instituciones. En caso de infracción, la Comisión tiene facultades para instar al Estado miembro que las incumple a regularizar su situación y, llegado el caso, para denunciarlo ante el Tribunal de Justicia. La Comisión, igualmente, elabora y desarrolla numerosas políticas comunitarias, preparando los proyectos de norma (habitualmente reglamentos o directivas) que el Consejo y el Parlamento deberán aprobar. Al mismo tiempo, es el órgano encargado de ejecutar muchas de estas disposiciones, de preparar los proyectos de presupuesto y de administrar los fondos comunitarios.

solidaridad mutuas. Cada Estado miembro puede someter al Consejo cualquier cuestión de política exterior y de seguridad común y presentarle propuestas.

Los Estados miembros velan por que sus respectivas políticas nacionales generalmente se atengan a las posiciones comunes. Generalmente, la Presidencia es la que defiende las posiciones comunes en los foros internacionales. Mantiene informados a los Estados miembros que no participan en la actividad de las Organizaciones y conferencias internacionales sobre todos los asuntos de interés común.

Los Estados miembros se comprometen a respaldar las acciones comunes. Sus servicios diplomáticos en el extranjero cooperan para garantizar la observancia y la aplicación de las posiciones y acciones comunes.

La Secretaría del Consejo, la Comisión y las capitales de los Estados miembros están en contacto permanente mediante un sistema protegido que les permite intercambiar mensajes y proceder a consultas. Los países candidatos a la adhesión también están conectados a la Secretaría del Consejo por una red informática protegida.

### **2.1.7. Los representantes especiales**

El Tratado habilita al Consejo para nombrar a unos representantes especiales a los que confiere mandatos relacionados con cuestiones políticas particulares los cuales se encuentran bajo la autoridad y dirección operativa del Alto Representante de la PESC. La Unión cuenta en la actualidad con los siguientes representantes especiales: los Sres. Marc Otte, nombrado el 14 de julio de 2003 Representante Especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Próximo en sustitución de Miguel Ángel Moratinos; Aldo Ajello (Grandes Lagos africanos) y Erhard Busek (coordinador del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental); Søren Jessen-Petersen nombrado el 26 de enero de 2004 Representante Especial de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia (ERYM) en sustitución de D<sup>o</sup>. Alexis Brouhns; Lord Ashdown (Bosnia y Herzegovina) y Francesc Vendrell (Afganistán). Para finalizar, el 7 de julio de 2003, Heikki Talvitie fue nombrado Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso meridional.

## **2.2. El proceso decisorio**

El Tratado de la Unión Europea facilita un marco, unos medios, unos métodos y un ritmo de trabajo para aplicar la PESC, manteniéndola dentro del marco institucional único, es decir, el que ya existía en la esfera de acción comunitaria. El hecho de que la Comisión esté plenamente asociada a los trabajos de la PESC refuerza esta coordinación.

Por otra parte, corresponde al Consejo Europeo, al definir las líneas directrices del desarrollo de la Unión, garantizar la coherencia de la PESC con las políticas comunitarias (en especial con las relaciones económicas exteriores y con la política de cooperación al desarrollo) que se llevan a cabo bajo la responsabilidad de la Comisión.

En la PESC, las decisiones se toman, en general, por unanimidad. Ahora bien, esto significa que un Estado miembro puede bloquear la adopción de un texto. El Tratado contiene, sin embargo, varias medidas que permiten superar este obstáculo. Mientras que la unanimidad sigue siendo norma y es obligatoria para la adopción de decisiones que tengan repercusiones militares o que sean del ámbito de la defensa, se introducen tres posibilidades para facilitar la toma de decisiones:

- a) La "abstención constructiva": en el momento de la adopción de una decisión, un Estado miembro puede acompañar su abstención con una declaración formal. En ese caso no está obligado a aplicar la decisión, pero sí acepta que ésta es vinculante para la Unión.
  
- b) El recurso a la mayoría cualificada: no obstante, cuando se adopta una decisión por mayoría cualificada, un Estado puede alegar, razonándolos, motivos importantes de política nacional para oponerse a la adopción del texto. En ese caso, no se procede al voto. El Consejo puede remitir la cuestión, por mayoría cualificada, al Consejo Europeo, el cual decide por unanimidad. Por último, es importante indicar que en el ámbito de la PESC la mayoría cualificada es, en cierto modo, una "mayoría cualificada reforzada": se consideran adoptadas las conclusiones de la deliberación cuando se reúnen sesenta y dos votos *que expresan la posición favorable de al menos 10 miembros*.

- c) Cooperación reforzada entre varios Estados miembros: cuando el conjunto de los Estados miembros no puede alcanzar los objetivos de la Unión y de la Comunidad, los Estados miembros que están en condiciones de hacerlo (al menos 8 Estados miembros) pueden establecer entre ellos una cooperación "reforzada". 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.

### **3. Los instrumentos de la PESC**

El Tratado dota a la PESC de varios instrumentos: las *posiciones comunes*, las *acciones comunes*, las *decisiones* y la *celebración de acuerdos internacionales*. Por otra parte, las *estrategias comunes* implican y facilitan el recurso a los instrumentos PESC. Las *declaraciones* y los *contactos con los países* terceros siguen siendo asimismo medios diplomáticos importantes de la PESC. La PESC utiliza así algunos instrumentos específicos: no conoce instrumentos jurídicos como las directivas o los reglamentos que existen para las políticas comunitarias.

#### **3.1. Las estrategias comunes**

El Consejo Europeo, por recomendación del Consejo, decide las *estrategias comunes* en ámbitos en los que los Estados miembros tienen intereses importantes. En cada estrategia se especifican los objetivos, la duración y los medios que habrán de facilitar la Unión y los Estados miembros. El Consejo las lleva a la práctica con la adopción de acciones y posiciones comunes por mayoría cualificada (lo que, sin embargo, no se aplica a las cuestiones con implicaciones militares o de defensa, pues en este ámbito las decisiones se toman siempre por unanimidad). Si un miembro del Consejo desea oponerse a una de estas decisiones por motivos de política nacional importante, el Consejo puede apelar al Consejo Europeo. Este último resuelve entonces la cuestión por unanimidad.

Hasta ahora, el Consejo ha adoptado tres estrategias comunes: una relativa a Rusia, otra a Ucrania y otra, a la región mediterránea.

### **3.2. Las posiciones comunes**

El Consejo puede adoptar *posiciones comunes* que definen la postura de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático, con relación a un Estado tercero o en una conferencia internacional, por ejemplo. Los Estados miembros han de velar entonces por que sus respectivas políticas nacionales sean coherentes con la posición común. Los países candidatos a la adhesión a la UE pueden sumarse a estas posiciones comunes.

### **3.3. Las acciones comunes**

El Consejo adopta *acciones comunes* cuando determinadas situaciones requieren una intervención operativa que compromete a los Estados miembros de la Unión Europea. Para cada acción se establecen los objetivos, el alcance, los medios que han de ponerse a disposición de la Unión, las condiciones de su ejecución y la duración (si procede).

### **3.4. Las decisiones**

En el marco de la PESC, el Consejo puede también adoptar *decisiones* que, como las posiciones comunes y las acciones comunes, tienen un valor vinculante para los Estados miembros.

### **3.5. La celebración de acuerdos internacionales**

Cuando es necesario celebrar un *acuerdo* con uno o varios Estados u Organizaciones internacionales en el ámbito de la PESC, el Consejo puede autorizar a la Presidencia a entablar negociaciones. En el transcurso de éstas, la Presidencia está asistida por la Secretaría General, en su caso, por la Comisión. A continuación estos acuerdos son celebrados por el Consejo, por unanimidad, por recomendación de la Presidencia.

El Tratado establece, no obstante, que ningún acuerdo será vinculante para un Estado Miembro si su representante en el Consejo declara que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional. Los demás miembros del Consejo pueden convenir en que el acuerdo sea vinculante para ellos provisionalmente. Además,

una declaración aneja al Tratado menciona que tal acuerdo no puede llevar implícito ningún traspaso de competencias de los Estados Miembros a la Unión Europea. Algunos acuerdos pueden celebrarse por mayoría cualificada y todos ellos vinculan a las instituciones de la Unión.

### **3.6. Las declaraciones**

Las *declaraciones* manifiestan públicamente una posición, una solicitud o una expectativa de la Unión Europea con relación a un país tercero o a una cuestión internacional. Este instrumento flexible permite reaccionar con gran rapidez cuando surgen incidentes en una parte del mundo y manifestar el punto de vista de la Unión. Se denominan "*Declaración de la Unión Europea*" cuando el Consejo se reúne y se pronuncia sobre una cuestión internacional, o "*Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea*" cuando el Consejo no se reúne.

### **3.7. Los contactos con los terceros países**

Los contactos con los terceros países se llevan a cabo principalmente mediante reuniones de "diálogo político" y mediante "gestiones diplomáticas". La Unión Europea mantiene un *diálogo político* con numerosos países o grupos de países sobre cuestiones de política internacional. Dichas reuniones, más de doscientas cada año, se llevan a cabo a todos los niveles: jefes de estado, ministros, directores políticos, altos funcionarios o expertos. La Unión Europea está representada en las mismas bien por el Alto Representante de la PESC, bien por el Alto Representante solo a petición de la Presidencia, bien por la Troika (Presidencia asistida por el Alto Representante de la PESC y la Comisión, y, en su caso, la Presidencia siguiente), bien finalmente (en un número limitado de casos) por los Delegados de los Estados miembros y el Representante de la Comisión. Las *gestiones diplomáticas*, de carácter confidencial, son llevadas a cabo ante países terceros por la Presidencia o la Troika en nombre de la Unión Europea. En general, tienen como objetivo resolver con dicho Estado cuestiones de derechos humanos, de democracia o de acción humanitaria.

#### 4. Las capacidades militares y civiles de la Unión Europea

El Consejo Europeo de Helsinki, fijó el objetivo global<sup>23</sup> para el año 2003, en el que la Unión (partiendo de la colaboración voluntaria de los Estados miembros) deberá poder desplegar, en un plazo de 60 días y durante un año como mínimo, hasta un total de 60.000 soldados (más apoyos) capaces de efectuar la totalidad de las misiones de Petersberg. Cabe subrayar que la realización de dicho objetivo no implica la creación de un ejército europeo, puesto que la aportación y el despliegue de fuerzas nacionales se hacen sobre la base de una decisión soberana —"caso por caso"— tomada por los Estados miembros.

Desde el Consejo Europeo de Colonia también está previsto que la UE pueda realizar operaciones que tengan que recurrir a los medios y capacidades de la OTAN. Para la aplicación de esta clase de operaciones, deben acordarse modalidades específicas con la Alianza Atlántica<sup>24</sup>.

Partiendo de dichos objetivos, se inició un proceso destinado a reunir compromisos voluntarios de los Estados miembros y a analizar el avance hacia la consecución de los objetivos de capacidades. El Consejo Europeo de Laeken, basándose en el resultado de este proceso, declaró que la Unión era operativa y capaz de dirigir algunas operaciones de gestión de crisis. Reconoció asimismo la necesidad de desarrollar los medios y capacidades a su alcance a fin de poder asumir operaciones más exigentes. A tal fin, se puso en marcha un *Plan de Acción Europeo sobre las Capacidades* (PAEC) para fomentar el desarrollo de la capacidad de gestión de crisis europea y alcanzar los objetivos establecidos por el Consejo Europeo. El PAEC, basándose en decisiones nacionales, racionalizará los esfuerzos de defensa respectivos de los Estados miembros

---

<sup>23</sup> Denominado desde entonces, el objetivo global de Helsinki: *Helsinki Headline goal*.

<sup>24</sup> La política europea de defensa no puede definirse sin referirse a la OTAN: 11 Estados miembros actuales de la Unión Europea son miembros de la Alianza y, con arreglo al artículo 5 del Tratado de Washington, están vinculados mediante una cláusula de defensa colectiva. Entre los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea, cuatro forman parte de la Alianza y, en la Cumbre de Praga de los días 21 y 22 de noviembre de 2002, se invitó a otros a formar parte de la OTAN.

Las capacidades militares de los Estados que son a la vez miembros de la Unión Europea y de la OTAN deben también permitirles desempeñar plenamente su papel en el marco de operaciones de la Alianza Atlántica.

y reforzará la sinergia entre sus proyectos nacionales y multinacionales, lo que permitirá la mejora de las capacidades militares.

En este marco se han establecido 19 grupos PAEC. Su misión consiste en analizar las carencias aún existentes en su conjunto y buscar todas las soluciones viables a escala nacional o multinacional. Los resultados de los trabajos de estos grupos servirán de base para la próxima fase del proceso encaminada a aplicar las soluciones encontradas.

Los problemas críticos se refieren a los sistemas de mando, de control y de comunicación; información estratégica y vigilancia y protección de las tropas que participen; transporte estratégico aéreo y marítimo y capacidad de compromiso efectivo.

La Unión ha decidido asimismo desarrollar *los aspectos civiles de la gestión de crisis* en cuatro ámbitos prioritarios definidos por el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000: policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, fortalecimiento de la administración civil y protección civil. En estos sectores se han definido objetivos concretos: los Estados miembros deberán poder suministrar, en el ámbito policial, 5.000 funcionarios para misiones internacionales, de los cuales 1.000 deberán poder desplegarse en menos de 30 días, 200 expertos en el ámbito del Estado de Derecho, un equipo de expertos que abarque una amplia gama de funciones en la administración civil, y en lo que se refiere a la protección civil, 2 ó 3 equipos de evaluación que podrían enviarse en un plazo de 3 a 7 horas así como equipos de intervención de hasta 2000 personas que puedan desplegarse a corto plazo.

La Conferencia Ministerial sobre las Capacidades en Materia de Gestión Civil de Crisis celebrada el 19 de noviembre de 2002 confirmó que se han rebasado los objetivos concretos en las zonas prioritarias mediante compromisos voluntarios de los Estados miembros. Ello supuso un importante paso adelante de conformidad con la declaración de Laeken sobre operatividad por la que se permite a la UE asumir una amplia gama de operaciones de gestión de crisis..

La Unión Europea ha desarrollado procedimientos de gestión de crisis y ha aprobado una política y un programa de ejercicios. La primera prueba de los procedimientos se realizó en mayo de 2002 con el ejercicio de gestión de crisis CME02. La UE decidió

realizar, a partir del 1 de enero de 2003, una misión de policía en Bosnia y Herzegovina que seguirá a la operación de policía de las Naciones Unidas.

## **5. Estructuras y procedimientos**

El Consejo Europeo de Niza decidió crear en el seno del Consejo nuevas estructuras políticas y militares permanentes para asegurar el control político y la dirección estratégica de las crisis; concretamente se trata de un *Comité Político y de Seguridad y del nombramiento de un Alto Representante de la PESC*. Asimismo se han creado tres órganos: *un Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis, un Comité Militar y un Grupo político-militar*. Por otra parte, se ha creado un estado mayor compuesto por expertos militares destinados por los Estados miembros en comisión de servicios bajo la dirección militar del Comité Militar, además de direcciones específicas dentro de la Secretaría del Consejo para apoyar estas nuevas funciones y proporcionar los necesarios conocimientos especializados en materia político militar. Dentro de la Secretaría del Consejo se han creado asimismo un Centro Conjunto de Situación y una Unidad Política antes mencionados.

Asimismo la Unión ha definido los acuerdos que permitirán la participación de terceros países (los Estados europeos miembros de la OTAN que no pertenecen a la Unión y otros países candidatos a la adhesión a la Unión) y otros posibles asociados a la gestión de las crisis por parte de la UE.

La UE y la OTAN han llegado a un acuerdo global para permitir la aplicación de los principios convenidos en diversos Consejos Europeos sobre la relación entre ambas Organizaciones en materia de gestión de crisis. Este acuerdo permitirá en particular la utilización de los medios y capacidades de la OTAN por parte de la UE y proporcionará un marco para la consulta de la cooperación entre ambas Organizaciones.

### **5.1. Operaciones**

El 1 de enero de 2003 se puso en marcha la primera operación de la PESC: *la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina*, que sucede a la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas establecida conforme al Acuerdo de

Dayton/París en 1995. Esta misión, cuya duración será de tres años, forma parte de un planteamiento amplio seguido por la UE y otros participantes, con actividades que abordan toda la gama de los aspectos relativos al Estado de Derecho. Conforme a los objetivos generales del Acuerdo de Dayton / París, la MPUE trata de establecer dispositivos policiales sostenibles bajo la responsabilidad de Bosnia y Herzegovina, de conformidad con las mejores prácticas europeas e internacionales, en particular a través de actividades de control, tutela e inspección. Integran la misión 500 funcionarios de policía de más de 30 países: los 15 Estados miembros de la UE y otros 18 países.

El 18 de marzo de 2003, la Unión decidió iniciar su primera operación militar. El objetivo de la *Operación Militar de la UE en la ex-República Yugoslava de Macedonia*, que sucede a la operación de la OTAN "Armonía Aliada", es contribuir a la creación de un entorno seguro y estable en dicho país, facilitando de este modo la aplicación del Acuerdo marco de Ohrid, el cual desempeña una función clave en el esfuerzo de la comunidad internacional en la ex-República Yugoslava de Macedonia. Dicha operación recurre a las capacidades de planeamiento de la OTAN, así como a sus medios y capacidades comunes. El Almirante General Feist ha sido designado Comandante de la operación y el cuartel general operativo de la UE está situado en el Cuartel General Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SHAPE).

## **6. Características específicas de la PESD**

Dado que la política de seguridad y defensa descansa sobre la base de las propias decisiones de los Estados soberanos, sus disposiciones son diferentes a las que se aplican en el ámbito de la PESC, sin olvidar que en este ámbito, la diplomacia y otros instrumentos de la acción exterior son, igualmente, mecanismos sensibles y referentes indiscutibles de la soberanía que ejercen los Estados - Nación.

Este carácter especial de la PESD se puede manifestar en el ámbito institucional, desde el proceso de toma de decisiones, en las que se excluye el voto por mayoría cualificada en los asuntos relativos al ámbito militar y la defensa, hasta en los gastos relativos a las

operaciones militares o del ámbito de la defensa, los cuales no pueden llevarse a cabo con cargo al presupuesto comunitario<sup>25</sup>.

En el ámbito estatal, la comparación es significativa: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido pertenecen a la OTAN y están vinculados mediante la cláusula de defensa colectiva que figura en el artículo 5 del Tratado de Washington. A excepción de Dinamarca, estos Estados son miembros de la UEO y, han suscrito también un compromiso similar en el marco del artículo 5 del Tratado de Bruselas. Dinamarca goza, en el marco de la Unión Europea, de un régimen especial por el cual no participa en la elaboración y la aplicación de las decisiones y acciones de la Unión que tienen repercusiones en materia de defensa, pero no pone trabas para el desarrollo de una cooperación más estrecha entre los Estados miembros en este ámbito<sup>26</sup>.

De otro lado, Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia tienen la consideración de países no alineados como consecuencia de su filosofía o status neutralista.

Entre los países candidatos a la adhesión a la Unión, Hungría, Polonia, República Checa, Turquía ya son miembros de la OTAN (y miembros asociados de la UEO), y se invitó a otros a que se adhirieran a la Alianza en la Cumbre de Praga. Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia tienen estatuto de interlocutores asociados y Chipre y Malta son países no alineados.

Sin embargo, la principal diferencia interestatal en materia de política de seguridad y de defensa repercute sobre las diferencias presupuestarias y las capacidades militares de los distintos Estados miembros. Los gastos militares rebasan solo el 2% del PIB en solo cinco de los quince Estados miembros.

Pero al igual que existen diferencias entre Estados, también existe una cooperación estrecha entre algunos de ellos en el ámbito armamentístico. Algunos Estados cooperan en el marco de la OCCAR (Organización Conjunta de Cooperación en Materia de

---

<sup>25</sup> En este caso, asume los gastos quien los ocasiona (*costs lie where they fall*).

Armamento). En el ámbito más puramente militar, algunos Estados miembros han creado unidades militares multinacionales que disponen de cuarteles generales o de estados mayores:

- *Eurocorps*, fuerzas terrestres: Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo.
- *Eurofor*, fuerzas terrestres: España, Francia, Italia, Portugal.
- *Euromarfor*, fuerzas marítimas: España, Francia, Italia, Portugal.
- *Grupo Aéreo Europeo*: Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia, Reino Unido.
- *División multinacional (Centro)*: Alemania, Bélgica, Países Bajos, Reino Unido.
- *Estado mayor del primer Cuerpo germanoneerlandés*: Alemania, Países Bajos, Reino Unido.

---

<sup>26</sup> Como se verá más adelante, en el capítulo referente al discurso de la Sociedad Civil, en Dinamarca existe una conciencia contraria a cualquier intento de poner en común una política de defensa europea. Ciertos Movimientos civiles se oponen a ello de forma taxativa.

## **SEGUNDA PARTE**

---

### **RESULTADOS DE LA INVESTIGACION**

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL DISCURSO DE LA CONVENCIÓN EN MATERIA DE POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

Los trabajos desarrollados por la Convención relativos a la política europea de seguridad y de defensa han sido llevados a cabo por el grupo VIII "Defensa", cuyos resultados podemos considerar el *discurso formal* sobre el tema en cuestión.

El grupo efectuó sus trabajos sobre la base del mandato que confirió el Presidium de la Convención<sup>27</sup> a Michel Barnier —actual miembro de la Comisión Europea, responsable de la política regional y de la reforma de las instituciones—. El análisis de los documentos generados por el grupo son una buena forma de desgranar las líneas maestras que han orientado el debate dentro de la Convención.

Independientemente de las conclusiones del debate que se recogen en el *Informe final del grupo* presentado a la Convención Europea el 20 de diciembre de 2002 en sesión plenaria, se ha considerado de interés para la presente investigación, identificar cual ha sido el origen y posterior desarrollo de las ideas que han situado el debate; cual ha sido el proceso de formulación del problema, los actores que han intervenido y las diferentes posiciones políticas subyacentes.

Se ha tenido en consideración igualmente para el análisis, las contribuciones individuales de los miembros de la Convención que han presentado sus contribuciones a la definición de la política de seguridad y defensa independientemente de los trabajos desarrollados en el seno del grupo. De la misma forma y, dado los nexos indudables que existen entre la PESD y la PESC, se ha tenido en consideración el Informe final elaborado por el grupo VII "Acción Exterior" y el análisis de aquellos otros documentos preparatorios de las sesiones plenarias de la Convención.

---

<sup>27</sup> CONV 246/02.

## **1. El discurso formal: la contribución de los trabajos del Grupo VIII en la definición de la futura política de seguridad y de defensa de la Unión Europea**

El grupo de Defensa estuvo constituido por los siguientes miembros:

### Presidente:

D. Michel BARNIER.

### Miembros:

D. Pascale ANDREANI.

D. Reinhard BÖSCH.

D. Prionsias DE ROSSA.

D. Puiu HASOTTI.

D. John INGUANEZ.

D. Sylvie-Yvonne KAUFMANN.

D. Manuel LOBO ANTUNES.

D. Diego LÓPEZ GARRIDO.

D. Liviu MAIOR.

D. Alejandro MUÑOZ ALONSO.

D. Rihards PIKS.

D. Günter PLEUGER.

D. Esko SEPPÄNEN.

D. Gisela STUART.

D. István SZENT-IVÁNYI.

D. Frans TIMMERMANS.

D. Josef ZIELENIEC.

Su calendario de reuniones durante el año 2002 fue el siguiente: 13 y 23 de septiembre; 4, 14 y 29 de octubre y, 4, 14 y 25 de noviembre, esta penúltima reunión se realizó conjuntamente con el grupo de trabajo "Acción Exterior".

### 1.1. El planteamiento de la política de seguridad y defensa

El eje o estructura sobre la futura definición de lo que debería ser la política de seguridad y defensa de la Unión según la Convención, ha estado claramente definida por Michel Barnier en torno a seis cuestiones principales:

1. La primera cuestión se refiere a la posibilidad de contemplar en el Tratado o en un protocolo anejo un *compromiso de defensa colectiva* que pudiera incluir una cláusula de «opción de participación» para los Estados que no deseen contraer este compromiso en estos momentos o que no dispongan de suficientes capacidades.
2. Se debe determinar mecanismos que garanticen el respeto por parte de los Estados miembros de sus *compromisos en materia de capacidades militares*. El establecimiento de criterios estrictos que deberían cumplir los Estados miembros para que se pueda admitir su participación en la política de defensa de la UE junto con un «pacto» que deberían respetar posteriormente.

El hecho constatable, es que todos los Estados no están necesariamente dispuestos en igual medida a progresar en el ámbito de la defensa.

3. En materia de gestión de crisis, se podrán contemplar *formas concretas de cooperación* más desarrolladas entre determinados Estados miembros. En este sentido, deberían disponerse de mecanismos que permitieran profundizar los compromisos de dichos Estados en materia de asistencia mutua y de capacidades militares.
4. Cómo garantizar que las *decisiones* [relacionadas con la dirección de operaciones de gestión de crisis que, actualmente solo pueden ser tomadas por el Consejo] puedan tomarse con rapidez y eficacia durante la ejecución de una operación y cómo velar para que los responsables militares de la operación estén en condiciones de definir una cadena de mando clara.
5. Cómo garantizar que los elementos militares y civiles se planifiquen de forma coordinada.

6. ¿Podrían incluirse en el Tratado formas de cooperación en materia de armamentos? ¿Cooperación entre todos los Estados Miembros? ¿Cooperación voluntaria con criterios de adhesión? Posibilidad de crear una *Agencia de Armamentos* delimitando sus cometidos y funcionamiento: investigación, desarrollo, adquisiciones...

En concreto, y a lo largo de la primera reunión del grupo, el presidente subrayó la necesidad de conseguir que la Unión disponga de estructuras institucionales, instrumentos y capacidades militares adecuados para reforzar la credibilidad y la eficacia de su acción exterior y responder a las expectativas de los ciudadanos.

De esta forma, las cuestiones planteadas más arriba se concretaron en el siguiente detallado programa de trabajo del grupo<sup>28</sup>:

1. Cambio de impresiones general, con la participación del Alto Representante de la PESC, D<sup>o</sup>. Javier Solana.
2. Esfuerzo europeo en materia de defensa: capacidades militares necesarias en función de los objetivos.
3. Armamento.
4. Planificación.
5. Procedimiento de decisión durante la realización de una operación.
6. Diversidad de situaciones y capacidades dentro de la Unión Europea. Un cambio de impresiones, con la participación de Lord Robertson, Secretario General de la OTAN.

---

<sup>28</sup> Los métodos de trabajo planteados en el Grupo fueron los siguientes:

- a) Participación de expertos externos de cara a un mejor desarrollo de los debates.
- b) Organización de un seminario con la ayuda del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE.
- c) Documentos base de introducción al debate.

Cada uno de los miembros del Grupo tenía derecho a estar asistido o acompañado de un solo colaborador.

7. Alcance de la política de defensa y debate sobre las misiones Petersberg. Reunión conjunta con el grupo de "Acción Exterior" y cambio de impresiones general sobre la gestión de crisis.

## **1.2. Desarrollo de los trabajos**

El comienzo de los trabajos, tal y como ha sido expuesto en la programación, parece que no podía inaugurarse sin contar previamente con la visión del Alto Representante para la PESC y Secretario General del Consejo que, señalaría los puntos principales existentes en el debate sobre la construcción de una política de seguridad y defensa a escala comunitaria.

### **1.2.1. El discurso del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común**

La presencia y participación del Alto Representante para la PESC, Javier Solana, en el grupo de Defensa, sirvió para exponer su punto de vista sobre la generación de una política europea de seguridad y defensa. Desde su posición, la ciudadanía demanda *con insistencia* que Europa asuma con mayor responsabilidad en el ámbito de su seguridad un *alto* nivel de apoyo a la PESD.

Por otro lado, existen ámbitos en los que se requiere un esfuerzo suplementario: un mayor incremento de los gastos de defensa; una mejora de la cooperación en el ámbito de los armamentos y la necesidad de formalizar los acuerdos de acceso a los medios y capacidades de la OTAN.

En el intercambio de opiniones con el Alto Representante, varios miembros del grupo subrayaron que el futuro de la PESD dependía, sobre todo de la *voluntad política* y, se subrayó la importancia de la compatibilidad con la OTAN y de lograr un acuerdo que permita acceder a sus medios. Ante esto, Javier Solana estuvo de acuerdo en señalar que los progresos dependen de que exista la suficiente voluntad política y, la opinión pública parece respaldar esta idea.

Javier Solana habla, sobre todo, de una política europea de seguridad y defensa que pudiera descansar en una "flexibilidad operativa"; esto es, en llevar a cabo una acción en el marco de una coalición de países dispuestos a actuar. Sin embargo, el tema que mejor puede asegurar la *rentabilidad* de la PESD a largo plazo es, de nuevo, las capacidades; y en particular, la cooperación en materia de armamentos, para lo cual, resulta necesario incrementar los gastos de defensa.

Si se quiere lograr el objetivo de adaptar las fuerzas armadas de Europa para que puedan desplegarse fuera de su zona, se necesita desarrollar nuevas capacidades, suficientes, en particular en el ámbito del transporte, comunicaciones y apoyo logístico.

Solana mencionó, igualmente, que la relación con la OTAN resulta importante, sin embargo, la responsabilidad de la Alianza Atlántica en materia de defensa colectiva sigue estando separada y es diferente de la UE.

Por otro lado, subrayó que, la Comisión tiene un importante papel que desempeñar en la gestión de crisis a través de instrumentos civiles.

Igualmente, ha quedado constancia del discurso del Alto Representante referente a la mejorara de la eficacia de la política exterior de la Unión, cuando éste se dirigió al grupo de Acción Exterior de la Convención Europea, el 15 de octubre de 2002, y formuló las siguientes propuestas:

1. El Consejo debería delegar la *representación exterior* al Alto Representante, en colaboración, en su caso, con el Comisario responsable de Relaciones Exteriores.
2. El Alto Representante debería tener la facultad (*iniciativa*) de presentar propuestas por cuenta propia. Todas estas propuestas, especialmente las formuladas en el marco de la gestión de crisis, deberían incluir la posibilidad y capacidad de movilizar toda la gama de instrumentos al alcance de la Comunidad y de los Estados miembros: desde la ayuda humanitaria hasta la de policía y desde la observación electoral hasta los medios militares. La cuestión de una mayor utilización de propuestas conjuntas del Alto Representante y la Comisión queda abierta a discusión.

3. Resulta necesaria una *Presidencia permanente del Consejo de Relaciones Exteriores*. Muchos de los objetivos incluidos en las dos propuestas anteriores podrían alcanzarse si, se designara al Alto Representante como presidente permanente. Esta designación simplificaría en gran medida las prácticas de representación en el exterior y supondría inevitablemente un derecho de iniciativa o propuesta, junto con la prerrogativa de organizar y dirigir los trabajos del Consejo. Además, garantizaría una mejor planificación y una preparación más coherente de las iniciativas políticas, incluida la movilización de los medios y recursos de los Estados miembros y de la Comisión.
  
4. *La UE debe reflexionar seriamente sobre la posibilidad de ampliar las actuales posibilidades de votación por mayoría*. La unanimidad de 25 —o más— Estados miembros para cada una de las cuestiones PESC dificultará enormemente la toma de decisiones teniendo plenamente en cuenta los intereses y situaciones específicas de los Estados miembros. Asimismo se debe reflexionar sobre la cuestión de la abstención constructiva y la cooperación reforzada.
  
5. *Aunar los recursos diplomáticos* permitiría a la UE optimizar los vastos recursos a su alcance (Ministerios nacionales de Asuntos Exteriores, Embajadas de los Estados miembros, servicios y delegaciones de la Comisión) para alcanzar los objetivos colectivos de la política exterior europea. La Unidad Política ha resultado ser no sólo un instrumento útil por derecho propio, sino también como un vínculo esencial entre los Estados miembros, el Consejo y el Alto Representante. El hecho de reunir diplomáticos altamente cualificados enviados en comisión de servicios por las capitales, y funcionarios permanentes de la Secretaría del Consejo y de la Comisión permite un intercambio de ideas, información y confianza de inestimable valor. Este "aunamiento pragmático de recursos" ofrece la posibilidad de desarrollar un "Ministerio Europeo de Asuntos Exteriores" según el ritmo y la forma que convenga a los Estados miembros.

### **1.2.2. Esfuerzo europeo en materia de defensa: capacidades militares necesarias en función de objetivos**

El general Schuwirth, director general del personal militar de la UE explicó al grupo, con relación al trabajo actual sobre capacidades, la existencia de un cierto número de lagunas. Se requieren mayores esfuerzos, en especial en la cooperación en materia de I+D y de contratos públicos.

En materia de relaciones UE - OTAN, las capacidades de una y otra proceden, por lo esencial, de las mismas fuerzas.

El general Schuwirth también subrayó, respecto a la cuestión del establecimiento de criterios para participar en una más estrecha cooperación en materia de seguridad que, había que determinar los criterios en función de la eficacia del gasto. Los posibles escenarios incluyen actualmente todo, *a excepción de la defensa colectiva*.

A juicio del presidente del grupo de Defensa, en materia de capacidades militares, las lagunas más importantes son las siguientes:

- a) las referidas al sistema de mando, control y comunicación;
- b) la información estratégica, la vigilancia y protección de las tropas movilizadas;
- c) el transporte estratégico y,
- d) la capacidad de movilización efectiva.

Para solucionar estas lagunas se requieren inversiones; de una parte mediante el aumento de los presupuestos de defensa y de otra mediante una mejor utilización de los recursos. Y para que sea posible avanzar de forma efectiva en materia de capacidades militares deberán realizarse esfuerzos no sólo en los presupuestos de defensa sino también en las adquisiciones, a fin de lograr economías de escala, así como también en el ámbito de I+D en materia de armamento. Disponer de capacidades militares suficientes constituye una verdadera prueba de credibilidad.

### **1.2.3. Política de armamentos**

Las principales cuestiones que se han formulado sobre este aspecto en el grupo de Defensa fueron las siguientes:

1. ¿Qué medidas podrían considerarse para que las decisiones de los Estados miembros en materia de armamento tengan en cuenta los objetivos de la PESD (adaptación de los medios a las misiones) y de sus imperativos (interoperabilidad de los materiales)?
2. ¿De qué manera podría impulsarse la cooperación entre los Estados miembros y el desarrollo de proyectos conjuntos? ¿Hace falta crear una política europea en materia de armamento?
3. ¿Cómo tener en cuenta la diversidad de los Estados miembros en dicho ámbito?
4. ¿Hace falta prever una agencia europea de armamento? ¿Con qué objetivos y qué misiones? ¿Con qué condiciones de participación?

Con el fin de coadyuvar a las respuestas a tales interrogantes, el grupo de Defensa contó también en este caso con la participación de representantes externos. Así, Corrado Antonini, presidente de EDIG (Grupo de Industrias de Defensa Europeas) resaltó la necesidad de contar con una política de armamento basada en la reciprocidad del acceso al mercado; una armonización de los requisitos militares necesarios operativos; el establecimiento — en un más largo plazo— de una Agencia Común de Armamentos; mayores recursos para I+D y una mejor coordinación de las contrataciones públicas.

Jean Louis Gergorin, vicepresidente ejecutivo de la coordinación estratégica de la EADS (Sociedad Europea de aeronáutica, defensa y espacial) apuesta por crear una agencia europea de investigación en materia de seguridad y defensa basada en el principio de participación voluntaria pero, sujeta a criterios de admisión. Única forma de que la industria europea se encuentre en condiciones de competir.

Laurent Giovacchini, director de cooperación y asuntos industriales, delegación general de armamento del Ministerio de Defensa francés, considera necesario dotarse de normas de contratación comunes. Por su parte, Anthony Parry (Sistemas BAE), respecto a la industria de defensa europea, propone una apertura de mercados y una armonización de requisitos, pero para ello es necesario una voluntad política. Antes que el establecimiento de una agencia, sería más importante contar primeramente con una PESD plenamente constituida.

El cambio de impresiones de estos expertos externos con los miembros del grupo dio como resultado los principales argumentos:

- No es posible acometer primero una política de armamentos sin antes disponer de una PESC (y de una PESD más en concreto).
- Una política de armamentos supone previamente la definición de amenazas y de una PESC que funcione adecuadamente.
- Se necesitan mayores recursos.
- El presidente del grupo destacó la necesidad de una política de armamentos para asentar la PESD y para que Europa disponga de una base de investigación adecuada. En este sentido, parece que Barnier hace un planteamiento distinto al resto de los expertos: primero armamentos y después PESD.
- Para Barnier, la futura agencia europea de armamentos debería partir de la experiencia de la OCCAR (Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamentos). Varios miembros del grupo consideran, igualmente, la posibilidad de crear esta agencia sobre la base de las experiencias cooperativas de la OCCAR, pero con un mandato más amplio que pudiera incluir las contrataciones públicas.

#### **1.2.4. Gestión de crisis**

Las cuestiones que se plantearon en el grupo con el fin de producir un intercambio de opiniones sobre este aspecto fueron las siguientes:

1. ¿Cómo puede establecerse una clara cadena de mando sin comprometer la responsabilidad política?
2. ¿Cómo puede lograrse un enfoque verdaderamente coherente de la gestión de crisis y respetar a la vez los poderes y prerrogativas de las diferentes instituciones y organismos?
3. ¿Debe reforzarse la autoridad y el cometido del COPS como punto central de la gestión de crisis y, de ser así, como?
4. A la vista de necesidad de coherencia y acción rápida ¿queda margen para reforzar el papel del Alto Representante en la gestión de crisis?

El general Carlo Gabigiosu, ex-comandante en jefe de la KFOR, subrayó al grupo la necesidad de capacidades comunes en el ámbito de la logística, los desplazamientos estratégicos y los servicios de información (aspecto delicado) que requiere una operación multinacional. También resaltó la posibilidad de estudiar la creación de un centro de formación común europeo.

Por su parte, el general Hagglund, presidente del Comité Militar de la UE, intervino a título personal, mencionando la posibilidad de que realmente solo una "coalición de Estados" esté dispuestos a actuar en una gestión de crisis. De igual forma, debería agilizarse la adopción de decisiones y la posibilidad de ampliar el mandato del personal militar; actualmente, solo se asesora sobre opciones militares estratégicas y esto no incluye la planificación operativa y la ejecución de operaciones. ¿Cómo unificar la autoridad responsable de la gestión de crisis? Para este experto, posiblemente en la persona del Alto Representante.

Para Alain Leroy, Representante Especial de la UE en la ex-República Yugoslava de Macedonia, el hecho de que el Consejo nombre a los representantes especiales era importante para conferir legitimidad política, pero habría que mejorar las cuestiones financieras: los recursos resultan insuficientes, al igual que la logística (no había comunicaciones seguras con Bruselas en el caso de Macedonia).

El intercambio de impresiones entre los miembros del grupo y los expertos mencionados produjo las siguientes conclusiones:

- La necesidad de rapidez en la toma de decisiones en el ámbito de la gestión de crisis. Es necesario agilizar los procedimientos y simplificar la aportación de distintos comités en el proceso.
- Existirá una mayor eficacia si se otorga más autoridad al Alto Representante.
- Crear un puesto de Alto Representante adjunto responsable de defensa.
- Apoyar el rol que desempeñan los Representantes Especiales, incluyendo una mayor independencia en su actuación.
- Disponer de recursos financieros adecuados para la gestión de crisis.
- Ampliar el mandato del personal militar a la planificación y ejecución de operaciones específicas.
- Ampliar la cooperación a ámbitos como la formación (crear un centro de formación militar conjunto).
- Mejorar el papel del Alto Representante, aunque el COPS debería mantener su papel central de control político y dirección estratégica de operaciones de gestión de crisis.

### **1.2.5. Alcance de la política de defensa y misiones Petersberg**

Además de las misiones Petersberg, en el grupo se plantea la posibilidad de la existencia de otros cometidos en materia de defensa para la Unión Europea. Las cuestiones giran en torno a las siguientes preguntas:

1. ¿Se mantiene la vigencia de las misiones Petersberg tal como figura en el Tratado? ¿Es posible adaptarlas, modernizarlas o darles mejor flexibilidad para atender al nuevo entorno en materia de seguridad?
2. ¿Debería preverse explícitamente la utilización de las capacidades y estructura militar previstas para la PESD en el interior de la UE en caso de una amenaza para la seguridad —como un ataque terrorista—?
3. ¿Debería conjugarse en el Tratado todo un compromiso de solidaridad que contemplara la asistencia mutua? ¿Qué forma podría tener (participación voluntaria)?
4. ¿De qué modo puede la Unión desarrollar un concepto de seguridad general y coherente, aprovechando la gama de capacidades civiles y militares de que dispone? ¿Qué papel debería desempeñar el Alto Representante en el ámbito de la defensa?

Entre los miembros del grupo parece existir un consenso respecto que las misiones Petersberg no requieren ningún tipo de modificación y que éstas son lo suficientemente flexibles. Si cabe, por el contrario, una adaptación o modernización que puedan dar respuesta a las nuevas amenazas, en especial al terrorismo tras los ataques del 11-S. Es una coincidencia general el hecho de que las nuevas amenazas a la seguridad suponen un reto especial y que se requieren instrumentos de respuesta menos tradicionales, como por ejemplo el papel de la policía (gendarmería). Existen, sin embargo, discrepancias entre los miembros sobre lo oportuno de incluir un compromiso de solidaridad en el Tratado, aspecto que genera diversidad de opiniones: desde los que consideran útil disponer de algún tipo de compromiso hasta los que no eran partidarios de ninguna forma de compromiso o aquellos que los consideraban políticamente inaceptable de cualquier manera.

La participación de Lord Robertson, Secretario General de la OTAN, sirvió para subrayar la necesidad de que la Unión Europea y la OTAN deben colaborar y lamentó que no se hubiese instrumentado el vínculo sobre la cooperación, ya que la opinión pública espera un alto grado de colaboración entre las dos Organizaciones. La rivalidad es costosa e innecesaria, por lo que no existe ninguna razón para que la Unión intente repetir las capacidades de planificación de la OTAN, más bien debería centrarse en producir nuevas capacidades. Para Robertson, es necesario insistir en el logro de las capacidades adecuadas. La debilidad de Europa ante una posible crisis resulta de la posibilidad de utilizar con rapidez solo el tres por ciento de sus hombres de las fuerzas armadas.

Respecto a la seguridad colectiva, Robertson señaló que, la defensa colectiva de Europa se enfoca esencialmente a través del artículo V del Tratado de la Alianza Atlántica.

#### **1.2.6. Diversidad de situaciones y capacidades dentro de la Unión Europea**

Las preguntas planteadas en el grupo sobre este aspecto giraron entorno a los siguientes aspectos:

1. Dada las divergencias entre los Estados miembros, ¿de qué manera se podría plantear una mayor flexibilidad en la toma de decisiones y la organización de las acciones conjuntas de las empresas en el ámbito de la defensa?
2. ¿Resultaría eficaz recurrir a un mecanismo de mayor cooperación de carácter voluntario con opción de participación (*opt-in*), que reúna a los Estados miembros que deseen participar en mayor medida en el ámbito de la defensa a escala europea? Si la respuesta es positiva, ¿cuáles serían las condiciones para participar en dicha cooperación? ¿Qué requisitos deberían cumplir los Estados miembros para que dicho compromiso resulte verosímil?

El grupo contó con la presencia de Alain Richard, ex - Ministro de Defensa francés que intentó dar respuesta a tales interrogantes.

Para Richard, los puntos débiles que frenan la política europea de seguridad y defensa son los siguientes:

- a) El problema financiero, agravado por la dispersión de medios.
- b) El método de decisión basado en el consenso y los procedimientos que ralentizan los proyectos de refuerzo de capacidades.
- c) La dispersión de prioridades debidas a la rotación de la presidencia.

Las vías para el futuro pasan por el *perfeccionamiento del método intergubernamental*; para ello sería preciso mejorar todas las herramientas de la PESD:

- Dotar al Alto Representante de un derecho formal de iniciativa.
- Crear un Consejo de Defensa.
- Nombrar un Adjunto al Alto Representante encargado del desarrollo de las capacidades.
- Enmarcar el procedimiento de decisión de los Consejos y del COPS en un sistema de fecha límite.

Otra de las vías pasa por *la puesta en común de las capacidades*. Determinados Estados miembros podrían conseguir avances poniendo en común sus capacidades y la utilización de las mismas creando un "Grupo Europeo de Defensa" autorizado por el Tratado y adoptando un Libro Blanco en el que se expongan los tipos de compromisos mutuos. A pesar de que los objetivos de la PESD fijados en 1999 mantienen su vigencia, se podría ampliar sus objetivos mediante el refuerzo de las medidas de protección interior en caso de que un Estado miembro se viera afectado por una crisis grave o, mediante la introducción de un compromiso de defensa común, únicamente deseable si se opta por confiar a la OTAN los medios efectivos para realizar este compromiso.

El desarrollo de las capacidades resulta indispensable a la vista de la rápida evolución de las amenazas que exige la adecuada preparación para hacerlas frente. Pero si Europa pretende prosperar en el ámbito de la defensa es preciso potenciar el instrumento de la cooperación reforzada.

Michel Barnier llegó a la conclusión de que la reunión con Alain Richard había permitido llegar a un acuerdo en cuanto a la necesidad de dotar a la UE de más flexibilidad que podría basarse en compromisos voluntarios.

### **1.3. Resultado de los trabajos: el Informe final del Grupo VIII "Defensa"**

En la introducción del Informe, el grupo de trabajo sobre Defensa hace un repaso de los desarrollos considerables que ha conocido la Política Europea de Seguridad y Defensa, en particular desde la celebración del Consejo de Colonia de 1999 hasta la fecha, tanto desde un punto de vista político, operativo o institucional, haciendo un repaso del estado actual de la PESD en materia de capacidades militares y civiles, procedimientos de gestión de crisis, o las relaciones con la OTAN y la Organización de Naciones Unidas.

Sin embargo, el grupo señala como la PESD se definió y se desarrolló en función de los desafíos y de las amenazas evaluadas en el transcurso de los años noventa, pero desde los acontecimientos del 11 de Septiembre, las amenazas se han tornado globales y caracterizadas por *riesgos más difusos, incluidos aquellos vinculados a organizaciones terroristas internacionales o a la utilización de armas de destrucción masiva que se escapan de los medios previstos para la gestión de conflictos, de acuerdo con el sentido tradicional del término*. Todo esto hace que sea necesario plantear otro concepto de seguridad, en el que no solo sea necesario proteger la estabilidad exterior de la Unión, sino también, asegurar la seguridad interior de la UE.

"El Grupo destacó que la política de seguridad y de defensa contribuye en gran medida a la credibilidad internacional de la Unión. Al determinar esta política no se trata de transformar la Unión Europea en una alianza militar, sino de suministrarle los instrumentos necesarios para defender sus objetivos y sus valores y para contribuir a la paz y a la estabilidad en el mundo de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho".

Sobre la base de estas consideraciones, el grupo se ha consagrado a dos grandes aspectos, *la gestión de crisis y la respuesta a la amenaza terrorista*, sin dejar de prestar atención a los temas sobre las capacidades y armamento y en referencia a los dispositivos institucionales. En concreto, sus recomendaciones son las siguientes:

- *Actualización de las misiones Petersberg.*
- *Mejora de las disposiciones establecidas para la gestión de las crisis* a fin de reforzar la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión.
- *Flexibilidad para la toma de decisiones y para la acción*, tanto recurriendo más a la abstención constructiva como al establecimiento de una forma específica de cooperación más estrecha entre los Estados miembros que desean efectuar las misiones Petersberg más exigentes y disponer de la capacidad necesaria para la credibilidad de su compromiso.
- *Previsión de una cláusula de solidaridad* que, en concreto, permita a los Estados miembros prevenir y responder a las amenazas terroristas dentro de la Unión sirviéndose de todos los instrumentos necesarios, tanto militares como civiles.
- *Creación de un organismo europeo de armamento y de investigación estratégica* para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, permitir a los Estados miembros la continuación entre ellos de distintos programas de cooperación y garantizar el respeto de los compromisos de capacidades.
- Encargar al *Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común* la responsabilidad de dirigir la acción de la Unión y de coordinar los esfuerzos de los Estados miembros en cuestiones de defensa.
- *Control parlamentario* adecuado.

### 1.3.1. Gestión de crisis

Para la gestión de crisis se propone lo siguiente:

- **Actualización de las misiones Petersberg.** Misiones de gestión de crisis con recursos y medios específicamente militares:
  - La prevención de conflictos.
  - Las acciones conjuntas en materia de desarme.
  - El consejo y la asistencia en materia militar.
  - Las operaciones de estabilización al final de los conflictos.
  - El respaldo a la solicitud de las autoridades de un país tercero en la lucha contra el terrorismo.
  
- **Modalidades para garantizar la coherencia y la eficacia en la aplicación de las operaciones de gestión de crisis.** Disponer de procedimientos rápidos y eficaces para la gestión de crisis sin que ello suponga menoscabo del control político:
  - Poner en práctica el artículo 25 del Tratado de Niza, que prevé una delegación del poder de decisión del Consejo en el Comité Político y de Seguridad en lo que se refiere al control político y a la dirección estratégica de una operación decidida por el Consejo, para el tiempo que dure dicha operación.
  
  - El refuerzo del papel del Alto Representante de la PESC en materia de gestión de crisis, el cual debería disponer de un derecho de iniciativa y ser habilitado en caso de urgencia a tomar las decisiones necesarias bajo la autoridad del Consejo y en estrecho y permanente contacto con el Comité Político y de Seguridad, teniendo la obligación de informar de forma regular al Consejo.
  
  - La puesta en práctica de los aspectos militares y civiles sobre el terreno debe reflejar los acuerdos acordados en Bruselas. El papel de coordinación será atribuido a los Representantes Especiales que actúen *in situ* bajo la autoridad del Alto Representante.

- El acceso rápido a la financiación, principalmente para la instauración de un fondo presupuestario para la fase de preparación de una operación militar.
- ***Facilitar la flexibilidad en la decisión y en la acción***
  - El inicio de una operación se haría por unanimidad, aunque con la aplicación de las normas de abstención constructiva: los Estados miembros que no desean apoyar activamente una operación y, en particular no desean contribuir militarmente que, se abstengan y no se opongan a la operación. Esto es, pasar del consenso al consentimiento.
- ***La posibilidad de establecer una forma de cooperación más estrecha entre los Estados miembros*** que deseen acometer las misiones más exigentes y cumplan las condiciones necesarias para participar en una *Eurozona de Defensa*. En particular, debería ser algún tipo de presunción de disponibilidad de fuerzas predeterminadas, así como capacidades de mando y de control integrados.

### **1.3.2. La respuesta a la amenaza terrorista: mayor solidaridad**

La amenaza con la que debe enfrentarse la Unión Europea ha evolucionado. *Se trata ahora de hacer frente también a la amenaza del terrorismo y a la utilización por grupos terroristas de armas de destrucción masiva, cuyo objetivo sería la población civil y las instituciones democráticas de nuestros países.* Esta amenaza requiere como respuesta la utilización sinérgica de todos los instrumentos de que disponen actualmente la UE y sobre todo los Estados miembros: medios militares, información, cooperación policial y judicial y protección civil.

- ***La introducción en el tratado una cláusula de solidaridad.*** Esta cláusula permitiría la movilización de todos los instrumentos puestos a disposición de la Unión para prevenir la amenaza terrorista, proteger a la población civil y a las instituciones democráticas y prestar ayuda a un Estado miembro en su territorio para hacer frente a las implicaciones de un posible ataque terrorista.

- ***La puesta en práctica de una cooperación más estrecha en materia de defensa***, abierta a la participación de todos los Estados miembros que desearan suscribir dicho compromiso y cumplieran las condiciones necesarias para que dicho compromiso fuera creíble, en particular en términos de capacidad de mando y de control, preparación de las fuerzas, interoperabilidad y capacidad de despliegue. Dadas las discrepancias entre los miembros del grupo (como hemos visto a lo largo del desarrollo de los trabajos) ante la posibilidad de incluir una cláusula de defensa colectiva, se opta por reforzar o estrechar la cooperación en materia defensiva, lo que llevará a que sólo los Estados miembros que participen en esta forma de cooperación, tomarán las decisiones pertinentes. La manera de funcionar y los procedimientos de decisión propios de esta cooperación se precisarían en el texto que la estableciera.

### **1.3.3. Asegurar la mejora de las capacidades y el armamento**

- ***Creación de una agencia europea de armamento y de investigación estratégica*** que se traducirá en la satisfacción de las necesidades operativas, lo que se traducirá a su vez, en la promoción de una política de adquisición armonizada de los Estados miembros, así como por un apoyo a la investigación en el ámbito de la tecnología de la defensa, con inclusión de los sistemas espaciales militares. Todos los Estados miembros que los deseen podrán participar en esta agencia. Algunos Estados miembros podrían constituir grupos específicos basados en el compromiso de realizar proyectos específicos en el ámbito de la investigación, el desarrollo y la adquisición, sobre la base de los principios de funcionamiento de las cooperaciones actuales. La agencia se convertirá en una verdadera agencia de capacidades, con el papel de fomentar los esfuerzos de los Estados miembros para mejorar su capacidad.

### **1.3.4. Reforzar el dispositivo institucional**

El grupo recomienda que las estructuras institucionales existentes en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa se deben mantener. Sin embargo recuerda, igualmente, que es necesario adaptar estas estructuras a fin de aumentar su coherencia y eficacia. A tal efecto, se debería crear en el Consejo una personalidad política que, bajo la autoridad del Consejo, conduzca la acción de la Unión y coordine los esfuerzos de los

Estados miembros en el ámbito de la defensa. El grupo opina que la personalidad que ejerza la función de Alto Representante para la PESC debería encargarse de la acción de la Unión en el ámbito de la PESD.

El grupo subrayó también la importancia de asumir un control político (parlamentario) adecuado de la política de seguridad y defensa, teniendo en cuenta la especificidad de este sector. Para ello, el Parlamento Europeo puede someter al Consejo resoluciones que éste tendrá en cuenta en sus sesiones, mientras que los Parlamentos Nacionales deben ejercer un control permanente sobre sus respectivos gobiernos, en particular en el ámbito de la política de defensa; dando su aprobación al empleo de tropas en las operaciones militares y garantizando un mejor intercambio de información y un control político más eficaz.

\*\*\*

Una síntesis gráfica de las recomendaciones vertidas en el Informe del grupo de trabajo tabuladas por *categorías de información* y *unidades de contenido* más sobresalientes, se puede observar en la siguiente Tabla 1.

**Tabla 1. Categorías de información y unidades de contenido del Informe final del Grupo VIII "Defensa"**  
(Discurso formal de la Convención)

<b>Categorías de información</b>	<b>Proyección de la estabilidad y la seguridad en el exterior de la UE: Coherencia y Eficacia</b>	<b>Seguridad de los ciudadanos y las instituciones democráticas en el interior de la UE: Más solidaridad</b>	<b>Coincidencia de medios y de voluntad política: Satisfacción de necesidades operativas</b>
<b>Principales unidades del discurso</b>	- Actualización de las Misiones Petersberg.	- Cláusula de solidaridad: todos los instrumentos de la Unión serán activados en caso de amenaza o de ataque terrorista en el seno de la UE.	- Agencia europea de armamentos y de investigación estratégica.
	- Toma de decisión en el Consejo de Ministros de la UE recurriendo a las reglas de la abstención constructiva.	- Posibilidad de cooperación más estrecha entre los Estados.	
	- Refuerzo del papel del Alto Representante para la PESC.		
	- Posibilidad de cooperación más estrecha entre los Estados.		

## **2. La contribución de los miembros de la Convención a la definición de la futura Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea**

Los miembros, titulares o suplentes, de la Convención han aportado sus contribuciones a la definición de la política de seguridad y defensa independientemente de los trabajos desarrollados en el seno del grupo de defensa de la Convención. Por tal motivo, se ha procurado identificar este discurso emanado de la estructura de la Convención y en el que se recogen propuestas sobre el ámbito de la política de seguridad y defensa que sin duda, resultan de interés y sirven para complementar el discurso *formal* de la Convención sobre esta materia.

Como ya se ha especificado en el capítulo dedicado al diseño de la investigación, se ha seleccionado una muestra de 18 textos cuyos contenidos se relacionan con la materia de la investigación, recogiendo, entre otras, posiciones procedentes de representantes de países candidatos a la Unión, la propuesta conjunta franco-alemana y el discurso del gobierno español.

A tal efecto, y dado el peso tradicional que posee la posición franco-alemana en el seno de la UE y su posible implicación en la trascendencia de la Unión, se ha querido resaltar la posición conjunta de estos dos países sobre la materia que nos ocupa. Igualmente, se ha resaltado el punto de vista español extrayendo sus aportaciones específicas al respecto.

### **2.1. El discurso de los miembros**

La síntesis de las principales sugerencias de los miembros de la Convención ofrecidas en materia de política de defensa se relacionan con la necesidad de afrontar reformas institucionales que ofrezcan una solución al dilema de la representación exterior de la Unión y, por tanto, a la disyuntiva del *doble sombrero* y que agilicen el proceso de toma de decisiones. Es igualmente importante el interés mostrado por el refuerzo de la cooperación, especialmente en materia de desarrollo de armamento y la preocupación por desarrollar una base industrial y tecnológica, incluida la investigación, sin olvidar el refuerzo de la cooperación con la Alianza Atlántica. Las menciones a las cláusulas

*opting-out* relacionadas con la inclusión en el Tratado de un protocolo de defensa colectiva son menciones igualmente recurrentes.

### **2.1.1. Reforma institucional**

La mayoría de las posturas analizadas consideran necesario fusionar los puestos que ejercen el Alto Representante para la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores. El Alto Representante sería miembro del Consejo de Ministros y un miembro pleno de la Comisión, actuando en este último caso como Vicepresidente. Algunas posiciones sitúan igualmente al Alto Representante como Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. De igual forma, sería conveniente crear un puesto adjunto al Alto Representante, el cual se responsabilizaría de la PESD (*Mr. PESD*) o responsable del desarrollo y coordinación de los instrumentos de gestión de crisis, tanto civiles como militares, según otras propuestas.

En cualquier caso, el Alto Representante y su adjunto, se encargarían de asumir la responsabilidad de la PESC y la PESD y, los dos deberían continuar trabajando juntos con el propósito de mantener la coherencia a toda la acción exterior de la Unión. Más aún, deberían tener un poder relevante en estas áreas, lo que incluye un derecho de iniciativa.

Otro de los importantes temas a destacar en este terreno se relaciona más directamente con la visión estratégica de la que carece la UE. El concepto estratégico que, constituye el fundamento de la acción exterior de la Unión, debe estar encajado en las disposiciones de naturaleza constitucional. En este sentido, es deseable contar con un Libro Blanco sobre la operatividad del concepto estratégico. Resulta necesario hablar primero de objetivos antes que de medios.

### **2.1.2. Política de armamentos**

La cooperación en materia armamentística debe estar orientada al logro del fortalecimiento de una base industrial y tecnológica competitiva y dinámica de defensa europea (DTIB) y un mercado de equipamientos para la defensa (EDEM) con el fin de crear una base competitiva con los requerimientos de la seguridad europea. Una base

industrial y de investigación común permitiría a la UE una producción de armamento al más bajo coste.

La coproducción de armamento basada en un espíritu de cooperación, más allá de los acuerdos técnicos sobre armamento, daría como resultado una DTIB que tomase en consideración las diferentes sensibilidades de los Estados miembros. Por ello, resulta necesario el fomento y la intensificación de la cooperación europea de armamentos teniendo en cuenta las diversas capacidades de los Estados, a través de la mejora de la eficacia y del coste-beneficio y el desarrollo de economías de escala.

La creación de una Agencia de Armamentos, al respecto debería tener en consideración las experiencias del Grupo de Armamento de la Europa Occidental (GAEO), de la Organización de Armamento de la Europa Occidental (OAE0) y de la OCCAR.

### **2.1.3. Refuerzo de la cooperación**

Independientemente de la cooperación que se estipula en materia de armamentos, desde el discurso de los miembros de la Convención se deduce que la Unión Europea debe concentrarse en estos momentos en lograr el éxito de la cooperación en sí misma. La pregunta central que debe ser respondida por los europeos es la siguiente. ¿Cómo se debería cooperar a fin de lograr resultados que nos beneficien mutuamente? La respuesta pasa por un la puesta en práctica de un liderazgo ejercido por gobiernos europeos.

Para la dirección de operaciones militares, el instrumento más adecuado es la cooperación intergubernamental. En este sentido, las iniciativas para estrechar la cooperación deberían extenderse a la PESD. El Tratado debe garantizar cierta flexibilidad a la hora de crear una llamada coalición de deseo o de iniciativa (*coalition of the willing*), principalmente en lo que se refiere a la realización de operaciones militares.

Se presta atención, igualmente, a la necesidad de evitar la duplicidad de esfuerzos, el establecimiento de la cohesión y la complementariedad con la OTAN. La PESD debería

ponerse en práctica en colaboración con la OTAN y otras Organizaciones precisamente, a fin de duplicar los esfuerzos.

Si se desea cumplir con el objetivo de Helsinki de lograr una fuerza de 50.000-60.000 hombres, resulta necesario acudir a las ventajas que ofrece la Alianza, evitando los posibles estorbos, más aún, cuando la propia OTAN ha decidido establecer su propia fuerza de reacción rápida. Ante este escenario, ¿cuál será la relación entre estas dos fuerzas?

La Alianza Atlántica es, para algunos, la única conexión legal de seguridad entre la UE y los aliados, europeos y norteamericanos. Para crear una sólida defensa y seguridad europea, ésta debería ser indivisible y alcanzar a aquellos Estados, inclusive aquellos que no sean miembros ni de la Unión Europea ni de la OTAN.

Sin embargo, una idea muy reiterativa del discurso de los miembros de la Convención, ha sido la necesidad de reforzar la cooperación en Política de Seguridad y Defensa a través de la inclusión de una garantía de defensa mutua similar al artículo V del Tratado de Bruselas en el Tratado con la posibilidad *opting-out* (de no formar parte) para aquellos Estados no-alineados.

#### **2.1.4. Gestión de crisis y prevención de conflictos**

El discurso también se caracteriza por una mención recurrente al mantenimiento y ampliación, en su caso de las misiones Petersberg. Este es, sin duda, un instrumento que resulta apropiado pero debe modernizarse y ampliar su ámbito actual de tareas: estabilización, prevención de conflictos y diplomacia post-conflicto.

Se tiene conciencia de que cada vez más tiene mayor presencia en la reestructuración post-conflicto los instrumentos policiales y civiles. Algunos miembros apuestan por la mejora de la coordinación civil-civil y civil-militar y otros, por la creación de un cuerpo europeo civil de paz, pasando por la creación de un Instituto Europeo de Prevención de Conflictos que asuma funciones de formación, apoyo a la toma de decisiones, de información al ciudadano, de difusión y de cultura de la prevención y la no-violencia.

Y es que la idea de paz se encuentra también en los documentos analizados:

- *Ante todo existe una necesidad (no-cubierta) de una política de paz y por tanto es necesario crear una serie de proyectos sobre desarme.*
- *El propósito principal de la UE es lograr la paz, sin embargo el uso de la fuerza debería utilizarse como último recurso y siempre bajo mandato de Naciones Unidas.*

A la gestión de crisis, por tanto, se la debe dotar de un componente civil-militar y, por lo tanto, de una mezcla de instrumentos para su correcta realización.

## **2.2. La posición Franco - Alemana**

Francia y Alemania presentan ante la Convención las propuestas siguientes relacionadas con el campo de la política europea de seguridad y de defensa:

### **2.2.1. La finalidad de la PESD**

Los Estados miembros se enfrentan actualmente a amenazas transnacionales que revisten múltiples formas y que no son exclusivamente de naturaleza militar. Para hacer frente a estas nuevas amenazas globales, la UE debe desarrollar una visión global de su seguridad que suponga poner en práctica una serie de medidas: cooperación judicial y policial, instrumentos económicos y financieros, protección civil y medios militares. La utilización concertada de estos instrumentos asegurará la seguridad de su territorio y de su población y contribuirá a la estabilidad del entorno estratégico.

Desde esta perspectiva, Francia y Alemania proponen la introducción de un pasaje sobre "la solidaridad y la seguridad común" en la nueva versión del Tratado y de adjuntar al mismo una declaración política del mismo nombre para identificar los riesgos de toda naturaleza, principalmente, el terrorismo y los medios para hacerle frente. Este párrafo deberá prever, igualmente, la transformación de la PESD en una Unión Europea de Seguridad y de Defensa que deba contribuir al refuerzo del pilar europeo de la Alianza.

### **2.2.2. Flexibilidad en el campo de la política europea de seguridad y defensa**

Francia y Alemania pretenden una mayor flexibilidad, principalmente en lo referente al proceso de toma de decisiones. El instrumento de la cooperación reforzada se debe utilizar en el ámbito de la PESD, ya que, permitiría a un grupo de Estados poner en práctica una cooperación reforzada que pudiera aplicarse en la creación de fuerzas multinacionales dotadas de mando integrados, sin perjuicio de su empleo en el marco de la OTAN; el armamento y las capacidades o la gestión de recursos humanos, la formación y el desarrollo de doctrinas comunes.

Francia y Alemania proponen inscribir dentro del Tratado, la posibilidad de poder recurrir a la cooperación reforzada en asuntos de PESD, en particular, mediante la toma de decisiones rápidas o de mayoría cualificada.

### **2.2.3. Desarrollo de las capacidades militares**

Francia y Alemania proponen un protocolo anejo al Tratado de compromiso para aquellos Estados que deseen emprender los esfuerzos necesarios de cara a mejorar las capacidades militares y de poner en práctica nuevas formas de cooperación, principalmente, relacionadas con la armonización de la planificación de las necesidades militares, la puesta en común de capacidades y recursos, al igual el reparto de tareas.

Proponen también, inscribir en el Tratado una referencia a los proyectos de cooperación que, en este campo, ya se hayan celebrado entre Estados miembros y los próximos a celebrarse, en un protocolo anexo, sobre la base de una cooperación reforzada (por ejemplo, la OCCAR).

### **2.2.4. Desarrollo de una política europea de armamento**

Con el fin de mejorar las capacidades de la Unión, resulta necesario desarrollar la armonización de las necesidades operativas y la preparación del futuro; para ello, una política de armamento deberá tener por funciones, el sostenimiento y la coordinación de la investigación y de la tecnología de defensa, el refuerzo de la base industrial y

tecnológica de defensa (DTIB) y la constitución a corto plazo de un mercado europeo del armamento.

Francia y Alemania proponen inscribir en el Tratado las funciones de una política europea de armamento, la creación progresiva de un mercado europeo de armamento, mediante los procedimientos específicos, principalmente a través de una adaptación del artículo 296 del Tratado de la Comunidad Europea.

La creación de una Agencia Europea de Armamento, si se presenta el caso, sobre la base de la cooperación reforzada.

### **2.3. El discurso del gobierno Español**

España considera que la Unión Europea debería centrarse en estos momentos en mejorar su propia capacidad para una acción autónoma en la gestión de crisis, cuando la Alianza Atlántica como tal no se encuentre involucrada, así como su capacidad para hacer frente a los nuevos retos de seguridad.

Para la Ministra española de Asuntos Exteriores, el reforzamiento del vínculo trasatlántico resulta esencial con el fin de hacer frente a las nuevas amenazas a la seguridad común. La cooperación UE-OTAN incrementará la eficacia de ambas Organizaciones en la gestión de crisis y permitirá desarrollar las respectivas capacidades militares de forma que se refuercen mutuamente. Ahora bien, "solo una política planteada desde las Instituciones puede llamarse europea".

España propone las siguientes medidas dirigidas a alcanzar nuevos progresos en la Política Europea de Seguridad y Defensa:

1. La UE debería asumir compromisos progresivamente en operaciones militares de gestión de crisis.
2. La UE debería reforzar los medios y las capacidades de mando y control disponibles para operaciones de las Unión.

3. Se deberían intensificar los trabajos dirigidos a alcanzar en este año (2003) los objetivos iniciales de capacidades militares fijados en el objetivo general de Helsinki. La Unión Europea debería desarrollar nuevos objetivos de capacidades dirigidos a asegurar que las fuerzas disponibles para la Unión sean capaces de satisfacer los elevados estándares militares. Así, toda nueva capacidad debería estar disponible tanto para operaciones dirigidas por la UE como para aquellas dirigidas por la OTAN.
4. Reforzar más el papel de los Ministros de Defensa en la gestión de los aspectos militares de la PESD y, la posibilidad de formación del Consejo de Ministros de Defensa.
5. Establecer la figura de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión que, contribuirá a la definición y puesta en práctica de la PESC, incluida la PESD.
6. Se debería prestar una mayor atención al terrorismo, como un importante aspecto de la política de seguridad y defensa.
7. Se debería incluir en el Tratado una cláusula de solidaridad, la cual, establecería el principio de solidaridad y asistencia mutua entre los Estados miembros frente a las amenazas que se ciernen sobre nuestra seguridad común, incluyendo, en particular, las amenazas planteadas por el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.
8. Establecer una definición más amplia de las misiones Petersberg que, incluyan otras tareas que deben llevar consigo el uso de medios militares tales como:
  - Prevención de conflictos.
  - Operaciones de estabilización post-conflicto.
  - Asesoramiento militar.
  - Operaciones de desarme y apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo.

- Uso de medios militares en apoyo a los Estados miembros contra la amenaza del terrorismo y las armas de destrucción masiva.
9. El Tratado debería proporcionar un marco más flexible para los diferentes mecanismos de cooperación (abiertos a todos los Estados miembros que quieran avanzar):
- Puesta en práctica de misiones Petersberg por un grupo de Estados miembros que lo deseen y cuenten con las capacidades necesarias.
  - Establecimiento de una Agencia Europea de Capacidades Militares.
  - Establecimiento de una cooperación estructurada entre los Estados miembros que puedan y quieran cumplir criterios más exigentes de capacidades militares.
  - Establecimiento de una cláusula de defensa mutua en un protocolo anejo al Tratado Constitucional a la que los Estados miembros que lo deseen puedan optar bajo ciertas condiciones y de manera plenamente consistente con los compromisos de la OTAN. Esto reproduciría en el marco de la UE el compromiso ya existente entre los miembros de la UEO en el Tratado de Bruselas.

### **3. El discurso vertido en otros documentos preparatorios de las sesiones plenarias de la Convención relacionados con la temática de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea**

A lo largo del mandato de la Convención, ésta se ha venido reuniendo en sesión plenaria durante una o dos veces al mes en el edificio del Parlamento en Bruselas. En cada sesión, el Presidium se encargaba de fijar el orden del día y se trataban principalmente uno o dos asuntos.

En la sesión plenaria del día 20 de diciembre de 2002, los temas tratados fueron los relacionados con la Acción exterior —debate sobre el informe del grupo VII presidido por el Sr. Dehaene— y Defensa —debate sobre el informe del grupo VIII presidido por el Sr. Barnier—.

Con el propósito de complementar la perspectiva del discurso de la Convención en materia de política de seguridad y de defensa, a continuación se presentan las principales conclusiones de las opiniones recogidas de los miembros del pleno en el debate sobre el Informe del grupo VIII.

Igualmente y, con el propósito de perfeccionar la perspectiva del discurso *formal* de la Convención, se ha creído conveniente recoger las recomendaciones que más pueden afectar al futuro de la PESD, en el ámbito amplio de la Política Exterior y de Seguridad Común, que ha presentado el grupo VII de la Convención en su Informe sobre "Acción Exterior".

#### **3.1. Conclusiones del debate sobre el Informe del Grupo VIII "Defensa" en la sesión plenaria del día 20 de diciembre de 2002**

El debate entorno al Informe del grupo de Defensa reflejó un amplio apoyo a los resultados del trabajo y sobre varios temas hubo un apoyo prácticamente completo a las recomendaciones del Grupo. En conclusión:

- Existía un consenso sobre la propuesta de actualizar las misiones Petersberg y sobre las propuestas de mejorar la coherencia y la eficacia en la gestión de crisis.

- La Convención ha dado un amplio apoyo a la cláusula de solidaridad. Ésta deberá adaptarse cuidadosamente en el nuevo Tratado al objeto de dejar claro el ámbito de aplicación y el alcance de los instrumentos disponibles.
- Se aceptó la propuesta de una agencia de armamento / capacidades.
- Hubo un amplio apoyo para que el Alto Representante continúe siendo responsable de la PESD. Deberán tenerse generalmente en cuenta futuros debates sobre la cuestión de las disposiciones institucionales dentro del ámbito de la acción exterior.
- No se alcanzó un acuerdo sobre las sugerencias dirigidas a proporcionar más flexibilidad tanto en el ámbito de la gestión de crisis como en el ámbito de la defensa colectiva. Sin embargo, se tomó nota de la petición enérgica de determinados miembros de la Convención de avanzar en dicho tema. El Presidium debería meditar sobre la articulación entre posibles formas de cooperación más estrechas en el ámbito de la política de defensa, en el que todos los Estados miembros se verán implicados y en la necesaria solidaridad política de todos.
- Se pidió también enérgicamente un adecuado control parlamentario, que se llevaría a cabo en primer lugar a través de los parlamentos nacionales.

### **3.2. Informe del grupo VII "Acción Exterior"<sup>29</sup>**

Según las recomendaciones recogidas en este grupo de la Convención, una vez se hayan definido en el Tratado los principios y objetivos generales, la Unión Europea debería definir sus objetivos e intereses estratégicos, así como las estrategias para tratar de lograrlos activamente.

El grupo recomienda que el Consejo Europeo defina los objetivos e intereses estratégicos de la UE para países o regiones, situaciones o temas específicos, y que establezca los parámetros por los que deberá guiarse la acción de la UE y de los Estados miembros. El Consejo de Acción Exterior se encargaría de la aplicación de estos

---

<sup>29</sup> Bruselas, 16 de diciembre de 2002 (19.12). CONV 459/02.

objetivos e intereses estratégicos. Posteriormente, el Consejo Europeo evaluaría periódicamente el grado de realización de estos objetivos e intereses.

### **3.2.1. Mejorar la coherencia y la eficiencia entre instituciones y actores**

Para garantizar una mayor coherencia entre las decisiones en materia de política exterior y la utilización de instrumentos en el ámbito de las relaciones exteriores, el grupo opina que habría que reconsiderar las funciones actuales del Alto Representante para la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores. A pesar de las diferentes posiciones, se manifestó una amplia tendencia a favor de una solución que consiste en que ambas funciones sean desempeñadas por un "Representante Exterior Europeo".

Durante el debate se propusieron otros títulos, en particular, el de "Ministro de Asuntos Exteriores de la UE" y el de "Secretario de Asuntos Exteriores de la UE". Se estimó en general que el título de "Representante Exterior Europeo" tenía la ventaja de no corresponder a ninguno utilizado en el ámbito nacional.

Esta persona, que aunaría las funciones de Alto Representante y del Comisario de Relaciones Exteriores, sería nombrada por el Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión y refrendo del Parlamento Europeo.

Igualmente, debería recibir mandatos directos del Consejo, y sería responsable ante él para los asuntos relacionados con la PESC. En su condición de Alto Representante tendría derecho oficial, pero no exclusivo, de iniciativa. Cuando ejerciera su derecho de iniciativa en el ámbito de la PESC, la Comisión se abstendría de adoptar una iniciativa paralela. Sus iniciativas en materia de PESC y las decisiones prácticas consiguientes no estarían sometidas a la aprobación previa del Colegio de Comisarios. Las decisiones en materia de PESC seguirían adoptándose en el Consejo con arreglo a los procedimientos pertinentes. No tendría derecho de voto en el Consejo.

El Representante Exterior Europeo sería miembro de pleno de derecho de la Comisión, preferentemente con el rango de vicepresidente. En su condición de Comisario de Relaciones Exteriores presentaría propuestas al Colegio y participaría plenamente en las

decisiones del mismo en los asuntos que entran dentro de las competencias comunitarias actuales, que seguirían los procedimientos normales. De igual forma, sería el responsable de la representación exterior de la Unión, en sustitución de la *troika* actual.

### **3.2.2. Hacer más coherentes y eficientes las instituciones**

Existe un amplio consenso en el grupo sobre determinadas recomendaciones de organización destinadas a aumentar la coherencia y la eficiencia y que podrían ponerse en práctica independientemente de la solución que se adopte para el marco institucional: establecimiento de un servicio conjunto (Servicio Europeo de Acción Exterior) compuesto por funcionarios de la Dirección General de Relaciones Exteriores y de la Secretaría del Consejo y de funcionarios en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. En caso de que se creara el nuevo puesto de "Representante Exterior Europeo", este servicio trabajaría bajo su autoridad.

### **3.2.3. Instrumentos y adopción de decisiones**

Con vistas a promover una utilización coherente de los instrumentos de acción exterior de la UE, el Grupo consideró útil crear la posibilidad de "iniciativas conjuntas", que podrían ser propuestas por el Representante Exterior Europeo (o el Alto Representante) y la Comisión.

El grupo subraya que para evitar la inercia en la PESC y promover una PESC proactiva, debería recurrirse al máximo a las disposiciones actuales sobre utilización de la votación por mayoría cualificada y a las disposiciones que permiten cierta flexibilidad, como la abstención constructiva. Además, el grupo recomienda la inclusión de una nueva disposición en el Tratado que establezca la posibilidad de que el Consejo Europeo acuerde por unanimidad hacer extensivo a la PESC el recurso a la votación por mayoría cualificada. Varios miembros consideran que las "iniciativas conjuntas" deberían aprobarse mediante votación por mayoría cualificada.

### **3.2.4. Financiación de la PESC**

Se espera que la persona que ostente la función de Alto Representante goce de cierta autonomía para la financiación de determinadas actividades necesarias para la ejecución de su mandato. En particular, debería haber en el marco del presupuesto comunitario un mecanismo eficaz que permitiera a la persona que ostentara la función de Alto Representante financiar de manera urgente los preparativos de operaciones de gestión civil de crisis. Tal financiación debería basarse en directrices claras del Consejo, contar con la autorización del COPS y respetar los límites presupuestarios máximos establecidos por la autoridad presupuestaria.

### **3.2.5. Representación exterior**

Para mejorar la notoriedad, claridad y continuidad de la representación exterior de la UE ante terceros países, el grupo considera que esta tarea debería confiarse a la persona que ostente la función de Alto Representante, en particular en las reuniones de diálogo político.

## **4. El discurso agregado de la Convención sobre Política de Seguridad y Defensa**

Teniendo en consideración las aportaciones enunciadas en los últimos apartados de este capítulo [62; 63] entendidas como un complemento al *discurso formal* de la Convención manifestado en el Informe del grupo de trabajo sobre Defensa, podemos definir un nuevo *discurso agregado* que perfeccione o incremente las recomendaciones en materia de Política de Seguridad y Defensa de la UE.

Así, sobre la base de la Tabla 1, procedemos a incluir aquellas categorías de información y unidades de contenido que consideramos relevantes de las contribuciones realizadas por los miembros de la Convención (incluida la posición franco - alemana y la del gobierno español); las opiniones vertidas en la sesión plenaria del día 20 de diciembre de 2002 y en el Informe del grupo VII, "Acción Exterior".

**Tabla 2. Discurso agregado de la Convención sobre la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea**

Categorías de información	VISION GLOBAL: LIBRO BLANCO DEL CONCEPTO ESTRATEGICO		
	Proyección de la estabilidad y la seguridad en el exterior de la UE: Coherencia y Eficacia	Seguridad de los ciudadanos y las instituciones democráticas en el interior de la UE: Más solidaridad.	Coincidencia de medios y de voluntad política: Satisfacción de necesidades operativas
Principales unidades del discurso	- Actualización de las Misiones Petersberg.	- Cláusula de solidaridad: todos los instrumentos de la Unión serán activados en caso de amenaza o de ataque terrorista en el seno de la UE.	- Agencia europea de armamentos y de investigación estratégica.
	- Toma de decisión en el Consejo de Ministros de la UE recurriendo a las reglas de la abstención constructiva.	- Posibilidad de cooperación más estrecha entre los Estados.	- Fortalecimiento de una Base Industrial y Tecnológica (DTIB) - Mercado de equipamiento para la Defensa (EDEM)
	- Refuerzo del papel del Alto Representante (AR) para la PESC. - Fusionar los puestos que ejercen el AR y el Comisario RELEX	- Fortalecimiento del vínculo transatlántico: UE-OTAN	
	- Posibilidad de cooperación más estrecha entre los Estados. - Fortalecimiento del vínculo transatlántico: UE-OTAN		

## CAPÍTULO CUARTO

### **EL DISCURSO DEL *FORO*: LA CONTRIBUCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA A LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA**

Uno de los principales retos propuestos en esta investigación, como bien se ha manifestado, tiene por objeto identificar los planteamientos políticos en materia de seguridad y de defensa presentados por la sociedad civil organizada en el marco del debate sobre el futuro de la Unión Europea. Describir los principales referentes del discurso, definiendo las principales categorías recurrentes del mismo, llegando de esta forma a una síntesis o consenso en las aportaciones, es una ardua tarea de análisis, teniendo en cuenta la diversidad de planteamientos y el amplio espectro en que se mueven las diferentes Organizaciones participantes en el espacio común (Foro) puesto a disposición por la UE para contribuir y complementar los trabajos de la Convención.

Teniendo en consideración las características de la muestra seleccionada (tal y como se ha especificado en el capítulo primero), a continuación se presentan los resultados del análisis del discurso de las diferentes colectividades participantes en esta red abierta que la UE ha venido a denominar *Foro*. Para ello, se ha respetado la clasificación original establecida en cuatro bloques, correspondientes cada uno de ellos, al ámbito público y político; socioeconómico; académico y demás Organizaciones, corrientes de pensamiento, ONG y sociedad civil *strictu sensu*.

A continuación, se presenta la síntesis de las principales ideas y propuestas en materia de política exterior, seguridad y defensa definidas por cada tipo de colectividad. Como se observará, el tratamiento en sí de los temas vinculados con la política de seguridad y defensa son más escasos, siendo más recurrentes las aportaciones relacionadas con la PESC propiamente dicha. El discurso más *cualificado* —o más consistente, con mayor peso o influencia técnica si se quiere— se localiza en el colectivo del mundo académico y círculos de reflexión. Es aquí donde se han analizado textos cuyos contenidos

trababan en exclusiva el análisis de la política de seguridad y defensa de la UE<sup>30</sup> o aquellos otros que, tratando una amplia variedad de aspectos políticos, dedican una especial mención al tratamiento de la PESC y / o PESD<sup>31</sup>. Igualmente y, en segundo lugar en grado de importancia, destaca el discurso de la sociedad civil, ONG y corrientes de pensamiento que, también aporta contribuciones plenas sobre la defensa europea<sup>32</sup>.

Una vez presentado el discurso de cada una de los bloques de colectivos, a continuación se ha realizado un ejercicio de síntesis que permita distinguir, a modo de radiografía o estado de la cuestión, las variables que determinan el discurso de la sociedad civil organizada como un *todo*. De esta forma, se presenta una estructura inicial sobre la que puede descansar una primitiva (o primigenia) definición de lo *debería ser* la definición de la política de seguridad y defensa de la Unión; elemento imprescindible a la hora de concretar la formulación y puesta en práctica (implementación) de las políticas públicas a escala europea en este ámbito.

## **1. El discurso de la Colectividad Pública y Política**

Las aportaciones más significativas del discurso de esta colectividad han recaído sobre el peso de las Regiones. Las principales contribuciones en este ámbito han estado dominadas por la presencia de las Organizaciones representativas de la Europa de las Regiones y los Parlamentos Regionales o partidos políticos con una ideología regionalista - nacionalista. Desde esta perspectiva, los argumentos que han sustentado su visión del futuro de Europa y, en particular, su aportación al terreno que en este estudio nos ocupa, se han visto supeditados a una idea-fuerza: la distribución y reparto de las competencias en el marco institucional amplio de la Unión Europea.

---

<sup>30</sup> Por ejemplo: EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION - EIPA: "*No common, no security, no policy and all foreign?*", texto firmado por el Dr. Simon Duke, EIPA, Maastricht.

<sup>31</sup> Por ejemplo: COLLEGE OF EUROPE: "*Bruges convention on the future of Europe*", 6-14 de Enero de 2003.

<sup>32</sup> Por ejemplo: EURODEFENSE-PORTUGAL: "*Proposals for European Defence*". Proposals from EuroDefense Associations. Octubre de 2002.

En el marco de la implicación de las regiones en el proceso comunitario de toma de decisiones, las Asambleas Legislativas subestatales consideran que deben participar en la elaboración de la política europea, sin la necesaria intermediación estatal ya que, éstas, se encuentran dotadas de capacidad legislativa. Por eso, las regiones con competencias legislativas deben participar más y mejor en la elaboración, toma de decisiones y en la puesta en práctica de las políticas y de las normas comunitarias<sup>33</sup>.

Desde esta aproximación, resulta interesante conocer que papel juegan las futuras políticas de seguridad y defensa de la Unión en ese reparto de competencias. ¿Cuál es la verdadera visión y el papel que deben jugar unas políticas, tradicionalmente soberanas del Estado - Nación, desde la óptica de los Estados - Región?

Para la Asamblea de Regiones de Europa (AER), "la Unión Europea no podrá durar y ser fuerte si no está firmemente anclada en las regiones y en los municipios tal y como existen en los Estados miembros"<sup>34</sup>.

### **1.1. La percepción de la política exterior, de seguridad y de defensa**

Según la AER, de cara a que el ciudadano tenga una orientación clara de las competencias de la UE, éstas podrían clasificarse en exclusivas, compartidas y complementarias. El registro de competencias debería recoger "por principio" las competencias de la UE en materia de política exterior y seguridad. Por tanto, tales políticas se entienden como una "transferencia de competencias suplementarias para la Unión Europea"; esto es, una gestión exclusiva de la Unión en oposición al "desplazamiento de competencias" hacia los Estados miembros.

---

<sup>33</sup> Un buen ejemplo de tales manifestaciones, lo ofrece EAJ-PNV, el Partido Nacionalista Vasco que, con sus aportaciones al foro, resalta la "Doctrina Aguirre" [José Antonio de Aguirre, Presidente del Gobierno Vasco en el exilio y delegado en la asamblea del Movimiento Federalista Europeo de La Haya en 1948]: "una Euskadi en pie de igualdad con los Estados federales en la Unión Federal Europea". Las tesis que mantienen EAJ-PNV no han variado desde que las formulase José Antonio de Aguirre y se complementan con las ideas vertidas por Francisco Javier de Landaburu, delegado en las reuniones de la Democracia Cristiana Europea (la antigua *Nouvelles Equipes Internationales*): "Mientras haya Estados al modo clásico, subsistirán las rivalidades y los peligros de la guerra" (en: *La causa del pueblo vasco*, editado clandestinamente en 1956).

<sup>34</sup> ASAMBLEA DE REGIONES DE EUROPA: "*La Convención Europea*". Contribución de la Asamblea de las Regiones de Europa a la audición organizada por la Convención Europea. Adoptada por la Presidencia de la AER el 21 de junio de 2002.

Esta idea no está lejos de la manifestada por la Comisión de Islas de la Conferencia de las Regiones Periféricas del Mediterráneo (CRPM)<sup>35</sup>. En una síntesis de una encuesta realizada ante las 146 regiones miembros de la CRPM, se pone de manifiesto el reparto de competencias adaptado a un nuevo sistema institucional europeo caracterizado por la futura ampliación.

En este contexto, la misión externa de la UE es la de convertirse en una "Europa-Potencia" que haga frente a los retos geopolíticos del siglo XXI contribuyendo al desarrollo pacífico del planeta. Asimismo, "debe afirmar su identidad en la escena internacional para contribuir a la estabilidad y a la paz, concretamente en las fronteras externas en el Mediterráneo, entorno a las islas y en sus fronteras septentrionales".

Las Regiones, en definitiva, subrayan la necesidad de que la UE se dote de políticas comunes europeas, internas y externas ambiciosas y consideran necesario reforzar el papel y la acción de la Unión en algunos ámbitos; en particular, la política exterior y de defensa y seguidamente, las políticas de inmigración, el control de fronteras externas y la lucha contra la criminalidad y el terrorismo.

Tal y como indica el texto del documento presentado por CRPM al foro: "...para algunas regiones del norte de Europa y de los países candidatos [la seguridad y la defensa] deberían seguir siendo competencia de los Estados (esta postura refleja las tradiciones históricas de neutralidad en la materia de algunos Estados del norte de Europa), mientras que la mayor parte de las regiones del sur de Europa manifiestan estar a favor de un refuerzo del papel de la Unión en este ámbito"<sup>36</sup>.

Para algunas regiones la mayoría de las competencias difícilmente pueden ejercerse de manera exclusiva por la UE y exigen una intervención conjunta y coordinada entre la Unión y los Estados, incluso en materia de política exterior y de defensa.

---

<sup>35</sup> COMMISSION DES ÎLES DE LA CONFÉRENCE DES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES MARITIMES - CRPM: *"Objetivos, políticas y competencias de la Unión: las expectativas de las regiones periféricas y marítimas"*. Aportación de la CRPM a la primera etapa de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa (marzo de 2002 - julio de 2002). Síntesis de la encuesta realizada ante las 146 regiones miembros de la CRPM, adoptada por el Buró Político de la CRPM, Schwerin, 14 de mayo de 2002.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

Sin embargo, el discurso de otras posturas nacionalistas<sup>37</sup> apuesta claramente por una Europa Federal —que, requiere de una capacidad fiscal que la libere de la subordinación financiera de los Estados miembros— en las que las Instituciones de la Unión ejerzan competencias exclusivas en las áreas de relaciones exteriores, seguridad y defensa.

En este terreno, la Comisión debería transformarse en el verdadero gobierno de la Unión y ser responsable de las acciones ejecutivas en materia de política exterior y de seguridad de la UE.

Otras Organizaciones del ámbito de la colectividad pública van mucho más allá: ni gestión exclusiva por parte de la UE, ni cogestión con los Estados. Para el "Movimiento de Junio"<sup>38</sup>, solo cabe la cooperación interestatal en asuntos de política exterior y supresión de cualquier competencia de la UE en materia de política de defensa (y ayuda al desarrollo).

La obsesión del Movimiento de Junio es la no-configuración de Europa como una gran potencia. Para ello, la política exterior y de seguridad común se deben abordar *exclusivamente* como una cuestión interestatal. Los Estados miembros de la UE "podrán cooperar de forma multilateral o bilateral en acciones concretas de mantenimiento de la paz" y deberán tener *voz propia* ante Naciones Unidas.

Más aún: la cooperación de carácter militar se debe realizar fuera de la Unión. No debe existir una cooperación de carácter militar dentro de la Unión. Las acciones de mantenimiento de paz se deben desarrollar bajo los auspicios de la ONU y de la OSCE.

---

<sup>37</sup> Concretamente, El PARTIDO NACIONALISTA VASCO (EAJ-PNV): "*Contribución de EAJ - PNV a la Convención Europea*". Bilbao, 6 de febrero de 2003. En este texto, se resalta la ponencia política de la Asamblea del PNV en Zestoa, en 1987, en la que se menciona: "EAJ-PNV [...] trabajará con todos aquellos que desean una Europa democrática, unida políticamente [...]; con una defensa y política exterior comunes".

<sup>38</sup> El "Movimiento de Junio" (JUNIBEVÆGELSEN MOD UNION) se fundó en agosto de 1992 tras la celebración del referéndum sobre el Tratado de Maastricht, que tuvo lugar el 2 de junio de 1992 en Dinamarca, con el fin de mantener el "no" danés a la ampliación de las competencias de la Unión y de crear un movimiento de resistencia europea. El Movimiento de Junio aboga por una mayor apertura, subsidiaridad y democracia. Su texto: "*Una cooperación más sencilla y democrática*" es la propuesta presentada al Foro abierto por la Convención sobre el futuro de la UE.

Este Movimiento se opone a que la UE de pasos encaminados a una defensa común. Ante todo, suprimir plenamente la dimensión militar dentro de la UE. La cooperación en el terreno militar no está exenta de una conexión con los poderes económicos que conducirán a la creación de una "superpotencia peligrosa".

Con las fuerzas de intervención rápida de la UE, ya se han dado los pasos para una defensa común dentro de la Unión y, desde esta Organización se oponen a cualquier paso que se den dentro de esta dirección.

## **2. El discurso de la Colectividad Socioeconómica**

En esta categoría se ha inscrito un número reducido de Organizaciones que representan a los intereses de los trabajadores y de los sectores económicos y que, básicamente propugnan el logro de objetivos relacionados con la mejora de la política económica, el pleno empleo y la mejora de los objetivos sociales.

El discurso de la colectividad socioeconómica con mayor énfasis en los aspectos de seguridad y defensa de la Unión Europea se ha reflejado en la contribución de la Organización ASSOLOMBARDA<sup>39</sup>, en la que proponen una reorganización del Consejo Europeo de Ministros, apostando por la creación de un Consejo de Asuntos Exteriores con competencias en materia de política exterior, defensa y seguridad, entre otras.

Consideran, igualmente imprescindible una reforma de las instituciones para lograr una mayor influencia de la Unión Europea en el exterior; para ello, resulta necesario una figura individual identificable en materia de política exterior común que fuera el resultado de la fusión del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (Javier Solana) y del Comisario de Relaciones Exteriores de la Unión (Chris Patten). El propósito final es crear un punto de referencia único para la política exterior europea.

---

<sup>39</sup> "We want a European Union with a sound robust constitution", 30 de septiembre de 2002. ASSOLOMBARDA - Young Entrepreneurs Group es un movimiento autónomo, no partidista de jóvenes

A pesar de que el ejercicio de las políticas exteriores y de defensa continúa siendo un privilegio de los Estados - Nación, para las pocas cuestiones en las que se puede llegar a un acuerdo en materia exterior y de defensa, existe actualmente un estorbo de dos oficinas separadas. El resultado de esto es una mayor ineficacia. La Unión Europea asiste a importantes reuniones internacionales con un total de cuatro figuras: el Presidente vigente de la Unión Europea durante su correspondiente mandato de seis meses; el Presidente de la Comisión Europea; el Alto Representante de la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores. Resultaría necesario, por tanto, una mejor definición de las tareas de estas cuatro figuras. Su mayor credibilidad ayudaría a la Unión Europea a ejercer una mayor influencia en la escena internacional.

Sus propuestas se centran en los siguientes aspectos:

- a) *Reorganización del Consejo Europeo de Ministros.* El Consejo debe separarse a fin de ejercer su poder legislativo con mayor eficacia. El Consejo para Asuntos Generales debe dividirse en dos: el Consejo para asuntos de interior y el Consejo para Asuntos Exteriores, constituido, como hasta hoy, por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y con competencias en materia de política exterior, defensa, seguridad e inmigración.
  
- b) *La representación de la política exterior de la Unión.* Se necesita una figura institucional única e individual que represente a la UE en el exterior. Cuando los Estados miembros decidan poseer una política unificada, Europa necesitará inevitablemente un único portavoz legítimo y creíble. La figura del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común y del Comisario de Relaciones Exteriores de la Unión deben fundirse en una sola y que ésta, a su vez, sea miembro de la Comisión.

---

empresarios. Este movimiento considera necesaria la racionalización de algunos papeles institucionales conjuntamente con una mejor definición de sus poderes.

### **3. El discurso del Mundo Académico y de los Círculos de Reflexión**

El discurso en materia de política exterior y de defensa aportado por esta colectividad es mucho más complejo y profundo. Existe un sustrato común entre muchas de las contribuciones que se han analizado lo que facilita y permite, desde un punto de vista metodológico, establecer categorías de contenido sobre las que agrupar la masa de información obtenida.

En muchos supuestos se ha identificado un consenso evidente; por ejemplo, la indiscutible necesidad de afrontar una *reforma institucional* que haga factible la superación del problema —para muchos— del "doble sombrero" en materia de representación de política exterior de la UE. Ahora bien, una vez identificada con claridad esta categoría, dentro de ella, se pueden incluir unidades de contenido diferentes y contrarias; por ejemplo y, siguiendo con el mismo ejemplo expuesto, aquellas opciones que apuestan por una *fusión* de las dos figuras: «Alto Representante de la PESC + Comisario de Relaciones Exteriores» en una sola e indivisible personalidad, frente a otras que reclaman la permanencia de ambos representantes.

El discurso del mundo académico profundiza, igualmente, en reflexiones de calado más hondo en lo que respecta al análisis del vigente contexto internacional y la posición o rol que debe jugar la UE como actor ante este nuevo escenario. O en lo referente a la conexión de las políticas que nos ocupan con una determinada visión de teoría política o del estado.

#### **3.1. La Teoría del Estado Europeo: Federalismo *versus* Estados - Nación**

En el discurso del mundo académico existe una preocupación ante todo por los principios y valores que han de inspirar la futura identidad de la UE y su correlación evidente con la política exterior y de seguridad, verdaderas *puntas de lanza* de la acción exterior de cualquier ente político soberano. Ante todo, se lleva a cabo una reflexión de teoría de estado que hace recurrente la mención tanto de los teóricos del Estado Nacional (como del pesimismo antropológico) como del modelo Federalista de raíz norteamericana.

Una corriente opina de los riesgos que corre la Unión de convertirse en una superpotencia. Las bases sobre la que debe descansar la futura Constitución Europea debe ser la visión original de los padres fundadores; la visión de Jean Monnet: la prosperidad como producto de la democracia, la justicia y el respeto por los derechos humanos de carácter universal e inalienables. Sin embargo, coexiste el problema de que Europa se convierta en una superpotencia basada en otros principios egoístas y de poder, en los de Maquiavelo, Hobbes, y el modelo de Westfalia como inspiradores. Frente a este paradigma debería oponérsele otro basado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

En el marco de esta idea de negación de superpotencia, para algunas posiciones, la Unión Europea debería evitar adornarse asimismo con las prendas que caracterizan a una superpotencia, tales como un ejército propio y una fuerza policial, esto no se adapta a las estructuras flexibles o desestructuradas y abiertas que demandan la sociedad del siglo XXI.

Frente a esto hay quienes opinan todo lo contrario. Europa debe garantizar a los ciudadanos europeos su independencia frente al resto de las potencias mundiales y, principalmente en lo que concierne a la defensa. La vocación de Europa es la de convertirse en un poder o potencia y ser vista así por sus contrarios.

Al margen del debate: superpotencia - no-superpotencia, el principal eje del debate teórico - político en el mundo académico gira en torno al dilema: Federalismo -Estado - Nación.

En esta disyuntiva, las posturas federalistas son las que más efusivamente recogen las ideas de una futura *comunitarización* de las políticas en materia de acción exterior, seguridad y defensa. En varios casos el modelo federal norteamericano sirve de inspiración; un modelo inspirado, igualmente, en las fuentes del pesimismo antropológico; la separación de poderes (*balance of power*) en la Constitución norteamericana se basa precisamente en la visión pesimista del hombre<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> "El federalismo, en su forma primitiva, fue creado como dique contra la democracia turbulenta en una tierra donde la igualdad era algo más que una frase para uso de los filósofos. La Suprema Corte, el Presidente, el Senado y la Cámara de Representantes, fueron ideados y construidos como cuatro poderes

De este modo existen posiciones que desean crear una Constitución Europea basada en el modelo de los Estados Unidos: un parlamento bicameral directamente elegido y un gobierno, la Comisión, responsable ante el Parlamento. Una de las cámaras del Parlamento sería el Consejo de Ministros que, representaría a los Estados Miembros (similar a una cámara senatorial). Ir pues, hacia un modelo americano de federalismo, donde la elección del Presidente debería ser posible gracias al voto popular o al de las cámaras.

Para otros, la UE no puede comportarse como una Federación a la inversa, no transfiriendo las políticas tradicionales desarrolladas por los Estados hacia el centro: política exterior o defensa (similar al modelo estadounidense). Es necesario unidad y capacidad militar al igual que los Estados Unidos, para hacer frente a los grandes problemas internacionales. Por tanto, se debe trasladar al centro de poder las políticas exteriores y de defensa de los Estados.

Se debe diseñar una Federación de Estados democráticos creíble, unidos por un deber de solidaridad respecto de los intereses comunes de la UE, incluido las materias de política exterior y de defensa.

El objetivo primero de la futura realización europea es el mantenimiento de la paz fronteras adentro y la defensa común frente al exterior. Para logra esto, la defensa militar de los Estados miembros (y de todo el mundo occidental) debe ser revisada. La creación, al efecto, de una estructura federal permitiría la mejor garantía para la gestión de la defensa común de los Estados europeos (similar al federalismo norteamericano).

Frente a estas posiciones, la postura más extendida a lo largo del discurso tiene que ver con la palabra "cooperación"; la unidad de contenido más recurrente en los textos. La preeminencia de los Estados - Nación sigue siendo muy relevante.

---

federales que funcionarían de contrapesos. Los tres primeros frenaban el cuarto poder democrático, al tiempo que el primero y en cierto sentido el tercero, el Senado, frenaban los poderes ejecutivos del Presidente. Además los cuatro debían de asegurar, por medio de su actividad federal, que las legislaturas estatales no destruyesen democráticamente los derechos naturales del hombre. Aun cuando los poderes federales estaban limitados, estaban limitados precisamente a aquellos asuntos, como el comercio exterior, la política exterior, el control de la moneda circulante y el mando supremo de las fuerzas armadas, que eran precisamente los medios vitales para mantener a la democracia turbulenta de los Estados dentro de límites inofensivos" (CROSSMAN, 1986: 112).

Para aquellas posturas más extremas, la UE debe ser una cooperación de Estados - Nación basada en los principios de las relaciones multilaterales. Una apuesta a la vuelta de Europa a sus raíces: la localidad, la región y la *nación* en los supuestos más extremos.<sup>41</sup>

### **3.2. Cooperación *versus* Comunitarización**

La idea más extendida en el discurso es la necesidad de reforzar la cooperación en materia de política exterior y de defensa. En concreto, la PESC y la PESD deben coordinarse por una serie de razones:

1. Es crucial para el mantenimiento de la estabilidad y resulta esencial para los intereses económicos y políticos de la UE.
2. Por el cuerpo de valores en los que se basa la Unión: democracia, derechos humanos y respeto al derecho, los cuales se deben promocionar a lo largo del mundo. En este sentido, se entiende que la PESC como la PESD son un buen instrumento para lograr esto.
3. Tales políticas son esenciales para el mantenimiento del peso económico de la UE y el mantenimiento de los acuerdos con terceras partes. La PESC contribuye a hacer real la coordinación de esos acuerdos externos.

El mecanismo más demandado para llevar a cabo esta cooperación reforzada pudiera ser precisamente, el liderazgo de algunos Estados miembros:

- Resulta necesario realzar la cooperación en materia de defensa entre aquellos Estados miembros que deseen avanzar en este terreno.
- Un cambio —un paso hacia adelante— en materia de PESC requiere una mejora de la coordinación en las políticas con el fin de definir posiciones comunes fuertes

---

<sup>41</sup> Esta posición se relaciona, básicamente, con las corrientes políticas euroescépticas procedentes de Gran Bretaña.

como el marco genuino de las políticas exteriores de los Estados miembros. Y esto requiere el liderazgo de Francia, Alemania y Reino Unido, aunque esto no implica que deba construirse simplemente alrededor de un Directorio de tres.

- Los Estados miembros son libres de ir más allá de los requisitos mínimos si lo desean en cuanto a tamaño, armamento y presupuesto de sus unidades.
- La preparación y puesta en práctica de la política exterior (diplomacia) debería ser asignada a un grupo de Estados miembros que posean o deseen desarrollar en virtud de un interés y experiencia relevante en este campo. Así, un grupo de Estados se podría encargar del ejercicio de ciertas capacidades por parte de la UE y, conjuntamente con el Alto Representante de la PESC.
- Es necesario un acuerdo que permita a un grupo de Estados miembros jugar un rol líder en circunstancias excepcionales. Tales Estados miembros actuarían en nombre de la UE y se encontrarían sujetos a la aprobación de las instituciones competentes dentro de la Unión. Este mecanismo debería establecerse en términos de un protocolo en el que se asegure a un grupo de Estados miembros de forma rápida su actuación.
- La UE debería usar más el mecanismo informal de coaliciones de liderazgo para preparar decisiones en pequeños grupos.

Frente a la necesidad de una cooperación reforzada, no dejan de existir posiciones que demandan una *comunitarización* plena de la política exterior y la defensa:

- Deben ser competencias exclusivas de la Unión, las áreas de asuntos exteriores y defensa. Competencias que le son transferidas por el propio Tratado Constitucional. Ningún Estado miembro tiene derecho de dirigir su política exterior ni de declarar la guerra por sí solo, esto es únicamente competencia de las instituciones comunitarias.
- Las diferencias de intereses de poder, de seguridad y de capacidades tal y como se ha visto en Niza y en las reacciones tras el 11-S deben ser atajados institucionalmente; esto es, el futuro de la integración europea debe pasar por el

desarrollo de una comunidad de seguridad a través de una efectiva política común exterior, de seguridad y defensa, al igual que mediante el establecimiento de un área de libertad, seguridad y respeto a la ley.

- Los conceptos y estructuras de la seguridad europea y la política de defensa se deben revisar. Lograr el objetivo de una fuerza de reacción rápida compuesta de 60.000 efectivos es correcto, *pero se ha de ser más ambicioso*. Las decisiones tomadas para construir y equipar unas fuerzas europeas comunes son insuficientes. Los Estados europeos requieren, no solo de capacidades bajo un liderazgo para mantener la paz controlando las guerras civiles o la violencia étnica en sus fronteras vecinas, sino que por el contrario, también requiere de instrumentos para proteger sus intereses, sus valores y sus socios donde sea que éstos se encuentren amenazados.

Una concepción de este tipo de seguridad requiere de políticas que conecten la seguridad interna y externa, superando la segmentación de la dimensión de esta política en campos separados: componentes militares y no militares; por ejemplo, creando y organizando unas fuerzas de policía para el desarrollo de las misiones Petersberg. Por lo tanto, esta nueva medida de relaciones entre seguridad interna y externa es impensable sin la combinación de la PESC y la PESD con las políticas comunes de justicia e interior.

Sin embargo, la *comunitarización* del segundo pilar pone en tela de juicio problemas mayores, porque más allá de los conflictos meramente institucionales, falta una *convergencia* entre los Estados miembros en materia de política exterior y de defensa. Cada Estado aporta su propia peculiaridad: desde los países que se consideran neutrales; los embarcados en alianzas militares (OTAN); los que poseen una condición específica (poder de metrópoli) en cuanto a sus relaciones con antiguas colonias o aquellos que asumen un papel de potencia (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas). Esto evidencia las diferencias en las prioridades de las políticas exteriores y de defensa de los diferentes Estados. En este sentido, cualquier mejora de la coordinación entre dichos Estados y las competencias ejercidas por la Comunidad en el campo de las Relaciones Exteriores mejorará la eficacia.

El rol internacional de la UE debe pasar de una natural gestión común de la competencia en materia de PESC (cooperación) hacia una integración plena. Mientras tanto, la consideración de la política exterior, de seguridad y de defensa debe ser una competencia conjunta de los Estados y la Unión con un objetivo final: reforzar el papel internacional la UE.

### **3.3. Reforma del Consejo**

Otro de los aspectos más redundante del discurso del mundo académico ha sido la evidente necesidad de afrontar reformas institucionales en el seno del Consejo. Reformar el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros junto con la organización de una política exterior integrada son áreas que necesitan un cambio radical antes de 2004.

Todas las posturas que mencionan este aspecto coinciden en afrontar reformas que den como resultado la creación de Consejos específicos en asuntos referentes a la PESC. Así por ejemplo, se han identificado las siguientes opciones:

- Necesidad del establecimiento de un *Consejo sobre PESC* que, debería elegir a un Presidente entre sus miembros (*primus inter pares*) para un periodo de dos años. Este Presidente se verá asistido por un Ministro de Asuntos Exteriores de un Estado Miembro —con claro potencial en materia de política exterior—. Este Consejo determinará qué es y no es prioritario y asegurando la correcta coordinación con todos los campos de la política que sean relevantes.
- Es necesario reformar el Consejo y crear un *Consejo de Asuntos Exteriores* presidido por el Alto Representante de la PESC que, tendrá una mayor continuidad y consistencia y estaría apoyado por el Comité Político y de Seguridad (COPS).
- Crear un *Consejo de Política Exterior*. Se debe crear un Consejo constituido por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y un nuevo cuerpo representativo con sede en Bruselas permanentemente que represente a los Primeros Ministros: un Cuerpo del Consejo de los Primeros Representantes (Ministros) que asistiría al Consejo, no sería meramente coyuntural y ayudaría a soportar la agenda sobrecargada de la Presidencia rotatoria.

- La Presidencia del Consejo Europeo no debería recaer a su vez sobre el Consejo de Ministros. A tal efecto, se podría crear la figura de un *Presidente del Consejo de Ministros* que, elegido para un mandato de cinco años, coordinaría el trabajo de los Ministros de todos los Estados miembros.

Otras consideraciones a la reforma institucional especifican que las funciones del Comité Político y de Seguridad deberían cambiar. Su función debe ser la de aconsejar al Comisario de Relaciones Exteriores y garantizar que los intereses de los Estados miembros se respeten; esto es, conciliación y coordinación entre la Comunidad y los intereses de los Estados. La Comisión, por su parte, concluirá las negociaciones dentro del marco de las directivas del Consejo y un comité especial nombrado por el Consejo asistirá a la Comisión en esta tarea.

También se echa en falta la necesidad de ampliar mayormente los fondos destinados para la PESC o inclusive, triplicar el presupuesto y ampliar el número de funcionarios al servicio del Alto Representante de la PESC: la UE debe contar con un *staff* permanente alrededor del Alto Representante.

### **3.4. El dilema de la representación y el "doble sombrero"**

Existe la percepción de dos problemas claros en el discurso académico:

1. El funcionamiento del Consejo Europeo: su rotación y estructura sin continuación.
2. Los problemas existentes de representación externa de la UE. No existe una delimitación clara entre la Comisión; la Presidencia en ejercicio y el Alto Representante que, a su vez es el Secretario General del Consejo.

El funcionamiento actual, tanto de la presidencia rotatoria del Consejo Europeo como la existencia de solapamientos en el seno de dos figuras institucionales y sus correspondientes buró; de una parte el Secretario General del Consejo y Alto Representante de la PESC y de otra, el Comisario de Relaciones Exteriores, suscitan un importante debate en el seno de la comunidad intelectual y académica que, en muchos casos pone en tela de juicio el conflicto latente de poder entre la Comisión y el Consejo.

En la mayoría de los casos resulta evidente que la presidencia rotatoria debe ser reformada:

- La presidencia rotatoria de seis meses no es eficaz y la agenda está sobrecargada, por lo que la presidencia rotatoria debe ser abolida si la UE quiere ser tomada en serio en el exterior y asumir una presidencia a tiempo completo.
- El mejor método es que la representación la asuma un Estado miembro nombrado al efecto.
- Durante un mandato de 18 meses, la presidencia es ejercida por un grupo de países equilibrados en función de su población.
- En otros casos, se apuesta por la permanencia de la presidencia rotatoria, ya que el Consejo Europeo debe conservar de esta forma su papel fundamental de orientación y de impulso políticos, sin embargo, debe limitar el ejercicio de su función de representación externa de la UE por dos razones: la fugacidad de su mandato y, porque el Presidente en ejercicio no es percibido por terceros más que como un jefe de Estado miembro y no como jefe de la Unión.

Como se observa, nuevamente se recalca la idea de poner en juego el papel de los Estados en el ejercicio de las más altas tareas de responsabilidad.

### **3.4.1. La representación exterior de la Unión**

El dilema de la posible *fusión* de las figuras del Alto Representante con las del Comisario de Relaciones Exteriores (o viceversa) como la posibilidad de supervivencia de ambos roles, o que uno de ellos asuma las funciones del otro suscita posiciones en el discurso divergentes.

Las propuestas enunciadas oscilan en el siguiente espectro:

- Algunas Organizaciones se pronuncian claramente en *otorgar un derecho de iniciativa*. Dar al Alto Representante de la PESC un derecho formal de iniciativa, el

cual podría ejercer en consultas con el Comisario de Relaciones Exteriores. Esto redundaría en una iniciativa conjunta. Si el Alto Representante de la PESC tomara una(s) decisión(es) sobre la que posee un mandato, el Consejo podría despreocuparse de ellas solo mediante una decisión tomada por mayoría cualificada.

Una opción inversa, consistiría en otorgar a la Comisión su derecho de iniciativa en el segundo pilar en consulta con el Alto Representante de la PESC, lo que también redundaría en una iniciativa conjunta.

- *El Alto Representante podría asumir las funciones de la representación rotatoria.* El Consejo aseguraría así, una estrategia clara y coherente. El Comisario de Relaciones Exteriores podría asumir las funciones de Adjunto.
- *El Alto Representante, nombrado por los gobiernos, asume las funciones del Comisario de Relaciones Exteriores y abandona sus funciones de Secretario General del Consejo.* Para que esta opción sea viable, los Estados miembros han de tener el valor de *comunitarizar* la PESC.
- *El Comisario de Relaciones Exteriores debe ser el encargado de la política exterior y de la seguridad común de la Unión, el cual se encuentra autorizado por el Consejo Europeo para representar a la UE y asume las funciones del Alto Representante dentro de la Comisión.*
- *La división personal entre Alto Representante y Comisario debe tender a desaparecer.* Es necesario la supresión de los puestos que ejercen Solana y Patten, creando un *foreign policy* supremo. El Alto Representante podría estar ubicado dentro de la Comisión con un status especial pero responsable ante los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE. El nuevo *supremo* sería nombrado por el Consejo Europeo para enfatizar la PESC con los propios Estados miembros.
- En un medio plazo, resulta aconsejable la *fusión* del Alto Representante de la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores.

En cualquier caso resulta claro que la política exterior de la UE debe gozar de mayor credibilidad resolviendo la coexistencia del Alto Representante y el Comisario de Relaciones Exteriores, reconsiderando las funciones que ambos desempeñan. Las actividades de las misiones diplomáticas deberían ser coordinadas más enérgicamente que antes pero, la posible combinación de los puestos de trabajo supondría un problema de competencia entre la Comisión y el Consejo y esto equivaldría a una pérdida de independencia de la Comisión.

Ahora bien, lo que cobra especialmente fuerza, es la necesidad que tiene la UE de contar con una personalidad legal individual que permita la simplificación y clarificación necesaria frente a terceros a la hora de concluir acuerdos y de otra forma, de cara a consolidar su fortaleza (su identidad) y su influencia en la escena internacional.

La UE debería tener una única voz en los foros diplomáticos internacionales porque así, reforzaría la influencia y el peso político de la Unión. Con este objetivo, los Estados miembros deben subordinar sus intereses nacionales al interés general de la UE.

### **3.5. El proceso de toma de decisiones**

Para la mayoría de las Organizaciones del mundo académico que han contribuido con su discurso, los esfuerzos que deben realizarse dentro del segundo pilar deben orientarse a introducir el voto por mayoría cualificada en los asuntos diplomáticos y permitir un mayor papel a las instituciones comunitarias.

Las decisiones sobre qué acción tomar en tiempos de crisis; esto es, decisiones que versen sobre despliegue de recursos o capacidades militares, deben ser tomadas en alto grado dentro de la UE y, los procedimientos de toma de decisiones deben permitir actuar de forma rápida, ágil y eficiente. El mantenimiento del proceso de toma de decisiones basado en la unanimidad origina un estancamiento en la toma de decisiones y ocasiona una situación que será más ingobernable después de la ampliación.

- Si Europa quiere jugar un papel significativo en la diplomacia global, la UE debe afrontar la reforma del proceso de toma de decisiones en política exterior, el cual

debe llegar a ser más dinámico para evitar la parálisis después de la ampliación. Se debe implementar la toma de decisiones mediante el *voto por mayoría cualificada*.

- Introducir el *voto por mayoría cualificada* en decisiones PESC y suprimir el derecho de veto.
- La única manera posible de construir la PESC es mediante una convergencia de la soberanía emanada de la UE, los Estados y sus pueblos y mediante la introducción del *voto por mayoría cualificada* en la toma de decisiones.

Existen, por el contrario, más reservas en cuanto a la introducción de este procedimiento en los asuntos de defensa:

- La política de defensa no es deseable para todos, hasta que los Estados miembros puedan desplegar sus capacidades militares *decididas por una decisión mayoritaria*.
- Extender el voto por mayoría cualificada en política exterior *pero no en defensa*.

Y no dejan de aparecer ciertas voces que se afanan en mantener el proceso de toma de decisiones basado en la unanimidad, ya que de esta forma se sigue perpetuando la soberanía de los Estados - Nación.

- La PESC no debe ser *comunitarizada*. *Todas las decisiones requieren unanimidad* y de esta forma, se fortalece el elemento de soberanía de los Estados miembros.
- Voto por *unanimidad* en el seno del Consejo para hacer uso de la fuerza.

La CIG de 2004 debería, en cualquier caso, ir mucho más allá e introducir el voto por mayoría cualificada para todas las decisiones tomadas en el segundo pilar.

### **3.6. Fuerzas Armadas Europeas y modalidades de intervención. Cláusula de seguridad**

Respecto a la consideración de disponer de un ejército europeo, algunas Organizaciones sostienen que la PESD nunca podrá ser común, ya que, la creación de un ejército europeo, por ejemplo, no es factible debido a las diferentes capacidades e intereses nacionales. Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia, por ejemplo son neutrales. Solo resulta factible disponer de una fuerza de reacción rápida para la gestión de crisis. Pero existen otras opiniones que abordan tal posibilidad:

- *Una fuerza de defensa común y profesional* se encargaría de la seguridad de la UE sobre la base de un servicio voluntario. Las fuerzas nacionales se integran en dicha fuerza común y el Parlamento ejercerá un control de las FAS, haciendo uso de un derecho de veto para la puesta en práctica de ciertas misiones. La Comisión será la responsable de la coordinación de las fuerzas civiles nacionales para hacer frente a los desastres ecológicos.
- *Un ejército europeo que de respuesta a los conflictos dentro de las fronteras de la Unión.* La UE debe contar con un ejército europeo que le permita afrontar, al menos, la amenaza de los países próximos a la Unión. Especial mención merece los conflictos Balcánicos, Ucrania y Moldavia.
- *Independencia militar.* Este ejército europeo se debe entender como un refuerzo de las relaciones transatlánticas. Europa tiene el derecho a contar con una seguridad autónoma; para ello, la UE debe fortalecer su propia capacidad militar para poder enfrentarse de manera autónoma a las amenazas potenciales a sus intereses de seguridad.
- La UE ha de promover la creación de una fuerza militar común para operar en situaciones de emergencia bajo el mando de un Comisionado de Defensa nombrado por el Presidente de la Comisión. La política de defensa común se ejecutará conjuntamente con la OTAN y la exclusiva participación de ejércitos nacionales.

- La estructura militar europea se divide en un componente de carácter nacional y otro comunitario con sus respectivos objetivos específicos y sus propias estructuras de mando. Los ejércitos nacionales se utilizarán estrictamente para la defensa territorial y el Presidente del Consejo ejercerá de comandante en jefe de los elementos comunitarios de la estructura militar europea. Los oficiales deberán formarse durante un mínimo de dos meses en una Escuela Europea de Jefes y Oficiales y se considera la posible creación de Agencias especializadas que asistirán a la Comisión: Armamento y Defensa; Inteligencia; Defensa Civil y Escuela Militares.

Como se puede observar, dentro de las diferentes propuestas enunciadas, se resalta la idea de independencia y autonomía de este futuro ejército pero, sin olvidar la futura operatividad del mismo en consonancia con la Alianza Atlántica. Y en referencia, precisamente a esta Organización defensiva se hacen menciones igualmente a la necesidad de dotar a la PESD de una *cláusula obligatoria* de solidaridad:

- *Todo ataque a un miembro de la Unión es un ataque a todos sus miembros.*
- Incluir en el Tratado una cláusula de solidaridad, en el mismo sentido que el artículo 5 del Tratado de Washington.
- La adopción de una cláusula de solidaridad ayudaría a restablecer la confianza en la PESC.

### **3.7. Un marco único para la política exterior. La UE como actor global**

Los acontecimientos posteriores al 11 de Septiembre han manifestado la preeminencia de la soberanía nacional en política exterior; sin embargo, la UE debe hacer frente a una agenda internacional desde esa fecha cargada de los siguientes temas: terrorismo internacional, crisis continua en Oriente Medio, globalización y desarrollo sostenible. Pero ante este escenario la UE aparece como un actor global inadecuado.

El incuestionable crecimiento del poder económico no se ha visto respaldado por una sólida política exterior y de seguridad común. La crisis de Irak ha dañado aún más la credibilidad de la PESC y de la PESD ya afectada durante la crisis de los Balcanes y,

viéndose esta realidad mucho más clara desde finales del año 2002 y comienzo del año 2003 tanto por los Gobiernos como por la opinión pública en Europa y en todo el mundo.

Para tener un mayor reconocimiento, ejercer mayor influencia en el exterior y tener una única voz en los foros diplomáticos internacionales porque así, reforzaría la autoridad y el peso político de la Unión, la solución más reiterada a lo largo del discurso del mundo académico es considerar la política exterior como el instrumento integrador del resto de políticas de la acción exterior de la Unión. La consideración de la política exterior como un todo que incluya la política comercial, la ayuda al desarrollo, incluida la defensa y seguridad. Todos los diferentes instrumentos relacionados con la actividad exterior de la UE deben supeditarse a los objetivos de la política exterior.

El reto de la Convención pasa por echar un vistazo a la política exterior y a su estructura: la política internacional de la Unión se encuentra interconectada entre los tres pilares. De esta forma, por ejemplo, la Comisión tiene un poder mucho más fuerte en materia de comercio mientras que el Consejo determina la PESC.

Uno de los retos claves es situar, por tanto, los diferentes ámbitos de la política internacional de la UE en un único marco con una mayor coordinación y un mutuo refuerzo a través de las diversas áreas políticas. Ahora bien, la UE puede poner el énfasis en la política comercial y en la globalización sin dar un paso adelante en materia de PESC. Sin embargo, el principal reto en esta materia no pasa por abordar los cambios estructurales, sino que pasa por un aspecto puramente político y de voluntad: la independencia de las políticas de los Estados miembros.

Así, la política exterior de la UE debería centrar su atención en los Balcanes, Rusia, Ucrania, Oriente Medio y Norte de África y abordar los problemas de seguridad y económicos de los vecinos inmediatos de la UE, siendo esta la primera prioridad de la embrionaria política exterior de la Unión.

Para otros, la cuestión fundamental que queda abierta (sobre todo y como consecuencia ante la crisis de Irak) es el rol que la UE debería jugar en el sistema internacional en

general. Y cualquier definición del rol debe considerar su relación con los Estados Unidos, el uso efectivo de la PESD y la contribución europea a la gobernanza mundial.

En efecto, la futura CIG debería apuntalar los siguientes cuatro desafíos:

- *Los intereses estratégicos de la UE.*
- *Las relaciones con terceros.* Para redefinir las relaciones transatlánticas, en primer lugar, la UE ha de tener una efectiva política europea de seguridad y defensa y, en segundo lugar, sólo la política coordinada de los Estados miembros puede persuadir a Washington de tratar a la UE como un socio igual en las relaciones internacionales.

El principal daño hecho a la PESD resulta del propio fallo de los Estados miembros al observar los más fundamentales principios del Título V del Tratado de la UE que ellos mismos acordaron: apoyar la política exterior y de seguridad de la Unión activamente y sin reservas en un espíritu de lealtad y mutua solidaridad. Esto es, existe un vacío claro entre la retórica y la acción en materia de PESC y PESD; mucha apariencia. Sin embargo, uno de los más notables avances en PESD es el reconocimiento anglo-francés de que existen circunstancias en que se debe apoyar la diplomacia con la amenaza creíble del uso de la fuerza. Un uso de la fuerza que, se debe utilizar atendiendo a las reglas del derecho internacional, sin confundir acción preventiva como sinónimo de intervención humanitaria<sup>42</sup>.

- *La Gobernanza mundial* que, pasa por el respeto al Derecho Internacional.
- *Los desafíos de seguridad*, cuya principal debilidad es la carencia de recursos o capacidades para llevara a cabo correctamente las misiones.

---

<sup>42</sup> Así por ejemplo, se podría haber intervenido militarmente en defensa de la humanidad en Kosovo o en Irak para proteger al pueblo Kurdo.

#### 4. El discurso de otras Organizaciones, Sociedad Civil, ONG y corrientes de pensamiento

"La responsabilidad democrática de la construcción europea recae sobre su ciudadanía, pero el papel de los Estados es incuestionable. Es necesario superar los estrechos cálculos presupuestarios que limitan el alcance y controvertido de las reformas, para promover una verdadera visión compartida del futuro. Sin esta visión compartida por la ciudadanía, el debate estará dirigido hacia meros ajustes contables"<sup>43</sup>.

En efecto y, como pudiera resultar evidente, el discurso de esta colectividad está cargado de menciones a la ciudadanía y el *poder* civil. La mención al Parlamento es un tema recurrente. El máximo exponente democrático de la soberanía popular, de la ciudadanía, debe ejercer un control o evaluación de la PESC y de la PESD y, por tanto, se encuentra en el centro de las reformas institucionales.

Igualmente, existen consistentes referencias a la prevención de conflictos, la proliferación de armamentos y la idea general de paz, en contraposición, al discurso de las otras colectividades<sup>44</sup> y la mención a medidas específicas de carácter social.

No cobra, por el contrario, un peso importante las menciones al dilema del *doblo sombrero* de la representación, la toma de decisiones, la introducción de cláusulas de seguridad en la futura Constitución, la necesidad de un marco único de actuación en política exterior o las posibles reformas en el Consejo de Ministros de la UE. Se recuerda, eso sí, que la UE ha practicado una "diplomacia de talonario" y que desde el 11-S se ha demostrado la preeminencia de lógicas nacionales y que la política exterior carece ante todo, de visión de conjunto; de un proyecto político con objetivos claros y realizables que se echan en falta.

---

<sup>43</sup> ASOCIACIÓN PARA LA COOPERACIÓN CON EL SUR " LAS SEGOVIAS " - ACSUR LAS SEGOVIAS: "*Una Unión Europea más cohesionada, más solidaria y más democrática*". Contribución de ACSUR Las Segovias al Debate sobre el Futuro de Europa.

<sup>44</sup> El Departamento de Ciencia Religiosa (Università cattolica del S. Cuore, Milano) en su contribución al foro, hace un repaso de las Constituciones europeas (artículo 11 de la Constitución italiana; artículo 6 de la Constitución portuguesa; las Constituciones española, alemana, francesa, polaca, finlandesa, griega y eslovaca) y sus respectivas menciones al repudio de la guerra y a la afirmación de la paz. Sin embargo, según esta Institución una declaración de este tipo no ha aparecido de forma transparente en ningún documento preparatorio de la Convención. Solo en el Informe del grupo de trabajo VII, "Acción Exterior", se menciona: "preservar la paz, prevenir el conflicto y reforzar la seguridad internacional conforme al principio de la Carta de Naciones Unidas". Frente a esta ausencia sólo aparece la mención a la óptica que debe prevalecer: la necesidad de una política de seguridad y de defensa común.

A continuación se desarrolla la síntesis de los planteamientos políticos enunciados por las Organizaciones de la Sociedad Civil, ONG y diversas corrientes de pensamiento analizadas, agrupados por las categorías del discurso más sobresalientes.

#### **4.1. Marco general sobre la revisión política**

- Deberían ser *competencias exclusivas* indispensables para una UE eficaz, la política exterior, de seguridad común y de defensa. Fuerzas estratégicas europeas; fuerzas de intervención rápida europea; defensa del territorio de la Unión. Estas son competencias que caracterizan normalmente a un Estado - Nación soberano. Sin embargo, éstas resultan necesarias a la hora de limitar las prerrogativas de la UE indispensables para un funcionamiento eficaz, principalmente en el campo de las relaciones exteriores.
- El Consejo Europeo decidirá sobre el concepto estratégico de la UE cubriendo los intereses comunes en los campos de la política exterior, seguridad y defensa. Este concepto debería estar definido más estrechamente en un *Libro Blanco*. Las estrategias comunes deberían ser retroalimentadas en instrumentos operativos comprensibles, precisos y en objetivos identificables que afecten a todas las acciones tomadas por la UE, las Comunidades y los Estados miembros. La política exterior y la política de defensa, componentes inseparables de la actuación de la Unión deben ser definidas y puestas en práctica como parte de la misma estrategia general.
- La seguridad de Europa pasa por la consulta y la implicación de los países candidatos en la elaboración de la política exterior europea. Una de las posibles ventajas de la UE es la implicación activa de los países de la Europa Central y del Este en la definición de la política exterior europea por ser un nexo de unión con los Balcanes y la Comunidad de Estados Independientes. En este sentido, pueden jugar un rol de *interface* por su privilegiada posición geopolítica.

## **4.2. Reformas institucionales**

- *La participación de la ciudadanía en la formulación de las diferentes políticas públicas* —incluidas por tanto la PESC y la PESD— se debe garantizar a través de *Comités Consultivos*, instrumentos necesarios para que la sociedad civil tenga la posibilidad de formular propuestas y de ser oída en los diferentes ámbitos de competencia de la Unión.
- *Dar más poder a las Cámaras*. Consultar a las cámaras (Parlamento y Comisión) antes de cualquier intervención militar, dándolas un poder de codecisión y un poder presupuestario en materia de PESC.

El Parlamento debe ejercer un papel importante como evaluador de la política exterior; la principal institución en la que debe recaer el peso del proceso de toma de decisiones, *el cual debe asumir todas las competencias democráticas, incluyendo la capacidad de iniciativa política y legislativa* y verdadero exponente de la soberanía ciudadana.

- Refuerzo del Parlamento Europeo como elemento central para una progresiva *comunitarización* de la política de defensa.
- Es necesario reformar el modo de acción en la política exterior europea mediante la *creación de dos Comités Parlamentarios especiales*: un Comité de Asuntos de Defensa y un Comité de Asuntos Exteriores, los cuales trabajarían en estrecha colaboración con el COPS y el Comité Militar.
- Creación de un Comité para las Relaciones Exteriores para coordinar las iniciativas en materia de política exterior europea.
- El desarrollo de un servicio (Academia) diplomático europeo constituye un factor óptimo propulsor de la integración. De igual forma, la institucionalización de un Colegio Militar Europeo favorece el desarrollo de una cultura europeísta.

#### 4.3. Presupuesto

- Hacer de los fondos comunes de defensa una línea de presupuesto comunitario.
- *Mejora de fondos.* Deberían ser incrementados los presupuestos de defensa y un mínimo tanto por ciento del PIB dirigidos a defensa; ampliación de los fondos de operaciones militares dirigidos por la UE y de fondos para programas de armamento y formalizar un plan de capacidades militares.
- Es deseable la integración en las competencias de la Comunidad de las políticas exterior y de seguridad común con una revisión del presupuesto comunitario al efecto.

#### 4.4. Toma de decisiones

- Es necesario reformar el modelo de toma de decisiones. Introducir un nuevo procedimiento en las decisiones PESC: ciertos Estados tendrán la posibilidad sobre la base de la *doble mayoría simple*, de conducir una acción diplomática o una intervención en nombre de la Unión.
- El Secretario General /Alto Representante debería proponer al Consejo en el contexto de las atribuciones de la Presidencia, estrategias para ser adoptadas por *unanimidad*, mientras que las acciones y posiciones comunes deberían ser adoptadas por *mayoría cualificada*.
- La elaboración de las decisiones a tomar en materia de PESC debe proceder de la Comisión a la vez que la adopción de demás decisiones legislativas por los cuerpos colegisladores de la Unión Europea.

#### 4.5. Un marco único para la política exterior

- *Un marco institucional flexible y específico:* una arquitectura única para todos los campos de la política exterior sobre cuatro pilares: PESC, PESD, Comercio Exterior y Cooperación. Las modalidades de intervención, ya sean humanitarias o militares

deben ser rediseñadas en función de este marco institucional común y claramente establecido.

- Es necesario el desarrollo de sinergias entre los diferentes campos de la UE en la escena internacional: PESC, PESD, comercio, ayuda al desarrollo, etc.

#### **4.6. Representación**

- Se debe reforzar el papel del Comisario de Relaciones Exteriores. El Comisario tomará el título de Alto Representante, mientras que el Secretario General del Consejo dejará de asumir esa función.

#### **4.7. Modalidades de intervención**

- La política exterior se debe replantear. La PESC necesita redefinir sus objetivos. La seguridad regional y las misiones Petersberg se encuentran delimitadas a la idea de defensa europea, pero es necesario una definición que implique su actuación en el ámbito de la OTAN y de la ONU.
- Los asuntos de defensa común deberían abordar las relaciones con la Alianza Atlántica. Respecto a la lucha contra el terrorismo internacional, se deben vincular cada vez más la seguridad interna y externa. Y en relación con el uso de medidas militares, las misiones Petersberg, en general, son suficientes, aunque se debe clarificar y precisar éstas en la futura CIG.
- La seguridad de la UE y la defensa pasan por el mantenimiento de la OTAN. Europa y EE.UU. deben hablar *de igual a igual*, pero es necesario una política de defensa autónoma dentro de la OTAN. Esto es, hacer de la UE el segundo pilar de la Alianza para reforzar las relaciones transatlánticas.
- Tener en cuenta la *cooperación reforzada* en el terreno militar, principalmente a través de la iniciativa de varios Estados por liderar acciones puntuales o como paso adelantado (altamente deseable) para liderar acciones en nombre de la UE.

- Las Fuerzas Armadas Europeas. En materia de defensa, la cooperación es preferible a la *comunitarización*. Se plantean dos formas de cooperación militar: (1) *Para la defensa y la seguridad del territorio*, una cooperación entre los ejércitos nacionales bajo la forma de concentración de políticas de armamento y la puesta en práctica de módulos de entrenamiento europeos. El desarrollo de la estandarización de equipos y la cooperación de los Estados Mayores basado en el modelo de EURFOR. (2) *Para las misiones Petersberg*, éstas serán aseguradas por la FIRE y fuerzas policiales podrán garantizar operaciones de mantenimiento de paz y la transición hacia gobiernos autóctonos.
- *Lograr progresos hacia una defensa común*. Es necesario consolidar lo logrado desde el Consejo de Colonia de 1999, pero se deben tomar en consideración otras necesidades: las modalidades para el control político de las fuerzas de la UE deben ser definidas claramente y de forma precisa. El mando militar y el control se deben acordar en función del tamaño y carácter de la operación. Las operaciones limitadas podrían ser lideradas por una nación (líder). Resulta necesario acelerar la conclusión de acuerdos OTAN-UE.
- Hoy no existe un Eurocuerpo permanente capaz de asumir un mando militar y el actual *staff* militar europeo solo asume funciones de planificación, mientras que debería incluir entre sus funciones, el establecimiento del mando como complemento a las tareas que ya asume, asegurando así que esta función tenga la suficiente capacidad.
- Crear nuevas agencias: Armamentos e Inteligencia. Una *cooperación reforzada* en materia de armamentos mediante la creación de una Agencia Europea de Armamentos que centralizara los proyectos industriales europeos en el campo de la defensa, incluidos proyectos de I+D.

#### **4.8. Cláusula de seguridad**

- Fortaleciendo la solidaridad e identidad de los miembros, incluyendo en el Tratado una cláusula de mutua asistencia en caso de agresión y reconocimiento de los lazos transatlánticos junto a la OTAN.

#### **4.9. Prevención de conflictos**

- La creación de una *estructura de asistentes y mediadores de paz* que, tendrán la tarea de intervenir de forma oportuna y sin armas, en conflictos internos y externos con el fin de evitar la violencia y el uso de la fuerza entre contendientes.
- La PESC debe tener como objetivo fundamental la prevención y solución de conflictos violentos que debe quedar claro en la propuesta de Constitución. *El principal objetivo de la PESC debe ser la prevención de conflictos* y no debe apoyar la inversión en industria armamentística porque se considera una contradicción y una oposición a la prevención de conflictos.
- La acción externa de la UE debe garantizar a escala mundial los valores humanos individuales, el desarrollo sostenible y la prevención de conflictos. Debe fomentar el desarme y la no-prolifерación de armamento y reconocer que la solución de conflictos implica una serie de actores, no exclusivamente estatales.
- La UE y sus Estados miembros deben rechazar en el supuesto de conflictos internos como externos, el uso o la amenaza del uso de armas de destrucción masiva, nucleares, químicas, biológicas o cualquier otra arma que no sea compatible con el Derecho Internacional Humanitario, incluso en caso de legítima defensa.

#### **4.10. Otras medidas**

- El desarrollo de la cooperación no debe estar subordinado a la PESC. (Una idea que se opone a la inclusión de toda la actividad exterior de la UE bajo el paraguas de una política única).
- La UE debe asumir mayor responsabilidad por los soldados europeos. No debe olvidar que son "ciudadanos de uniforme" a los que no se debe restringir los derechos humanos individuales y las libertades fundamentales. A esto se le debe conceder prioridad y no puede ser subestimado por argumentos de política de seguridad. La creciente integración de las Fuerzas Armadas necesita una

armonización de los derechos de los soldados al nivel de la Unión como por ejemplo, la incorporación a la legislación social sin restricciones.

### 5. En síntesis: la definición de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea según la sociedad civil organizada

Teniendo en consideración las conclusiones anteriores, un segundo análisis más detallado de las mismas, nos permitirá llegar a una aproximación de un discurso unificado de todas las colectividades. Para ello se ha procedido a determinar cuales son las principales *categorías de información* sobre las que agrupar las *unidades de contenido* más sobresalientes del conjunto del discurso de la sociedad civil organizada; entendido éste como la suma del discurso de todas las colectividades.

**Tabla 3**

#### **Discurso de la Sociedad Civil organizada**

Categorías de información	Comentarios
1. Marco general de la PESC - PESD.	Percepción; escenario; visión amplia de las políticas.  Conjunto de instrumentos necesarios para llevar a cabo misiones u operaciones PESC/PESD.
2. Reformas institucionales.	
3. Proceso de toma de decisiones.	
4. Modalidades de intervención.	
Unidades de contenido	
a. Comunitarización	Gestión exclusiva por parte de la UE. Cooperación interestatal.
b. Refuerzo de la Cooperación.	
c. Reorganización del Consejo.	Alto Representante de la PESC - Comisario de Relaciones Exteriores. Integración de las diferentes políticas en materia de acción exterior.
d. Mayor poder a las Cámaras (Parlamento).	
e. Solución al doble sombrero.	
f. Marco único de la política exterior.	Incremento presupuestario.
g. Reforma de la Presidencia rotatoria.	
h. Presupuesto.	Mantenimiento o vínculo con la OTAN. Creación de Agencias especializadas en materia de PESC/PESD.
i. Voto por mayoría cualificada.	
j. Ejército Europeo.	
k. Liderazgo de Estados miembros.	
l. Cláusula de seguridad.	
m. Relaciones transatlánticas	
n. Agencias.	
o. Prevención de Conflictos.	

A continuación, se ha procedido a tabular las diferentes unidades de contenido más sobresalientes por categoría de información y tipo de colectividad, lo que nos permite obtener una visión general de todo el discurso analizado, tal y como se puede comprobar en la Tabla 4:

Tabla 4. Unidades de contenido más sobresalientes del discurso tabuladas por categorías de información y tipo de colectividad

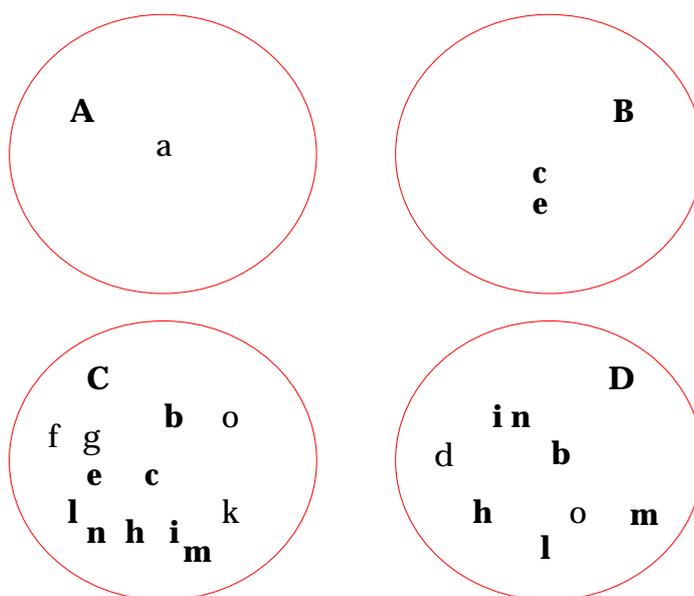
Categorías del discurso <hr/> Colectividad	Marco general PESC-PESD	Reforma Institucional	Toma de decisiones	Modalidades de Intervención
<b>Colectividad Pública y Política</b>	- Comunitarización			
<b>Colectividad Socioeconómica</b>		- Reorganización del Consejo - Solución al <i>doblo sombrero</i>		
<b>Mundo Académico y de los Círculos de Reflexión</b>	- Refuerzo de la Cooperación - Marco único de la política exterior - Liderazgo de Estados miembros	- Reorganización del Consejo - Reforma de la Presidencia rotatoria - Solución <i>al doble sombrero</i> - Presupuesto	- Voto por mayoría cualificada	- Ejército Europeo - Incremento del presupuesto - Cláusula de seguridad - Relaciones transatlánticas - Agencias
<b>Otras Organizaciones, Sociedad Civil, ONG y Corrientes de Pensamiento</b>	- Prevención de Conflictos	- Mayor poder a las Cámaras (Parlamento)	- Voto por mayoría cualificada	- Refuerzo de la Cooperación - Cláusula de seguridad Relaciones transatlánticas

Ahora bien, teniendo en consideración esta tabulación, consideramos el discurso de cada una de las colectividades analizadas como conjuntos.

- Conjunto A: Colectividad Pública y Política.  
Conjunto B: Colectividad Socioeconómica.  
Conjunto C: Mundo Académico y de los Círculos de Reflexión.  
Conjunto D: Otras Organizaciones, Sociedad Civil, ONG y Corrientes de Pensamiento.

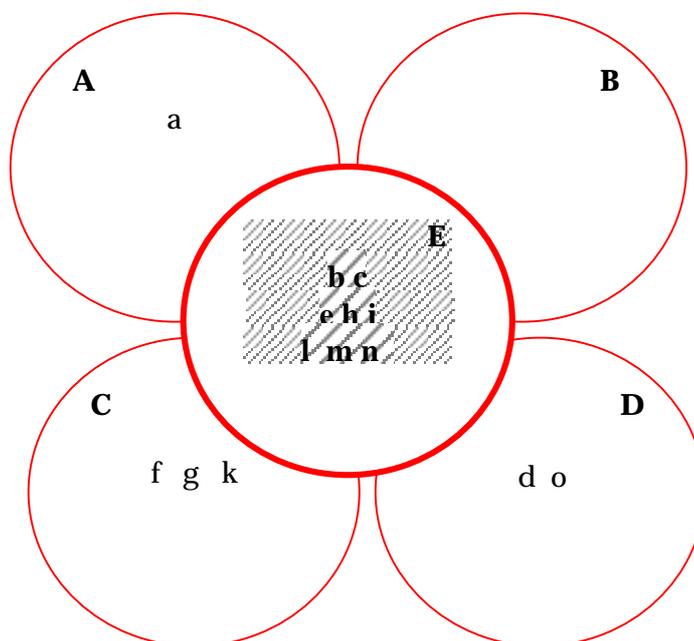
A continuación, incluimos en cada uno de ellos sus unidades de contenido más sobresalientes, gráficamente podríamos observar lo siguiente:

**Gráfico 2**  
**Conjuntos de elementos que incluyen las diferentes unidades de contenido de las Colectividades estudiadas.**



Las letras resaltadas en negrita significan las unidades de contenido redundantes en uno o varios conjuntos. De este modo, se podría generar un nuevo conjunto "E", entendido como la síntesis del discurso de la sociedad civil generado a partir de las principales unidades de contenido existentes en cada uno de los discursos parciales. Gráficamente podemos observar lo siguiente:

**Gráfico 3**  
**Conjunto de elementos que incluyen la síntesis del discurso de la Sociedad Civil organizada.**



De esta forma caracterizamos las principales variables que determinan el discurso de la sociedad civil en materia de política exterior y defensa y que no serían otras que las siguientes:

- El refuerzo de la Cooperación intergubernamental.
- La reorganización del Consejo.
- La solución *al doble sombrero*.
- El incremento presupuestario en los gastos de defensa.
- La introducción del voto por mayoría cualificada en el proceso de toma de decisiones.
- La inclusión de una cláusula de solidaridad colectiva en el Tratado (Constitución)
- El mantenimiento y fortalecimiento de las relaciones transatlánticas (OTAN).

## **TERCERA PARTE**

---

## **CONCLUSIONES**

## CAPITULO QUINTO

### HACIA LA DEFINICIÓN (CONCRECIÓN) DE UNA POLÍTICA INTEGRADA DE SEGURIDAD Y DE DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA

#### 1. Síntesis de los hallazgos

Si tomamos nuevamente en consideración la síntesis de las principales unidades de contenido correspondientes al discurso final de la Convención —que desde aquí hemos venido denominado discurso *agregado*— y al discurso de la Sociedad Civil organizada, (tal y como se han expuesto en la Tabla 2 y el Gráfico 2, respectivamente de los capítulos precedentes), realizando un ejercicio comparativo de dichos instrumentos de descripción de datos, podremos observar los siguientes resultados en la siguiente Tabla:

**Tabla 5**

#### Comparación de las distintas unidades de contenido del Discurso *agregado* de la Convención y del Discurso del Foro

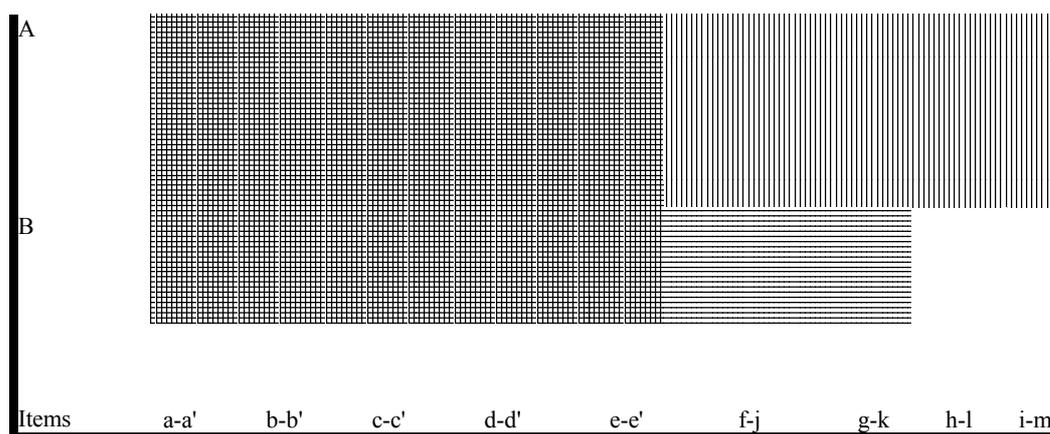
Ítem	Discurso agregado de la Convención (A)	Discurso del Foro (B)	Ítem
a	Posibilidad de cooperación más estrecha entre los Estados.	El refuerzo de la Cooperación intergubernamental.	a'
b	Cláusula de solidaridad: todos los instrumentos de la Unión serán activados en caso de amenaza o de ataque terrorista en el seno de la UE.	La inclusión de una cláusula de solidaridad colectiva en el Tratado (Constitución)	b'
c	Toma de decisión en el Consejo de Ministros de la UE recurriendo a las reglas de la abstención constructiva.	La introducción del voto por mayoría cualificada en el proceso de toma de decisiones.	c'
d	Refuerzo del papel del Alto Representante (AR) para la PESC. Fusionar los puestos que ejercen el AR y el Comisario RELEX.	La solución al doble sombrero.	d'
e	Fortalecimiento del vínculo trasatlántico: UE-OTAN	El mantenimiento y fortalecimiento de las relaciones trasatlánticas (OTAN).	e'
f	Actualización de las Misiones Petersberg.	La reorganización del Consejo.	j
g	Agencia europea de armamentos y de investigación estratégica.	El incremento presupuestario en los gastos de defensa.	k
h	Fortalecimiento de una Base Industrial y Tecnológica (DTIB).		l
i	Mercado de equipamiento para la Defensa (EDEM).		m

De este análisis comparativo deducimos los elementos comunes y no comunes del discurso, entendidos como las demandas que, sobre la política de seguridad y defensa, han manifestado el conjunto de actores que han intervenido en este proceso de debate público sobre el futuro de Europa.

Desde una perspectiva más gráfica y, a tenor de la Tabla precedente, podemos construir un eje de coordenadas cartesianas *YOX*, donde el eje de abscisas *X* incluye cada uno de los pares de ítems del discurso: *a-a'*, *b-b'*, *c-c'*...*i-i'*. En el eje *Y*, se sitúan los dos tipos de discurso analizados: *A*, entendido como el discurso *agregado* de la Convención y *B*, el discurso del Foro.

**Gráfico 4**

**El discurso *integrado* Convención - Foro en materia de Política Europea de Seguridad y Defensa**



▒ Zona de discurso común.

||||| Zona de discurso de A no destacado por B.

==== Zona de discurso de B no destacado por A.

Como se observa, el conjunto de pares de ítems: [*a-a'*, *b-b'*, *c-c'*, *d-d'*, *e-e'*] constituyen el referente integrador o zona de discurso común que comparten los trabajos desarrollados por la Convención en su conjunto y la sociedad civil organizada. Un comentario más detallado de tales parámetros nos permite establecer las conclusiones de la investigación realizada delimitando a su vez, una propuesta de definición o de concreción de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea.

En efecto, sin descartar otras unidades de contenido significativas, un progresivo ejercicio de análisis, re-análisis y de síntesis ha facilitado que podamos formular una serie de conclusiones que —teniendo siempre en cuenta cierta lógica de la investigación social relativa a salvar la brecha entre lo que hemos observado y lo que no a través del recurso a las generalizaciones—, se pueden resumir de la manera siguiente:

- 1) *El impulso de la cooperación intergubernamental es el principal instrumento para afrontar con realismo el avance de la futura política de seguridad y defensa en la Unión Europea.* En general, como se ha observado a lo largo de la información recabada, la cooperación reforzada se constituye en el mecanismo que permitiría a determinados Estados miembros dotados de iniciativa y de capacidades afrontar bajo un mandato de la autoridad pertinente de la Unión misiones más exigentes. Esta idea de cooperación reforzada en materia de PESD supone el impulso necesario a esta política amparándose en el mecanismo ya existente en la UE que permite a un grupo de países avanzar más rápidamente que otros según determinados criterios de convergencia; esto es, una Europa de las "dos velocidades" en materia de defensa.

Dos conclusiones importantes se desprenden del análisis. En primer lugar, el refuerzo de la cooperación debe conducir a la creación de una denominada coalición de deseos o de voluntades estatales que responde al liderazgo ejercido por ciertos gobiernos europeos y que, sin duda es la piedra angular de la denominada *Eurozona de Defensa*, un proyecto que se ha visto impulsado precisamente durante la Primavera de 2003 con la invitación extendida por el Primer Ministro belga, Guy Verhofstadt, a determinados países con el propósito de celebrar una pequeña cumbre en Bruselas el día 29 de abril y lanzar así una Europa de la Defensa. En segundo lugar, se constata que el proyecto de la futura defensa común pasa necesariamente por el liderazgo incuestionable de Francia y Alemania, actores indiscutibles en este proceso, el eje y el motor tradicional del proyecto integrador de la Unión. Pero ahora bien, cuando se habla del liderazgo que deben ejercer ciertos gobiernos europeos nadie duda de las capacidades y de la proyección exterior de Gran Bretaña. Existe un discurso latente en el que la idea de credibilidad de la futura PESD pasa necesariamente por contar con su participación. Sin embargo aquí se encuentra otros de los argumentos que se constatan en relación con la idea tan reiterativa de cooperación: voluntad de participación y capacidades. O

bien, ciertos Estados disponen de la voluntad de participar en una estrecha cooperación que conduzca a una futura Europa de Defensa y, desean asumir un compromiso sobre la base de unos requisitos previos poniendo en común sus capacidades o bien, permanecen al margen. El crisol de Estados que forman la Unión Europea con sus estatutos y diferencias específicas en materia de política exterior y de defensa —desde aquellos que han suscrito una cláusula de defensa colectiva dentro de cualquiera de los artículos quintos que definen el Tratado de Washington o el Tratado de Bruselas; los que ocupan un puesto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; los que poseen un estatuto de neutralidad o no alineados—, se puede entender como un freno a la cooperación reforzada pero a su vez, como un criterio de segmentación que permite identificar aquellos países interesados o no en reforzar dicha cooperación en función de los aspectos de que se trate. En términos generales, se entiende que la cooperación reforzada es la llave que abre todas las demás puertas relacionadas con la defensa europea.

No habrá un ejército común europeo en el futuro próximo, pero sí existe una puerta abierta a todos aquellos que quieran participar, por ejemplo, en la creación de un organismo europeo específico en materia de armamento partiendo de las experiencias de la OCCAR, el GAEO o la OAEO; cooperar en materia de investigación estratégica con el propósito de reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa (DTIB) o, participar en la preparación de fuerzas, su capacidad de mando, control, interoperabilidad y capacidad de despliegue, entre otros supuestos. Como muy bien ha señalado Verhofstadt, ¿por qué no prever la creación de un cuartel general europeo que ponga hombres y presupuestos en común para disponer de una herramienta complementaria que favorezca una intervención militar de la Unión?

- 2) *La inclusión en el futuro proyecto constitucional europeo de algún tipo de cláusula de solidaridad que fortalezca la identidad de los miembros de la Unión y refuerce el concepto de independencia y de autonomía frente a terceros países.* Este, sin duda, ha sido un aspecto controvertido en todo el proceso de debate estudiado. Las diferencias de ese crisol europeo al que antes nos hemos referido se manifiestan de manera peculiar sobre este asunto. La opción de participación abierta (*opt-in*) de aquellos países miembros que quieran contraer este compromiso parece resultar la

propuesta más demandada. Sin duda, en el discurso está presente la idea de que la adopción de una cláusula de solidaridad acabaría restableciendo la confianza en la política exterior y de seguridad común.

- 3) *La búsqueda de un proceso de toma de decisiones más ágil, rápido y flexible que evite la parálisis y, sobre todo que no entorpezca, en los momentos cruciales en los que la Unión se enfrenta a resoluciones clave.* La necesidad de rapidez en las decisiones suele ser más evidente en el ámbito de la gestión de crisis y, se encuentra asociada a la idea de que determinados Estados tengan la posibilidad de emprender acciones diplomáticas o de conducción de operaciones en nombre de la Unión de forma rápida y eficaz. El mantenimiento, sobre todo, de la regla de la unanimidad origina un estancamiento en la toma de decisiones y ocasiona una situación que será mucho más preocupante a raíz de la incorporación de los nuevos Estados miembros de la UE a partir de 2004. Dar paso al consentimiento desde el consenso que representa la unanimidad parece ser una opción, conjuntamente con la introducción del voto por mayoría cualificada. El recurso al procedimiento de la abstención constructiva, según la cual los Estados que no desean apoyar una operación, fundamentalmente de carácter militar, se abstengan y no se opongan a ella, ha estado más presente en las formulaciones de la Convención. La demanda más extendida en el discurso de la Sociedad Civil ha sido, sin embargo, introducir el voto por mayoría cualificada en las decisiones PESC y suprimir el derecho de veto.
- 4) *La necesidad de solucionar el dilema que plantea la representación exterior de la Unión ("doble sombrero")* se ha convertido en una constante. La existencia de dos puestos con muchas similitudes en el ejercicio de sus funciones pero situados en dos Instituciones diferentes; de una parte, el Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común que ejerce a su vez las veces de Secretario General del Consejo de la Unión Europea y, de otra, el Comisario responsable de Relaciones Exteriores que, obviamente, es miembro colegiado de la Comisión, ha originado diversas fórmulas combinatorias para que ambos, o se fusionen en una única figura política de peso en el seno de las Instituciones de la UE con un alto poder de iniciativa; que cada una de ellas absorba las competencias de su contrario y viceversa o, por el contrario, que ambos puestos y sus respectivos buró se mantengan en sus funciones pero con algunas modificaciones añadidas. En

cualquier supuesto, la idea estaba clara, independientemente de las soluciones que se pudieran plantear al respecto: Europa necesita hablar con una única voz en el exterior. La UE debe contar con una personalidad legal individual que permita la simplificación y clarificación necesaria frente a terceros y de cara a consolidar su fortaleza (su identidad) y su influencia en la escena internacional. No se puede dar pruebas de auténtica firmeza y de seguridad si existen múltiples portavoces. Para ello, resulta claro que la política exterior de la UE debe gozar de mayor credibilidad resolviendo la coexistencia del Alto Representante y el Comisario de Relaciones Exteriores.

- 5) *El vínculo transatlántico sigue siendo un poderoso referente de los discursos y su conexión con cualquier acción futura que emprenda la UE en materia de defensa resulta de importante consideración.* Muchas posiciones han coincidido en señalar que el futuro de la PESD pasa por la compatibilidad de la Alianza Atlántica y el acceso a sus medios y capacidades. Evitar las duplicidades y los estorbos entre las acciones que emprenda la UE en materia defensiva y la Alianza resulta fundamental. Al fin y al cabo, en lo esencial, las capacidades puestas a disposición suelen proceder de las mismas fuerzas. Una adecuada cooperación UE-OTAN incrementará la eficacia de ambas Organizaciones en la gestión de crisis y permitirá desarrollar las respectivas capacidades militares de forma que se refuercen mutuamente.

Estos cinco aspectos se podrían considerar, pues, variables preceptivas en el proceso de definición integrada —por ser ésta el resultado de la suma del discurso *formal* (Convención) e *informal* (Sociedad Civil) de las diferentes contribuciones estudiadas— de la futura Política Europea de Seguridad y Defensa.

## 2. Valoraciones

### I

¿Ha recogido el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa los preceptos arriba enunciados? La Unión Europea ha dado ya un paso hacia el futuro al lograr por consenso un proyecto de Constitución Europea después de 15 meses de trabajo pero el objetivo de alcanzar una defensa común se encuentra lejos, cuando el Consejo lo decida por unanimidad.

El dilema del *doble sombrero*, sin embargo, parece quedar resuelto. El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada a un Ministro de Asuntos Exteriores, el cual contribuirá con sus propuestas a la formulación de la política exterior común, actuando de igual modo en relación con la política de seguridad y defensa. El Ministro de Asuntos Exteriores ocupará un puesto como Vicepresidente de la Comisión, institución en la que se encargará de desarrollar las relaciones exteriores y la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. Se entiende pues, que asume la parcela del Comisario de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, esta opción puede generar un conflicto de intereses y desde el punto de vista del equilibrio de poderes (*balance of power*) puede desequilibrar el juego de compensaciones que mantiene las dos instituciones: el Consejo y la Comisión. Es más, ésta última podría sufrir un menoscabo de su independencia. En cualquier caso, esta determinación supone que la Comisión puede tener mayor presencia y relevancia en la ejecución de la política exterior y de seguridad común.

La cooperación mantiene su plena vigencia en la propuesta de Constitución. Así lo especifica el artículo 40.6: "Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto con miras a realizar las misiones más exigentes, establecerán una cooperación estructurada en el marco de la Unión".

De igual forma, se mantendrá una cooperación más estrecha entre los Estados hasta que el Consejo Europeo se pronuncie por unanimidad sobre la posibilidad de definir una

política común de defensa de la Unión; definición que aún está en suspenso como bien señala el artículo 15.1: "La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa, que podrá conducir a una defensa común".

Y es que la voluntad política y preeminencia del Estado - Nación son el muro contra el que choca la política exterior y de defensa europea. Ya lo ha dejado claro Peter Hain, representante del Reino Unido en la Convención: "la política exterior toca el corazón de la soberanía nacional". Esto impide que la constitución de un futuro ejército europeo sea una quimera. No existirá una Europa de la defensa, pero sí el que un núcleo de países pueda ir un poco más lejos en esta materia. "¿Un ejército? No creo que lo vea. Poner en común capacidades sí, pero una integración total, no, o al menos se tardará mucho en ceder esa parcela de la soberanía, la más difícil de ceder. Entretanto, es fundamental poner en común capacidades". ¿Escepticismo? No, *realpolitik*. Estas palabras de Javier Solana coinciden con las señaladas por Romano Prodi: "¿Habrà un futuro ejército europeo? En el futuro próximo, no. La OTAN es nuestra fuerza y será más fuerte si tiene dos pilares de apoyo. La UE es el segundo".

Se da por hecho que una defensa europea realista debe contar con una plena cooperación del Reino Unido. Pero, ¿no es menos cierto, igualmente, que la credibilidad de la Europa de la defensa recae en el hecho de que Francia y Alemania unan sus voluntades? Como bien ha dicho la Ministra española de Asuntos Exteriores: "hay un viraje estratégico para articular de verdad una unión estrechísima, casi diría una fusión entre Francia y Alemania. Todo va a cambiar". Desde luego Jacques Chirac es consciente de que Europa debe tomar conciencia de la necesidad de expresar su propia visión de los problemas del mundo y de apoyar esta visión con una defensa común creíble.

La inclusión de una cláusula de solidaridad es un hecho en el proyecto de Constitución. "La Unión y sus Estados actuarán conjuntamente en un espíritu de solidaridad en caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano" señala el artículo 42.1. Por otro lado, el artículo III-231.2 especifica: "Si se produjese en un Estado miembro un ataque terrorista o una catástrofe

natural o de origen humano, los demás Estados miembros le prestarán asistencia a petición de sus autoridades políticas. Los Estados miembros se coordinarán a tal efecto en el seno del Consejo de Ministros".

Respecto al proceso decisorio, el Consejo de Ministros seguirá adoptando por unanimidad las decisiones europeas relativas a las misiones de actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan las fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de reestablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. El propio Consejo de Ministros podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que dispongan de las capacidades necesarias para ello y se encuentren en disposición de llevarla a cabo.

La cooperación reforzada será el motor de la Unión en política de defensa. Los países que lo deseen podrán ir más lejos con el fin de crear un embrión de defensa. Como bien mencionó en su momento el Ministro de Asuntos Exteriores francés, De Villepin: "¿Haremos Europa todos juntos en un espacio común, o deben algunos tomar la iniciativa y la responsabilidad de abrir camino? De una forma u otra, Europa avanzará".

## II

Tal y como habían expresado muchos miembros de la Convención en sus diferentes contribuciones, la operatividad del concepto estratégico de la Unión Europea debería contar con un verdadero Libro Blanco. En este sentido Javier Solana en su discurso de la reunión conjunta de las Comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea el 10 de septiembre de 2003, alude a la necesidad de definir un concepto estratégico europeo de cara a "establecer un esquema estructurado europeo de los retos de este mundo para garantizar mejor la eficacia de nuestro sistema de seguridad colectiva". El Consejo Europeo de Salónica ya había encomendado, en efecto, al Alto Representante que presentase una Estrategia de Seguridad de la Unión al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores para que la adoptase el Consejo Europeo de diciembre de 2003: "esta estrategia debería

reflejar asimismo los intereses de los Estados miembros y las prioridades de los ciudadanos, y constituir un documento abierto que se preste al debate público y se vaya modificando según convenga<sup>7</sup>. Los acontecimientos del 11 de septiembre, y la enquistada crisis de Irak<sup>45</sup>, habían situado a Europa ante un profundo dilema y ante una no menos división de posturas convirtiendo en obligatorio la definición de una Estrategia de Seguridad Europea.

Sin llegar a constituir un verdadero Libro Blanco —para el Alto Representante de la PSEC, la Estrategia Europea de Seguridad debe ser un documento breve y comprensible para el gran público—el contenido concreto de la Estrategia reconoce la importancia de las nuevas amenazas en el orden mundial; una combinación de terrorismo de masas que suele descansar en los conflictos regionales que aun persisten, crimen internacional organizado, armas de destrucción masiva y fundamentalismos religiosos. Todo esto requiere una serie de respuestas adecuadas para lo cual conviene dar cumplida cuenta en primer lugar de una serie de objetivos estratégicos. En primer lugar, la creación de una zona de seguridad en torno a Europa y en derredor del Mediterráneo que permita generar una zona de "buen gobierno". En segundo lugar, reforzar la eficacia del Sistema de Naciones Unidas y del multilateralismo con el fin de crear un orden internacional más estable y equitativo. Para ello se debe reforzar las relaciones con los socios estratégicos, el vínculo transatlántico parece insustituible y la OTAN sigue siendo una de las principales expresiones de dicha relación. En tercer lugar, resulta necesario disponer de medios suficientes para hacer frente a las amenazas y ello exige ante todo desarrollar una "política sistemática" de acción preventiva.

Para lograr tales objetivos, Europa debe desarrollar una efectiva cultura estratégica teniendo en consideración los recursos civiles, indispensables en la gestión de crisis; el refuerzo de la diplomacia común y por su puesto, en el ámbito estrictamente militar, se ha de movilizar más recursos y disponer asimismo de una definición común de las necesidades y de los procedimientos de adquisición de las capacidades. A tal efecto, propone la creación de una Agencia de desarrollo y adquisición de capacidades militares, aspecto éste, como se ha visto, muy demandado y reiterado a lo largo del discurso de la Convención.

---

<sup>45</sup> Habría que añadir ahora, igualmente, los trágicos acontecimientos del 11 de marzo.

Para Javier Solana, la definición de un concepto estratégico permitirá identificar un marco doctrinal común que ha de permitir incrementar la coherencia de la acción de la Unión Europea a través de sus diferentes recursos: políticos, diplomáticos, económicos militares, y policiales. Pero, ¿será posible conseguir una verdadera sinergia en la utilización de dichos instrumentos y entre éstos y los de los Estados miembros?

### III

Para finalizar: una vez estudiadas y analizadas las contribuciones de la sociedad civil organizada se plantea una importante cuestión ¿Puede ayudar realmente la sociedad civil a definir la política de seguridad y defensa de la Unión Europea? ¿Cómo puede coadyuvar la sociedad civil a la formulación, en un futuro, de las políticas públicas de seguridad y defensa en un terreno tan técnico como éste? Las contribuciones puestas de manifiesto en el *Foro* demuestran planteamientos muy generales. Pocos documentos han tratado con detenimiento los contenidos de defensa. La mayor contribución de la sociedad civil se encuentra relacionada, principalmente, con una visión de lo que debe ser la Política Exterior y de Seguridad Común expresada en su conjunto. Es más perceptible a los ojos de las diferentes Organizaciones que han participado en esta red abierta, la imagen o la proyección exterior de la UE en la escena internacional; la debilidad de acción a la hora de tomar decisiones resolutivas antes las crisis internacionales más agudas como ha sido el caso del conflicto de los Balcanes o más recientemente la crisis de Irak.

De manera general, el discurso no ahonda en los procedimientos operativos; en cómo se deben llevar a cabo las misiones, en qué capacidades son necesarias. Pero si se preocupa de la necesidad de implementar un proceso de toma de decisiones ágiles que contribuyan a que dichas misiones se lleven a cabo de la manera más efectiva y en identificar unos problemas que trascienden y preocupan directamente a la opinión pública europea<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> El 63 % de los ciudadanos de la Unión Europea se declaran favorables a una política exterior común (frente al 22 % en contra) y el 71 % (frente al 17 %) están a favor de una política común de seguridad y defensa, según los datos de las tendencias de la opinión pública del mes de marzo de 2003 ofrecidas por el Eurobarómetro.

Tener en consideración a esa opinión pública interesada en la PESC como en la PESD resulta fundamental a la hora de abordar el proceso de diseño y formulación de las políticas europeas y el mejor nexo de unión es, sin duda, contar con las contribuciones de la sociedad civil organizada.

\*\*\*

## FUENTES PRIMARIAS CONSULTADAS

### **Convención Europea**

#### ***Proyecto de Tratado***

- *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.* Bruselas, 18 de julio de 2003. (OR. fr). CONV 850/03.

#### ***Documentos presentados en las Sesiones Plenarias***

- *Resumen de las contribuciones al Foro.* Bruselas, 17 de Junio de 2002 (21.06). CONV 112/02.
- *Acción exterior de la UE.* Bruselas, 3 de Julio de 2002 (08.07). CONV 161/02.
- *Informe final del Grupo VII "Acción Exterior".* Bruselas, 16 de Diciembre de 2002 (19.12). CONV 459/02.
- *Informe resumido relativo a la sesión plenaria.* Bruselas, 20 de diciembre de 2002. Bruselas, 23 de Diciembre de 2002 (15.01). CONV 473/02.

#### ***Documentos correspondientes al Grupo de trabajo VIII [Defensa]***

- *Mandato del Grupo "Defensa",* 10 de septiembre de 2002 (11.09). CONV 246/02.
- *Orden del día de la reunión de 13 de septiembre,* 10 de septiembre de 2002 (11.09). CONV 247/02.
- *Grupo de trabajo "Defensa",* 10/09/2002. CONV 248/02.
- *Grupo "Defensa" - Calendario modificado de reuniones* 17/09/2002. CONV 248/1/02 REV1.
- *Nota resumida de la reunión del 13 de septiembre de 2002,* 26/09/2002. CONV 267/02 COR1.
- *Nota resumida de la reunión del 13 de septiembre de 2002,* 16/09/2002. CONV 267/02.
- *Orden del día de la reunión del lunes 23 de septiembre de 2002,* 19/09/2002. CONV 283/02.
- *Nota resumida de la reunión del 23 de septiembre de 2002,* 26/09/2002. CONV 294/02.
- *Orden del día de la reunión de 4 de octubre de 2002,* 01/10/2002. CONV 303/02.
- *Orden del día de la reunión del 14 de octubre de 2002,* 10/10/2002. CONV 340/02.
- *Resumen de la reunión celebrada el 4 de octubre de 2002,* 14/10/2002. CONV 343/02.
- *Nota resumida de la reunión celebrada el 14 de octubre de 2002,* 18/10/2002 CONV 349/02.
- *Orden del día de la reunión del 29 de octubre de 2002,* 25/10/2002. CONV 370/02.
- *Orden del día de la reunión del 4 de noviembre de 2002,* 31/10/2002. CONV 379/02.
- *Seminario sobre la PESD -* 7 de noviembre de 2002, 31/10/2002. CONV. 383/02.
- *Nota resumida de la reunión del 29 de octubre de 2002,* 12/11/2002. CONV 399/02.

- *Nota resumida de la reunión del 4 de noviembre de 2002, 14/11/2002. CONV 05/02.*
- *Nota resumida de la reunión celebrada el 14 de noviembre de 2002, 20/11/2002. CONV 412/02.*
- *Última reunión del Grupo, 10 de diciembre, 22/11/2002. CONV 414/02.*
- *Orden del día de la reunión de 25 de noviembre de 2002, 21/11/2002. CONV 418/02.*
- *Nota resumida de la reunión del 25 de noviembre de 2002, 27/11/2002. CONV 434/02.*
- *WD 001 - WG VIII Note du Secrétariat sur les capacités militaires dont l'Union européenne pourrait disposer 20/09/2002.*
- *WD 003 - WG VIII Note introductive du Secrétariat sur l'armement 01/10/2002.*
- *WD 006 - WG VIII Introductory Note by the Secretariat on Crisis Management 10/10/2002.*
- *WD 010 - WG VIII, Introductory Note by the Secretariat on the scope of ESDP 25/10/2002.*
- *WD 012 - WG VIII, Note introductive du Secrétariat sur les diversités de situations et de capacités parmi les Etats membres de l'Union européenne. 04/11/2002.*
- *WD 016 - WG VIII and WG VII, Introductory Note by the Secretariat on Crisis Management 11/11/2002.*
- *WD 022 - WG VIII, Avant-projet du rapport du Groupe de travail 'Défense' 20/11/2002.*
- *Informe final del Grupo VIII "Defensa". Bruselas, 16 de Diciembre de 2002 (19.12). CONV 461/02.*
- *Ficha informativa: "Points principaux du rapport du Groupe de travail «Défense» présenté à la Convention européenne le 20 décembre 2002, en session plénière", en: Points n° 10.*

### ***Contribuciones individuales de los miembros de la Convención***

- *Paper by Mr Wim van Eekelen, alternate member of the Convention, to the Working Group on Defence 20/09/2002.*
- *Note by Mr Katiforis, member of the Convention, "Towards an EU Armaments Strategy" 02/10/2002.*
- *Note by Ms Sylvia-Yvonne Kaufmann, member of the Convention, "Contribution for the meeting on 4 October 2002" 04/10/2002.*
- *Note by Mr Katiforis, member of the Convention, "Political Control and Strategic Direction on EU Crisis Management Operations"" 11/10/2002.*
- *Note by Mr Oğuz Demiralp, alternate member of the Convention, "European Defence"" 17/10/2002*
- *WD 010 - WG VIII, Introductory Note by the Secretariat on the scope of ESDP 25/10/2002.*
- *Note by Mr Liviu Maior, member of the Convention, "Proposals for the Working Group VIII - Defence"" 29/10/2002.*
- *Note de Mme Marie Nagy, membre suppléant de la Convention, sur la politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne 04/11/2002.*
- *Note by Mr Kimmo Kiljunen, member of the Convention, "European Security and Defence policy as an integral part of the Common Foreign and Security Policy" 04/11/2002.*

- Note by Mr Valdo Spini, alternate member of the Convention, "European Defence" 04/11/2002.
- Note by Dr Sylvia-Yvonne Kaufmann, member of the Convention. 04/11/2002.
- Note by Mr Puiu Hasotti, member of the Convention, "A New Momentum for the ESDP" 12/11/2002.
- Note by Mr Proinsias de Rossa, member of the Convention, to the Convention Working Group VIII on Defence 13/11/2002.
- Note by Mr Oğuz Demiralp, alternate member of the Convention, "European Armaments Cooperation" 18/11/2002.
- Note by Ms Danuta Hübner, member of the Convention, "Crisis management" 19/11/2002.
- Note by Mr Kenneth Kvist, alternate member of the Convention, "A European Security and Defence Policy aiming for Peace" 19/11/2002.
- Note by Ms Gisela Stuart, member of the Convention, to Working Group VIII on Defence 21/11/2002.
- D. Dominique de Villepin y de D. Joschka Fischer, miembro de la Convención, *que presentan las propuestas conjuntas franco-alemanas para la Convención Europea en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa*, 22 de noviembre de 2002. CONV 422/02.
- D<sup>a</sup>. Ana Palacio, miembro suplente de la Convención: *"Política Europea de Seguridad y Defensa"*, 29 de abril de 2003. CONV 706/03.

## **Foro**

### ***Colectividad pública***

- ASSEMBLY OF EUROPEAN REGIONS - AER: *"La Convención Europea"*. Contribución de la Asamblea de las Regiones de Europa a la audición organizada por la Convención Europea. Adoptada por la Presidencia de la ARE el 21 de junio de 2002.
- COMMISSION DES ÎLES DE LA CONFÉRENCE DES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES MARITIMES - CRPM: *"Objetivos, políticas y competencias de la Unión: las expectativas de las regiones periféricas y marítimas"*. Aportación de la CRPM a la primera etapa de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa (marzo de 2002 - julio de 2002). Síntesis de la encuesta realizada ante las 146 regiones miembros de la CRPM, adoptada por el Buró Político de la CRPM, Schwerin, 14 de mayo de 2002.
- JUNIBEVÆGELSEN MOD UNION: *"Una cooperación más sencilla y democrática"*. Propuesta para la Convención sobre el futuro de la UE. Documento no fechado.
- PARLAMENTO VASCO - EUSKO LEGEBILTZARRA: *"La participación regional en la gobernanza europea"*. Documento de trabajo presentado por la Presidencia de Eusko Legebiltzarra- Parlamento Vasco a la Convención sobre el futuro de Europa. Sin fecha.
- PARTIDO NACIONALISTA VASCO (EAJ-PNV): *"Contribución de EAJ - PNV a la Convención Europea"*. Bilbao, 6 de febrero de 2003.

### **Colectividad socioeconómica**

- ASSOLOMBARDA (CONFINDUSTRIA) – GRUPPO GIOVANI IMPRENDITORI: *"We want a european union with a sound robust constitution"*. The Young Entrepreneurs' proposal for the European Convention. Milan, 30 september 2002.

### **Mundo académico y círculos de reflexión**

- ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS: *"Bridging the gap between citizens and Brussels: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union"*. The Hague, 27 may 2002.
- BROWARD COMMUNITY COLLEGE: *"Voltaire or Montesquieu? The janus-like face of the European Union"*. A Transatlantic View on Cultural Identity and the Proposed EU Constitution. Emanuel L. Paparella, Ph.D. Sin fecha.
- CENTRE FOR RESEARCH ON GEOPOLITICS: *"United States of Europe (USE). A federal Constitution"*. Special Report N° 21. Bertil Haggman. Helsingborg, 2002.
- CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES: *"The Future of Europe Convention: travelling hopefully?"*. Kirsty Hughes, Senior Fellow. Joint Working Paper EPIN (European Policy Institutes Network) and CEPS (Centre for European Policy Studies). Brussels, May 2002.
- CENTRE FOR EUROPEAN REFORM (CER):
  - *"Preparing the EU for 2004"*. Heather Grabbe, research director at the CER
  - *"Restoring leadership to the European Council"*. Charles Grant, director of the CER.
  - *"EU Foreign Policy: from bystander to actor"*. Steven Everts.
- CENTRO INTERDIPARTIMENTALE RICERCHE SUL DIRITTO DELLE COMUNITÀ EUROPEE - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA - CIRDCE: *"Methode communautaire, methode intergouvernementale. Reformer sans deformer (quelque idées pour rééquilibrer le triangle décisionnel)"*. Lucia Serena Rossi, Professeur de Droit Européen, Directeur CIRDCE, Université de Bologna.
- CENTRUM FÜR ANGEWANDTE POLITIKFORSCHUNG LUDWIG-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT MÜNCHEN: *"Conceiving europe's reform"*. Discussion paper for the Charlemagne Forum on Europe in Aachen 2002. Presented by Bertelsmann Group for Policy Research at the Center for Applied Policy Reserach, University of Munich.
- CERCLE CONDORCET DE LIMOGES: *"Gouvernance Européene"*.
- COLLEGE OF EUROPE: *"Bruges convention on the future of Europe"*, 6-14 January 2003.
- COLLEGIO EUROPEO DI PARMA: *"Il nuovo assetto istituzionale dell'Unione Europea. Due costituzioni per l'Europa"*. Sintesi della ricerca, prima versione. Ricerca coordinata dal Prof. Fausto Capelli ed eseguita in collaborazione con: Docenti, Assistenti ed Allievi del Collegio Europeo di Parma. In collaborazione con il CISDCE di Milano.
- CONSERVATIVE DEMOCRATIC ALLIANCE: contribución sin título y sin fecha.
- DIPARTIMENTO DI SCIENZE RELIGIOSE UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL S. CUORE - MILANO: contribución sin título y sin fecha.
- ESCUELA DE INGENIEROS DE SAN SEBASTIÁN - TECNUN:

- *"Propuesta de Constitución"*. Carlos del Ama. Marzo, 2002.
- *"Identidad y misión de la Unión Europea"*. Carlos del Ama. 4-6 abril, 2002.
- *"Naturaleza de la Unión Europea"*. Carlos del Ama.
- *"La verdadera razón por la cual tener una Unión Europea. Una mente maravillosa"*. Carlos del Ama.
- EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION - EIPA: *"No common, no security, no policy and all foreign?"*. Dr. Simon Duke, EIPA, Maastricht.
- EUROPEAN POLICY CENTRE (THE): *"The Convention on the future of Europe. Initial assessment of the draft articles on external action of the constitutional treaty"*. Fraser Cameron, 28 april 2003.
- FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE DELL'UNIVERSITÀ STATALE DI MILANO: *Contribución del Instituto per gli studi di politica internazionale*. Marzo, 2002.
- FORO GENERACIÓN DEL 78: *"Documento sobre el futuro de la Unión Europea"*. Sin fecha.
- GRUPPO DEI 10:
  - *"Per una Unione Europea più dinamica e forte"*. Roma, maggo 2002.
  - *"Towards a more dynamic, stronger European Union"*. Rome, February 2003.
- INSTITUT EUROPÉEN DE CLUNY - ENSAM: *"les éléments de réponses aux questions posées dans la déclaration de Laeken"*. Sin fecha.
- INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS - IEEI: *"L'Union européenne: une fédération à la envers"*. Álvaro Vasconcelos. Communication présentée lors du Congrès «Portugal et le Futur de l'Europe», organisé par l'IEEI à la Fondation Calouste Gulbenkian, les 7-8 mars 2003, à Lisbonne.

#### ***Otras organizaciones, sociedad civil, ONG y corrientes de pensamiento***

- ASOCIACIÓN PARA LA COOPERACIÓN CON EL SUR " LAS SEGOVIAS " - ACSUR LAS SEGOVIAS: *"Una Unión Europea más cohesionada, más solidaria y más democrática"*. Contribución de ACSUR Las Segovias al Debate sobre el Futuro de Europa. Sin fecha.
- CONVENTION EUROPEENNE DES ÉTUDIANTS DE SCIENCES PO.: *"Manifeste pour l'avenir de l'Europe"*. Sin fecha.
- EURODEFENSE-PORTUGAL: *"Proposals for European Defence"*. Proposals from EuroDefense Associations. October 2002.
- EUROPEAN ORGANISATION OF MILITARY ASSOCIATIONS: *"Contribution by the European Organization of Military Associations to the debate on the Future of Europe"*. May 21<sup>st</sup>, 2002.
- FEDERAL UNION OF EUROPEAN NATIONALITIES - FUEN: *"Resolution 2002/01"*. May 9, 2002.
- ITALIA INTERNATIONAL PEACE BUREAU: *"Proposal to make changes to the EU Constitution draft of 6 February 2003"*. Sin fecha.
- POLO EUROPEO JEAN MONNET - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA: *"Cellula di monitoraggio Convenzioni sull'avenire dell'Europa"*. Sin fecha.
- QUAKER COUNCIL FOR EUROPEAN AFFAIRS - QCEA:

- "Second submission from the Quaker Council for European Affairs to the Convention on the Future of Europe". 18 March 2003.
- "Draft articles on external action in the Constitutional Treaty". Sin fecha.
- "Suggested Amendments to Draft Articles 1-16 of the Constitutional Treaty". 13 February 2003.
- RÉGION PARIS-ILE DE FRANCE UEF FRANCE: "Contribution aux travaux de la Convention". Sin fecha.
- UNION EUROPÉENNE DES FÉDÉRALISTES - GROUPE-EUROPE: "Cahier sur les questions institutionnelles". Bruselles, le 13 février 2003.

## BIBLIOGRAFIA

### Libros

ARTEAGA, Félix

(1999) *La identidad europea de seguridad y defensa. El pilar estratégico de la Unión*. Estudios de Política Exterior, S.A. y Editorial Biblioteca Nueva, S.L., Madrid.

CEBRIAN CARBONELL, Luis

*La política europea de seguridad y defensa. Situación actual y perspectivas de futuro*. En: <http://www.iugm.uned.es/publicaciones.htm>

CROSSMAN, R.H.S.

(1986) *Biografía del Estado Moderno*. Fondo de Cultura Económica, Madrid.

HOLLIS, M.

(1986): *Invitación a la filosofía*, Editorial Ariel, Barcelona.

LLEONART, J.A

(1981) *Investigación científica y Derecho Internacional*. Instituto de Ciencias Jurídicas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (C.S.I.C.), Madrid.

MANHEIM, J.B. y RICH, Richard C.

(2001) *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*. Alianza Universidad Textos, Madrid.

QUADE, Edward S.

(1989) *Análisis de formación de decisiones políticas*. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

SIERRA BRAVO, R.

(1983) *Técnicas de investigación social. Teoría y ejercicios*. Editorial Paraninfo, Madrid.

TAYLOR, S.J. & BOGDAN, R.

(1986) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós Ibérica. Barcelona.

### Ensayos (artículos)

GRANT, Charles

(2003) "¿Supremacía franco-alemana?", en: El País, Debate: ¿Qué hacer con la Unión Europea? Domingo 23 de marzo de 2003.

MARTIN ORTEGA y BURKARD SCHMITT

(2003) "El fin de la ambigüedad", en: El País, Debate: ¿Qué hacer con la Unión Europea? Domingo 23 de marzo de 2003.

SOLANA, Javier

— (2002) "Estados Unidos-Europa: socios obligados para la paz", págs. 15-22, en: Política Exterior, septiembre, número especial.

— (2003) "Tres años como Alto Representante", págs. 59-67, en: Política Exterior, enero-febrero, volumen XVII, nº 91.

— (2003) "Marte y Venus, reconciliados", en: El País, lunes 14 de abril de 2003.

ZALDIVAR, Carlos A.

(2003) "Otra política exterior para Europa", en: El País, lunes 5 de mayo de 2003.

### **Noticias de prensa, reportajes y otros textos**

EL PAIS DOMINGO

*¿Cuándo podremos actuar juntos?*, domingo 23 de marzo de 2003.

EL PAIS

*París, Berlín y Bruselas se unen para lanzar la Europa de la Defensa*, miércoles 26 de marzo de 2003.

EL PAIS

*El conflicto en el Golfo destapa en la UE más tensiones sobre una "eurozona de la defensa"*, domingo 13 de abril de 2003.

EL PAIS

*Entrevista a Michel Barnier, Comisario y responsable de Defensa de la Convención*, domingo 13 de abril de 2003.

EL PAIS

*Muchos proyectos y poco dinero*, domingo 13 de abril de 2003.

EL PAIS

*La UE participará en la reconstrucción de Irak cuando haya mandato de la ONU*, sábado 3 de mayo de 2003.

EL PAIS

*La UE encarga artículos sobre la crisis a Soros y Garton Ash*, sábado 3 de mayo de 2003.

EL PAIS

*La UE quiere tener una estrategia de defensa autónoma de EE UU*, domingo 4 de mayo de 2003.

EL PAIS

*Entrevista a Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea*, domingo 4 de mayo de 2003.

EL PAIS

*Entrevista a Javier Solana, Alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE*, domingo 11 de mayo de 2003.

EL PAIS

*El reparto de poder y la soberanía complican el final de la Convención sobre la futura Europea*, domingo 25 de mayo de 2003.

EL PAIS

*El proyecto de Constitución europea elimina el veto en inmigración y control de fronteras*, miércoles 28 de mayo de 2003.

EL PAIS

*Buena acogida general al texto, aunque con algunas reservas*, miércoles 28 de mayo de 2003.

EL PAIS

*La revuelta de los euroescépticos*, miércoles 28 de mayo de 2003.

EL PAIS

*Giscard cree que la Carta Magna no entrará en vigor antes de 2006*, miércoles 28 de mayo de 2003.

EL PAIS DOMINGO

*La Europa que tendremos*, domingo 15 de junio de 2003.

EL PAIS

*Solana presenta la Estrategia de Seguridad para Europa*, jueves 19 de junio de 2003.

EL PAIS

*Solana quiere que la UE asuma su papel de potencia mundial*, viernes 20 de junio de 2003.

EL PAIS

*La UE adopta su doctrina de seguridad*, viernes 20 de junio de 2003.

EL PAIS

*La UE saluda el proyecto de Constitución*, sábado 21 de junio de 2003.

EL PAIS

*Europa asume el uso de la fuerza contra Irán y Corea del Norte si no renuncian al arma nuclear*, sábado 21 de junio de 2003.

EL PAIS

*Europa -EE UU: la principal baza*, sábado 21 de junio de 2003.

EL PAIS

*La UE refuerza su alianza con Estados Unidos*, domingo 22 de junio de 2003.

## Documentos institucionales

*Una Europa segura en un mundo mejor*. Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

*La Gobernanza Europea. Un libro Blanco*. Bruselas, 25.7.2001. COM (2001) 428 final.

CONSEJO DE LA UNION EUROPEA

—*Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)* en:

<http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=es>

CONSEJO EUROPEO

—*Consejo Europeo de Colonia*, 3-4 de junio de 1999.

—*Consejo Europeo de Helsinki*, 10-11 de diciembre de 1999.

—*Consejo Europeo de Niza*, 7-9 de diciembre de 2000.

—*Consejo Europeo de Laeken*, 14-15 de diciembre de 2001.

—*Consejo Europeo de Salónica*, 19-20 de junio de 2003.

—*Consejo Europeo de Bruselas*, 12 de diciembre de 2003.

DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

*Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea»* C 329/30. 17/11/1999.

EUROBAROMETER

*Support for common foreign and security policy (CFSP) is reinforced*. 2003.

PARLAMENTO EUROPEO

*Informe sobre la nueva arquitectura de seguridad y defensa - prioridades y lagunas*. (2002/2165 (INI)). Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa. Ponente: Philippe Morillon.

## ABREVIATURAS

AER	Asamblea de Regiones de Europa
CIG	Conferencia Intergubernamental
COPS	Comité Político y de Seguridad
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CRPM	Comisión de Islas de la Conferencia de las Regiones Periféricas del Mediterráneo
DG E	Dirección General de Relaciones Exteriores
EE.UU.	Estados Unidos
EMUE	Estado Mayor de la Unión Europea
EUROFOR	<i>European Rapid Operation Force</i> (Fuerza Europea de Reacción Rápida)
FAS	Fuerzas Armadas
FIRE	Fuerza de Intervención Rápida Europea
GAEO	Grupo de Armamento de la Europa Occidental
I+D	Investigación y Desarrollo
KFOR	<i>Kosovo Force</i> (Tropas internacionales en Kosovo)
MPUE	Misión de Policía de la Unión Europea
OAEO	Organización de Armamento de la Europa Occidental
OCCAR	Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamentos
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAEC	Plan de Acción Europeo sobre las Capacidades
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
SITCEN	Centro de Situación
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental

## **ANEXOS**

---

## ANEXO I

### **LISTADO DE ORGANIZACIONES SELECCIONADAS DEL FORO**

Organización	Categoría
1. Advisory Council on International Affairs	Mundo académico y círculos de reflexión
2. Asociación para la Cooperación con el Sur " Las Segovias " - ACSUR Las Segovias	Otras organizaciones, sociedad civil, ONG y corrientes de pensamiento
3. Assembly of European Regions - AER	Colectividad pública
4. Assolombarda (Confindustria) – Gruppo Giovani Imprenditori	Colectividad Socioeconómica
5. Broward Community College	Mundo académico y círculos de reflexión
6. Centre for Research on Geopolitics	Mundo académico y círculos de reflexión
7. Centre for European Policy Studies	Mundo académico y círculos de reflexión
8. Centre for European Reform	Mundo académico y círculos de reflexión
9. Centro interdipartimentale ricerche sul Diritto delle Comunità europee - Università di Bologna - CIRDCE	Mundo académico y círculos de reflexión
10. Centrum für angewandte Politikforschung Ludwig-Maximilians-Universität München	Mundo académico y círculos de reflexión
11. Cercle Condorcet de Limoges	Mundo académico y círculos de reflexión
12. College of Europe	Mundo académico y círculos de reflexión
13. Collegio Europeo di Parma	Mundo académico y círculos de reflexión

14. Commission des îles de la Conférence des régions périphériques maritimes CRPM	Colectividad pública
15. Conservative Democratic Alliance	Mundo académico y círculos de reflexión
16. Convention europeenne des étudiants de Sciences Po.	Otras organizaciones, sociedad civil, ONG y corrientes de pensamiento
17. Dipartimento di Scienze Religiose Università Cattolica del S. Cuore - Milano	Mundo académico y círculos de reflexión
18. Escuela de Ingenieros de San Sebastián - TECNUN	Mundo académico y círculos de reflexión
19. EuroDefense-Portugal	Otras organizaciones, sociedad civil, ONG y corrientes de pensamiento
20. European Institute of Public Administration - EIPA	Mundo académico y círculos de reflexión
21. European Organisation of Military Associantions	Otras organizaciones, sociedad civil, ONG y corrientes de pensamiento
22. European Policy Centre (The)	Mundo académico y círculos de reflexión
23. Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Statale di Milano	Mundo académico y círculos de reflexión
24. Federal Union of European Nationalities - FUEN	Otras organizaciones, sociedad civil, ONG y corrientes de pensamiento
25. Foro Generación del 78	Mundo académico y círculos de reflexión
26. Gruppo dei 10	Mundo académico y círculos de reflexión
27. Institut européen de Cluny - ENSAM	Mundo académico y círculos de reflexión
28. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais - IEEI	Mundo académico y círculos de reflexión
29. Italia International Peace Bureau	Otras organizaciones, sociedad civil, ONG y corrientes de pensamiento

30. JuniBevægelsen Mod Union	Colectividad pública
31. Parlamento Vasco - Eusko Legebiltzarra	Colectividad pública
32. Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	Colectividad pública
33. Polo europeo Jean Monnet - Università degli Studi di Padova	Otras organizaciones, sociedad civil, ONG y corrientes de pensamiento
34. Quaker Council for European Affairs - QCEA	Otras organizaciones, sociedad civil, ONG y corrientes de pensamiento
35. Région Paris-Ile de France UEF France	Otras organizaciones, sociedad civil, ONG y corrientes de pensamiento
36. Union Européenne des Fédéralistes - Groupe-Europe	Otras organizaciones, sociedad civil, ONG y corrientes de pensamiento

## **ANEXO II**

### **FICHA DE ANALISIS DOCUMENTAL**

**Título:**

**Autor:**

**Institución:**

**Tipo de colectividad:**

**Fuente:**

**Fecha:**

**Nº de páginas:**

**Idioma:**

**Palabras clave:**

**[1]:**

**[2]:**

**[3]:**

**[4]:**

**[5]:**

**[Otras]:**

**Resumen:**

**Comentarios:**

