



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

129

LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA
DE LA UNIÓN EUROPEA: RETOS
Y OPORTUNIDADES

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS DE LA
UNIVERSIDAD SAN PABLO-CEU



MINISTERIO DE DEFENSA

**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

129

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS DE LA
UNIVERSIDAD SAN PABLO-CEU**

**LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA
DE LA UNIÓN EUROPEA: RETOS
Y OPORTUNIDADES**

Noviembre 2004

Edita:



NIPO: 076-04-161-2

ISBN: 84-9781-132-1

Depósito Legal: M-46256-2004

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.100 ejemplares

Fecha de edición: noviembre 2004

**SECRETARÍA GENERAL DE
POLÍTICA DE DEFENSA**

**Dirección General de Relaciones
Institucionales de la Defensa
Instituto Español de
Estudios Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 4/04

LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA: RETOS Y OPORTUNIDADES

Las ideas contenidas en este trabajo son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

CARTA DEL DIRECTOR

Desde que asumí la dirección del Instituto Español de Estudios Estratégicos hace ahora dos años, fijé como uno de los objetivos estrechar lazos con otros Institutos o Centros de pensamiento para poder elaborar conjuntamente los Cuadernos de Estrategia y, de esta forma, sumar esfuerzos desde varias perspectivas y poder presentar a la sociedad española el producto del análisis y la investigación realizado por personas de ámbitos distintos y acostumbrados a trabajar con metodologías diferentes.

En esta ocasión, el Cuaderno de Estrategia que llega a Vds. lleva por título “La Seguridad y la Defensa de la Unión Europea: Retos y Oportunidades”. Para su elaboración pudimos contar con la magnífica dirección del ex Ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja, quien, además de ser el coordinador de la obra, vio también claro que el Cuaderno de Estrategia no está formado por una suma de artículos de autores varios, sino que se acerca más a una obra colectiva que, respetando las diferentes opiniones, sigue un hilo conductor y una coherencia expositiva. Además, el valor añadido que pretende aportar esta publicación consiste en analizar diversos aspectos —en este caso sobre la seguridad y la defensa de Europa—, pero desde una óptica española. En este sentido, la amplia experiencia política y el indiscutible prestigio de nuestro coordinador, tanto en España como en Europa, le confieren una autoridad añadida.

Decía Jean Monnet que nada se hace sin las personas, pero nada perdura sin las instituciones. Si la presencia de Marcelino Oreja ha sido importante para realizar este trabajo, no lo ha sido menos la circunstancia de que, entre otras muchas ocupaciones, sea en la actualidad el Presidente del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San

Pablo-CEU. Ello nos ha permitido conocer la enorme calidad intelectual y humana de los investigadores con que cuenta el mencionado Instituto. No es normal que en el ámbito de la seguridad y la defensa se reúnan en un mismo Centro Universitario tan buenos especialistas. Estoy seguro que el provechoso trabajo no es más que el comienzo —un magnífico comienzo— de una larga relación.

Junto a los investigadores del Instituto de Estudios Europeos del CEU, han participado en este Cuaderno cuatro brillantes oficiales de las Fuerzas Armadas, todos ellos relacionados de alguna forma con estudios estratégicos y que han sabido plasmar sus conocimientos sobre el presente y el futuro de Europa con una visión estratégica. La experiencia ha sido muy positiva para todos y espero que el resultado obtenido sea de su agrado.

Pretendemos perseverar en la línea seguida, cooperando con otros Institutos o Centros para ofrecer a la sociedad la información que demanda, para acercar a los españoles los asuntos de seguridad y de defensa que nos incumben a todos, y para ayudar a conformar un pensamiento estratégico español con el que una amplia mayoría de ciudadanos pueda sentirse identificado.

Jaime Rodríguez-Toubes Núñez
Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Por Marcelino Oreja Aguirre

Capítulo I

DE DUNKERQUE A BOSNIA: CINCUENTA AÑOS DE DEFENSA EN EUROPA

Por Berta Carrión Ramírez

Capítulo II

LA OTAN, LA UE Y EL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO

Por Ignacio Cartagena Núñez

Capítulo III

LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

Por Amador Enseñat y Berea

Capítulo IV

GESTIÓN DE CRISIS Y CLÁUSULAS DE ASISTENCIA MUTUA

Por Rubén García Servert

Capítulo V

EL DEBATE DE LAS CAPACIDADES MILITARES

Por Pedro Méndez de Vigo y Montojo

Capítulo VI

IMPLICACIONES ESTRATÉGICAS DE LA AMPLIACIÓN EUROPEA

Por Ignacio Fuente Cobo

Capítulo VII

EL FUTURO DE LA DEFENSA EUROPEA

Por Ignacio Cosidó Gutiérrez

Capítulo VIII

REFLEXIONES FINALES SOBRE LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UNIÓN
EUROPEA EN POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Por José María Beneyto Pérez

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Hay pocos acontecimientos que por sí mismos marcan épocas o introducen cambios sustanciales en las relaciones internacionales. La caída del muro de Berlín o los atentados del 11 de septiembre de 2001 son, sin lugar a dudas, alguno de estos episodios recientes.

Sin embargo, la mayor parte de las veces, es la sucesión de determinados hechos lo que marca las tendencias, lo que permite adivinar el curso de la historia. En ocasiones, no somos ni siquiera conscientes de la importancia que tienen sucesos concretos hasta pasado algún tiempo. En otras, no obstante, se puede intuir que algo está cambiando, que hay una corriente que nos empuja en una dirección, que los acontecimientos a los que asistimos no son aislados, sino que todos están de alguna forma relacionados y producirán, antes o después, determinadas consecuencias.

Los cambios de escenario en el panorama internacional, la toma de conciencia de la Unión Europea sobre su papel en un mundo cada vez más globalizado, los efectos de la pasada ampliación y de las previstas en un futuro próximo, la dinámica de las relaciones transatlánticas, y la nueva etapa que se abrirá con la posible entrada en vigor de la Constitución Europea, son los hitos más significativos que ponen de manifiesto que la realidad europea se está modificando.

Muchos de esos hechos relevantes a los que me refiero y que han ocurrido en los últimos meses, afectan al ámbito de la seguridad y la defensa, por lo que puede deducirse que la construcción comunitaria afrontará profundas e irreversibles modificaciones en este campo, que tantas controversias suscitó siempre entre los socios europeos.

Por ello, recibí con satisfacción la propuesta del Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos de coordinar la elaboración de un “Cuaderno de Estrategia” donde se profundizara sobre estos temas. Creamos un Grupo de Trabajo, que se ha reunido en muchas ocasiones para analizar, reflexionar y debatir sobre los diferentes aspectos que inciden en el campo de la seguridad y la defensa, contrastando opiniones e intercambiando ideas. El producto de seis meses de intensa labor está hoy aquí ante Vds., que deberán juzgar si ha valido la pena el esfuerzo.

A todo ello, hay que sumar la permanente evolución de la dinámica comunitaria. No hay reunión del Consejo Europeo donde no se adopten decisiones que afectan a lo analizado en los capítulos siguientes. La aprobación del Tratado de Constitución Europea o el informe de la Comisión sobre el inicio de negociaciones para la adhesión de Turquía a la Unión, son solamente dos ejemplos de la aceleración del tiempo en que hemos querido escribir sobre estas cuestiones.

Nuestro trabajo se titula “La Seguridad y la Defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades” y hemos pretendido abarcar aquellos aspectos que en el momento actual afectan en mayor medida a la Política Europea de Seguridad y Defensa, y sobre los que la UE deberá adoptar decisiones próximamente. Y hemos querido hacerlo desde una perspectiva española, tratando de ofrecer ideas para contribuir a pergeñar las políticas que desde España pueden seguirse. Porque, muchas veces, cuando hablamos de Europa, tendemos a referirnos a ella como algo lejano, como un centro burocrático en la lluviosa Bruselas desde donde unos desconocidos funcionarios pretenden dictarnos aspectos tan sustanciales de nuestra forma de vida como nuestra seguridad y la defensa de nuestro territorio o de nuestros valores. Y tendemos a olvidar con frecuencia que no sólo somos parte de Europa, sino que las decisiones que se adoptan las tomamos en cierta medida nosotros.

El capítulo I, elaborado por Berta Carrión, con el atractivo título “de Dunkerque a Bosnia: cincuenta años de Defensa en Europa”, constituye una síntesis de la evolución de la Europa de la Defensa hasta nuestros días. Su lectura es necesaria para saber cuál ha sido el camino recorrido y porqué. Además de analizar el pasado, Berta Carrión nos describe a grandes rasgos el presente: la realidad actual de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Desde los aspectos institucionales, con la descripción de las competencias de los órganos técnicos que conforman la dimensión militar de la UE y de las capacidades civiles de la gestión de cri-

sis, hasta las relaciones de la Unión con la OTAN y otras Organizaciones Internacionales.

En el capítulo II, un joven diplomático afronta con gran pertinencia y acierto la tarea de analizar uno de los asuntos más importantes en el ámbito de la seguridad y defensa europeos: las relaciones transatlánticas. Si Berta Carrión nos cuenta las circunstancias por las que los EEUU se vincularon a Europa al final de la II Guerra Mundial, Ignacio Cartagena profundiza en las relaciones entre la UE y nuestros aliados transatlánticos. En un momento presidido por diferentes percepciones en ambas orillas del Océano Atlántico, no tanto del diagnóstico como del tratamiento a seguir, este capítulo arroja luz a los condicionantes del complejo diálogo institucional entre una Alianza Atlántica en constante replanteamiento de sus objetivos y una Unión Europea que pugna por tener un mayor protagonismo en las cuestiones de seguridad y defensa que afectan a nuestro continente.

El capítulo III es un análisis pormenorizado y reflexivo de la Estrategia de Seguridad Europea. Amador Enseñat desgrana minuciosa y concienzudamente las escasas 4.000 palabras del “Documento Solana”, explicándonos con detalle tanto las razones que lo originaron, como el contexto estratégico en el que se formuló. De gran interés resulta la comparación entre la Estrategia Europea y otros textos análogos, especialmente la Revisión Estratégica de la Defensa Española de 2003. Es, sin duda, en sus conclusiones finales, donde el Teniente Coronel Enseñat nos ofrece su opinión sobre este importante documento y lo hace con una visión estratégica que nos ayuda a entender la relevancia del paso que ha supuesto su adopción por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003.

En el capítulo IV, Rubén García Servert se adentra en dos aspectos de fundamental trascendencia para configurar una Política Europea de Seguridad y Defensa: la gestión de crisis y las cláusulas de defensa o asistencia mutua. El procedimiento de cómo pretende la UE actuar en el exterior, los instrumentos con que cuenta para ello y las singularidades de las operaciones realizadas, ocupan la primera parte de su exposición. Seguidamente, García Servert aborda la difícil cuestión del mandato, de la legitimidad para actuar, de los requisitos que deben darse para que la UE decida intervenir militarmente. Y aunque se trata de asuntos nada pacíficos, lo hace sin ampararse en tecnicismos jurídicos, evaluando con rigor los condicionantes de una organización tan singular como la Unión Europea. Especialmente interesante resulta el análisis crítico que García

Servert hace sobre los acuerdos Berlín Plus. Finalmente, el autor de este capítulo profundiza en las cláusulas de solidaridad, de asistencia y de defensa mutua, aportando conclusiones de gran interés.

El capítulo V está dedicado al debate de las capacidades militares. De poco sirven las declaraciones políticas más contundentes si éstas no se acompañan de la voluntad de obtener los medios que permitan a la Unión ejercer su acción en caso necesario. Lo novedoso del enfoque de Pedro Méndez de Vigo, un brillante militar y agudo analista, es que renuncia al recurso fácil que constituye la ya tradicional demanda de aumento en los presupuestos de defensa para afrontar la carencia de determinadas capacidades. El autor ofrece alternativas basadas en la integración comunitaria en un campo muy sensible para ello y señala las oportunidades para que Europa pueda lograr una mayor autonomía en este ámbito.

El capítulo VI aborda la reciente ampliación de la Unión Europea, así como las próximas previstas, desde una perspectiva a la que no estamos acostumbrados. Si los términos políticos, sociales y económicos, son los que prevalecen en los muchos estudios que se llevan a cabo sobre la extensión de las fronteras de la Unión, Ignacio Fuente se adentra en la geopolítica para analizar las implicaciones estratégicas que las sucesivas ampliaciones tienen para Europa. Aspectos como el desafío que representa la incorporación de Turquía, el acercamiento físico a las fuentes de recursos naturales y a los conflictos más candentes, y la inquietud que el ensanchamiento territorial de la Unión produce en Rusia, son algunas de las fascinantes consideraciones que nos ofrece el autor, familiarizado con el análisis de los problemas con un enfoque estratégico.

No podíamos conformarnos con la descripción de la realidad actual y desde el comienzo asumimos el reto de tratar de vislumbrar el futuro. Ha sido Ignacio Cosidó quién en el capítulo VII ha asumido este particular reto, dándonos su visión del asunto. Bajo el título “El futuro de la defensa europea”, el autor reduce las variables que determinarán los próximos años a la voluntad política de los países y a las capacidades de las que dispongan. Cosidó reconoce los avances de los últimos años en el campo de la defensa, pero señala acertadamente la dificultad de conciliar las diferentes visiones —en algunos casos contrapuestas— sobre el nivel de ambición final. Por otra parte, el autor cree que la mayoría de los líderes europeos no han asumido todavía el terrible desafío que suponen las nuevas amenazas en forma de terrorismo y ello hace que sus líneas reflejen un natural escepticismo.

Finalmente, en el capítulo VIII, José María Beneyto nos ha hecho llegar unas reflexiones sobre la profundización comunitaria. Partiendo de un análisis pormenorizado de la denominada “cooperación estructurada permanente” prevista por el Tratado de Constitución Europea para aquellos países que quieran y puedan llevar a cabo una integración mayor en el campo de la seguridad y la defensa, el director del Instituto de Estudios Europeos expone, desde su larga experiencia en asuntos comunitarios, las características de esta singular aportación del nuevo Tratado. Al mismo tiempo, el profesor Beneyto recoge algunas de las conclusiones aportadas por los componentes del Grupo de Trabajo y las expone a la luz de los últimos acontecimientos.

Esto es, en síntesis, lo que llega a Vds. en los próximos capítulos. Pero no quiero dar por finalizada esta Introducción sin ofrecerles algunas consideraciones finales.

La caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 marcó el final de una época y abrió las puertas a la unificación, no sólo de Alemania, sino de todo el continente europeo. Para aprovechar esta oportunidad histórica hacía falta un proyecto político ambicioso y a la vez realista, que pudiera acomodarse a las circunstancias de cada momento presente, pero que no perdiera nunca el rumbo final. La Comunidad Económica Europea, con sus indudables logros, ya no servía. No se trataba únicamente de crear un espacio económico común, ni de suprimir las fronteras físicas, ni tan siquiera de dotarnos de una unión monetaria. Con ser todo ello mucho, no era suficiente. La unión política europea requiere más, y uno de los ámbitos que no pueden permanecer ausentes del proceso, que antes o después tiene que encontrar su propio desarrollo, es el de la seguridad y la defensa.

En la época de la Guerra fría la idea de una Europa independiente y autónoma era poco realista. En un mundo estratégicamente bipolar, no había espacio para que se desarrollara una política europea de seguridad y defensa. Hoy, después de la desaparición del conflicto Este-Oeste y del comunismo en Europa, es posible volver a los orígenes político-intelectuales de la idea europea, es decir, el pensamiento de aquellos que postulaban por la creación de una Unión Europea que permitiera garantizar la paz y contribuir al equilibrio estratégico del mundo.

Europa puede hoy legítimamente aspirar a unas ambiciones político-estratégicas. De lo contrario, Europa no logrará una independencia y una autonomía en el marco institucional y político de una Unión ampliada.

Para que Europa llegue a ser un actor estratégico poderoso, tendrá que recurrir a formas de integración específicas y, en consecuencia, a hacer realidad una Unión político-estratégica determinada. Una Unión abierta a todos los Estados miembros que suscriban ese objetivo y esas exigencias institucionales, desarrollando las capacidades adecuadas y buscando la colaboración del mayor número de países y en particular de los Estados que acaban de integrarse en la Unión.

La segunda consideración que quería hacer se refiere al 11 de septiembre de 2001, que introdujo enormes modificaciones en el escenario estratégico internacional. Han corrido ríos de tinta para explicar las consecuencias de los terribles atentados y no vamos a incidir sobre ellas. Pero la realidad es que para los norteamericanos —garantes últimos hasta hoy de la defensa de Europa— se ha producido un desplazamiento del centro de gravedad en sus prioridades, y para los europeos, una toma de conciencia sobre la necesidad de ser capaces de actuar con personalidad propia ante el enorme desafío desencadenado con la irrupción del terrorismo internacional.

Creo que estos dos hechos, con todos los matices que se quiera, están provocando ya que la Unión Europea no tenga más opción que seguir desarrollando su incipiente Política Europea de Seguridad y Defensa hasta convertirla en una Política de Defensa Común que, en su momento, desemboque en una Defensa Común.

Es evidente que la dimensión que ha alcanzado Europa actualmente hace muy difícil que pueda llegarse al sueño de los viejos federalistas. Europa será algo distinto, singular, como siempre lo ha sido, pero estará dotada de una estructura política que permitirá a la Unión defenderse a sí misma, asegurar sus intereses en otros lugares del planeta y esforzarse por exportar a otros el progreso y los beneficios obtenidos por este sistema político basado en unos principios y valores formados trabajosamente a lo largo de siglos de convivencia común.

MARCELINO OREJA AGUIRRE
COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO

CAPÍTULO PRIMERO

DE DUNKERQUE A BOSNIA: CINCUENTA AÑOS DE DEFENSA EN EUROPA

DE DUNKERQUE A BOSNIA: CINCUENTA AÑOS DE DEFENSA EN EUROPA

Por BERTA CARRIÓN RAMÍREZ

INTRODUCCION

El presente capítulo está dedicado a la presentación del proceso que constituye la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Desde el nacimiento de la PESD han transcurrido ya más de cinco años y por lo tanto el tiempo suficiente para hacer balance y marcarse nuevos objetivos que consoliden esta vez sí, de forma si no definitiva al menos duradera, las aspiraciones europeas de proveer su propia seguridad en el plano militar, al tiempo que se contribuye a la de los aliados, señaladamente los Estados Unidos. Proceso el de la PESD que como comprobará, (quizás con desaliento) el lector menos especializado en estos asuntos, no es algo nuevo.

En efecto, desde el final de la II Guerra Mundial prácticamente todas las décadas han tenido su correspondiente proyecto de articulación de la defensa europea. Desde la década de los 90 el conocido cambio en el panorama mundial de seguridad (no nos atrevemos aún a decir exactamente nuevo orden) ha propiciado un nuevo impulso de la cuestión que se va a ubicar ahora no ya en un marco estrictamente interestatal sino en el seno de la Unión Europea, participando de sus estructuras y en cierta medida de sus recursos en un esquema mucho más intergubernamental que en otros campos o menos supranacional si se quiere, pero que supone un enorme avance.

Me referiré por ello a todas las tentativas anteriores y examinaré los contenidos y aspectos principales de esta PESD que, aunque en su tier-

na infancia, ha superado momentos tan duros como los desencuentros de sus progenitores en torno a la guerra de Iraq.

LA POSGUERRA: EL NACIMIENTO DE LA OTAN Y DE LA UNION EUROPEA OCCIDENTAL

En fecha tan temprana como el 9 de mayo de 1947 franceses y británicos firmaron el Tratado de Dunkerque (1) para forjar una alianza en un escenario en el que la URSS se confirmaba como el enemigo de las democracias y economías de mercado que había sido desde su nacimiento, aunque la lucha contra el también totalitarismo nazi hubiera obligado a la cooperación en la guerra. El Tratado recogía en su artículo 4 un compromiso claro:

Si cualquiera de las Altas Partes Contratantes fuera objeto de un ataque armado en Europa (2), las otras partes contratantes proporcionarán, de acuerdo con las previsiones del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, asistencia a la parte atacada y toda la ayuda militar y de otro tipo en su poder.

Este acuerdo se convierte en multilateral el 17 de marzo de 1948 cuando se amplía a Bélgica, Luxemburgo y Holanda, pasando a denominarse Tratado de Colaboración Económica, Social, Cultural y de Autodefensa Colectiva, más conocido como Tratado de Bruselas. El mismo crea una organización internacional conocida como Organización de Defensa de la Unión Occidental. Como en el tratado anterior, contenía un compromiso de defensa, en este caso el conocido artículo 5:

En el caso de que una de las Altas Partes Contratantes fuere objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole.

Había también previsiones sobre competencias en materia de control de armamentos (art 9) y arreglo pacífico de controversias (art 10).

(1) El mismo entró en vigor el 8 de septiembre de 1948.

(2) ARTEAGA señala en “*La Identidad Europea de Seguridad y Defensa*” cómo en Dunkerque la asistencia era inmediata, militar y en cualquier zona. En Bruselas era automática, de cualquier tipo y en suelo europeo y en Washington será sólo implícitamente automática, dentro de un tipo a determinar y en la zona acordada por el Tratado. Recuerden los más jóvenes que los firmantes (salvo Luxemburgo) tenían aún colonias.

La Unión Soviética era un enemigo colosal, los aliados europeos estaban en una situación de tremenda debilidad económica y habían sufrido enormes pérdidas humanas. La necesidad de que los Estados Unidos participaran en el proyecto se hizo patente desde el principio, pero los norteamericanos no tenían un gran entusiasmo por comprometer de forma permanente sus fuerzas en tiempo de paz. Con independencia de lo que acaso pudieran pensar ciertas élites políticas y militares el pueblo americano en su inmensa mayoría no era muy proclive a aventuras que les llevaran otra vez muy lejos de casa, a arreglar “los líos de los europeos”, como tampoco lo habían sido antes de Pearl Harbour. Esto consideramos que hay que recordarlo continuamente porque muchos se esfuerzan en que se olvide: a los americanos se les llamó, la guerra fría, como veremos inmediatamente, tuvo algunos de sus más importantes prolegómenos en suelo europeo. En efecto, la oposición soviética a la participación de los países del Centro y Este de Europa en el Plan Marshall de ayuda norteamericana a Europa (1947), el golpe de estado comunista en Checoslovaquia o el bloqueo de Berlín (1948), permitieron que los mensajes de petición de ayuda de la Unión Occidental fueran atendidos.

El 12 de marzo de 1947, el presidente Truman exhorta a los Estados Unidos a apoyar a los pueblos que se resisten a la subyugación. Es la doctrina Truman que impide que los Estados Unidos se replieguen sobre sí mismos. El 11 de junio de 1948 los senadores Vandenberg y Connally consiguieron que el Senado norteamericano aprobara una resolución que permitía que tropas estadounidenses se estacionaran fuera de su territorio en tiempo de paz. El deseo de alianza ante el peligro común se vio definitivamente plasmado en el Tratado del Atlántico Norte de 4 de abril de 1949, firmado en Washington por los miembros de la Unión Occidental y por Estados Unidos, Canadá y otros países occidentales: Noruega, Italia, Portugal, Islandia y Dinamarca (3). El archiconocido artículo 5 preveía la defensa colectiva,

Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si se produjera dicho ataque cada una de ellas, en ejercicio del derecho a la legítima defensa propia, individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas,

(3) En 1952 Grecia y Turquía se convirtieron en miembros efectivos. En 1955 la República Federal de Alemania. España en 1982. En 1999 Hungría, Polonia y República Checa. En 2004 Lituania, Letonia, Estonia, Rumanía, Bulgaria, Chequia y Eslovenia.

ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluido el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la zona del Atlántico Norte.

Mientras, pervivían las estructuras de la UO (4), pero por poco tiempo.

El 25 de junio de 1950 tropas de Corea del Norte, país comunista, traspasan el paralelo 38, atacan a las fuerzas de Corea del Sur y se dirigen hacia Seúl. El Consejo de Seguridad, con la ausencia de la Unión Soviética, condena la agresión e impone sanciones militares, al tiempo que Estados Unidos envía material militar. En esa primavera/verano los países signatarios del Tratado de Bruselas se habían reunido para hablar del rearme alemán, cuestión entonces tremendamente espinosa. El envite comunista hace que los países de la OTAN se den cuenta de que tienen que organizar sus recursos militares de otra forma, que les permita defenderse lo más al este posible y ello exigía sin demora la adopción de medidas en materia de capacidades militares. Capacidades integradas bajo un mando común, un mando supremo nombrado por la propia OTAN. Pero los norteamericanos dejan muy claro que su disposición a defender Europa en el marco de la OTAN, incluía a Alemania, que podría contribuir aportando tanto unidades militares como reavituallamiento a través de su industria. Pero con limitaciones: ninguna unidad alemana sería mayor de una división, estaría siempre integrada con otras fuerzas aliadas, no se autorizaría un estado mayor alemán y las fuerzas alemanas dependerían para los suministros de materiales militares esenciales de industrias aliadas. El canciller Adenauer mostraba su total disposición a colaborar. Sólo restaba encontrar la fórmula precisa que dispusiera los recelos franceses.

A iniciativa británica (discurso de Churchill ante el Consejo Consultivo del Consejo de Europa el 11 de agosto de 1950) se propuso a los franceses la creación de un ejército europeo, en el que se incluyera a Alemania. El presidente francés Pleven encargó a Jean Monnet la elaboración de un tratado al respecto. El proyecto de la non-nata comunidad de defensa supranacional preveía una Comunidad Europea de Defensa (CED), con unas Fuerzas Armadas Europeas comunes, con un presupuesto común y un artículo de defensa colectiva (artículo 2). En tiempo de guerra, las fuer-

(4) Consejo Consultivo, Comité militar, Cuartel general de Fontainebleau.

zas (5) estarían bajo el mando del Comandante Supremo de la OTAN. La Comunidad estaría integrada por los mismos países fundadores de las Comunidades Europeas de carácter económico (CECA en 1951 y CEEA y CEE en 1957), a saber: Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda (nótese que no el Reino Unido). Pero el proyecto francés no era asumido por numerosos sectores en ese país, que no veían claros los intereses a los que defendería esa Comunidad. A iniciativa italiana se elaboró además un proyecto de Comunidad Política Europea, que incluiría las relaciones exteriores junto con lo que en el Tratado de Roma de la Comunidad Económica Europea serían las libertades económicas y que permitiría definir unos intereses claros en materia exterior, los cuales en su caso podrían ser defendidos por la Comunidad Europea de Defensa. Cómo puede observarse fácilmente, la cuestión de qué intereses defienda la política europea de defensa ha sido siempre complicada y eso que en estos años Europa tenía un enemigo gigantesco que amenazaba su propia seguridad física.

Mientras los países interesados discutían la cuestión, se llegó a un acuerdo en el seno de la OTAN el 20 de diciembre de 1950. Conforme al mismo, el Consejo de la Unión Occidental decidía la transferencia a la OTAN de las competencias militares, para evitar duplicidades. El día anterior, el Consejo del Atlántico Norte creaba la estructura militar integrada.

Finalmente, el proyecto de la Comunidad Europea de Defensa se votó en la Asamblea francesa el 30 de agosto en 1954. Una cuestión de procedimiento aplazó el debate *sine die*. Los gaullistas se oponían al ver en la CED un atentado a la soberanía nacional, los comunistas al considerarla una imposición americana.

Puesto que el camino comunitario no fue posible, se profundizó en el esquema intergubernamental y el 24 de octubre de 1954 se firmaron en París los Protocolos al Tratado de 1948 (desde entonces el Tratado se conoce como el Tratado de Bruselas Modificado) que permitieron el acceso de Alemania e Italia y rebautizaron a la organización como Unión Europea Occidental. Pero la transferencia de competencias militares a la

(5) 300.000 soldados, estructurados en 43 divisiones, cada una de ellas con una misma nacionalidad. Cada tres o cuatro divisiones constituirían un Cuerpo de Ejército, de organización ya multinacional, con los apoyos logísticos y tácticos necesarios. La aviación se formaba sobre la base de agrupaciones de 75 aviones. No se incluían las fuerzas navales, las territoriales de ultramar, o las gendarmerías.

OTAN de 1950 a la que nos hemos referido, hicieron languidecer en buena medida a la organización hasta los años 80. Sin embargo, la UEO contribuyó en esta larga etapa a ser un foro que colaboró en la restauración de la confianza entre los Estados miembros en materia de armamento y fue punto de encuentro en aspectos defensivos entre los seis países comunitarios y Reino Unido, que no pertenecía aún a las Comunidades. La organización no volvería a revivir hasta los años 80.

Del breve relato anterior sobre la organización de la defensa europea en la inmediata posguerra puede extraerse sencillamente la conclusión de que las escasas capacidades militares europeas y la relación íntima del asunto con las relaciones con la OTAN y por tanto con Estados Unidos, es clave en todo el proceso de la defensa europea y desde luego no una novedad, con independencia de los enemigos o los conflictos.

En los años 60 va a tener lugar la firma de un Tratado bilateral pero con gran repercusión en el impulso de iniciativas en el marco europeo: el Tratado del Elíseo (6) entre Francia y Alemania de enero de 1963. Acuerdo de cooperación en el que se mencionaba expresamente la cooperación en materia de política exterior y de defensa (hay que tener presente que estas materias no eran competencia de ninguna de las Comunidades). En la fase de ratificación, el Parlamento alemán introdujo modificaciones en el preámbulo que dejaban muy claros los objetivos esenciales de la República Federal Alemana: la defensa común en el marco de la Alianza Atlántica y la integración de fuerzas en la misma, lo que ha sido interpretado como una forma de “descafeinar” las pretensiones del Tratado.

En 1961 tampoco habían salido adelante los denominados Planes Fouchet a iniciativa francesa. La primera versión pretendía una especie de refundación de las Comunidades con la creación de una Unión, con personalidad jurídica propia, formada por los seis y que pretendía una mayor

(6) En el Preámbulo del Tratado se señalaba cómo la cooperación entre los dos países era un paso vital en el desarrollo de una Europa unida, que era el objetivo de ambas partes. Prescindiendo de otros capítulos de la cooperación que se institucionalizaba, nos referiremos sólo a dos: la cooperación en asuntos exteriores y en defensa. En el primero, las partes se comprometían a consultarse y a intentar llegar a un acuerdo en los “*problemas relativos a las comunidades europeas y a la cooperación política europea*”. En el segundo se establecía el compromiso de intercambiar personal de las fuerzas armadas y armonizar doctrinas y armamento. Ambos preveían reuniones trimestrales de los ministros de Exteriores y de Defensa.

colaboración en distintos ámbitos, entre ellos la adopción de una política exterior común, así como:

reforzar, en cooperación con otras naciones libres, la seguridad de los Estados miembros contra toda agresión gracias a la adopción de una política común de defensa. (artículo 2 Plan Fouchet 1).

En la versión segunda del Plan se hablaba en el mismo artículo de “*coordinar y unificar las políticas en los dominios de interés común de política exterior, economía, cultura, defensa*”. Las negociaciones se atascaron precisamente en los asuntos de defensa.

EL ACTA UNICA EUROPEA (1986) Y LA REACTIVACION DE LA UEO

En la década de los 70 no hubo ninguna iniciativa significativa en materia de defensa y por ello nos centramos ya en los años 80. En estos años y siguiendo el esquema al que nos hemos ceñido hasta ahora, habrá que estudiar la evolución de acontecimientos que tienen lugar tanto en las entonces Comunidades Europeas, así como en la UEO.

Comunidades Europeas

En 1969 una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Europea en La Haya encargó a sus Ministros de Asuntos Exteriores que buscaran fórmulas para aumentar la cooperación en materia de unificación política. El resultado va a ser el Informe de Luxemburgo (1970), que supondrá el primer paso hacia una cooperación política en materia de asuntos internacionales. El informe señalaba la necesidad de que hubiera una mayor armonización en asuntos internacionales, pues el propio peso de las Comunidades en el contexto internacional así lo exigía. Las recomendaciones se asumen y comienza una nueva etapa, de tímidos avances que se plasman en consultas y cierta concertación (todo de carácter intergubernamental) en asuntos exteriores. La misma no se formaliza jurídicamente. Un informe posterior, el de Copenhague de 1973, establece la estructura institucional: aumento de las reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores y del Comité Político (órgano ya creado y compuesto por los directores de asuntos políticos de los ministerios), establecimiento de grupos de trabajo y protagonismo de la presidencia de las Comunidades. Nuevamente las recomendaciones se ponen en práctica.

Un nuevo impulso va a representarlo la importante Declaración Solemne de Stuttgart de 1983. La misma hacía referencia a la creación de una Unión Europea mediante la “convergencia” de los asuntos comunitarios y los intergubernamentales. Además atribuía la dirección de esta Cooperación Política al Consejo Europeo (7).

El impulso inicial se mantiene y llega la formalización jurídica de la nueva etapa en el Acta Única Europea el 17 de febrero de 1986 (8) que reformaba de forma sustancial los Tratados constitutivos. El Título III se va denominar “*Disposiciones sobre la cooperación Política Europea en materia de política exterior*”. El Título contiene un único artículo, el 30, del que transcribimos sus párrafos más importantes:

1. *Las Altas Partes Contratantes, miembros de las Comunidades Europeas, podrán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea (...).*
6. a) *Las Altas Partes Contratantes estiman que una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea podrá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior. Están dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad.*
- b) *Las Altas Partes Contratantes están resueltas a preservar las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para su seguridad. Actuarán a tal fin tanto en el plano nacional como en los casos en que resulte conveniente en el marco de las instituciones y órganos competentes. Las disposiciones del presente Título no obstarán a la existencia de una cooperación en el campo de la seguridad entre determinadas Altas Partes Contratantes en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica.*
- 10 c) *Los Directores Políticos se reunirán regularmente en el seno del Comité Político a fin de dar el impulso necesario, asegurar la continuidad de la Cooperación Política Europea y preparar las discusiones de los ministros.*

(7) El Consejo Europeo, como reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, se había formalizado en 1974 desde un punto de vista jurídico-internacional y sería en el Acta Única cuando se convertiría en un órgano de las Comunidades.

(8) El AUE entró en vigor el 1 de julio de 1987.

Como se puede apreciar, quedaban fuera los asuntos de defensa puesto que se excluían los asuntos militares. No se creaban tampoco instrumentos jurídicos específicos de concreción de decisiones.

UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL

Debido a las prácticamente nulas posibilidades (9) que ofrecía la Cooperación Política Europea en lo que podría denominarse la *hard security* junto con un interés creciente por estos asuntos en Europa, hizo que se volvieran los ojos a la UEO como el foro más adecuado. El proceso cristalizó, a iniciativa franco-belga, en la conocida como Declaración de Roma de 1984, en la que se señalaba la necesidad de utilizar más eficazmente a la organización como forma de mejorar tanto la seguridad europea como la de los aliados atlánticos. Se preveía además la posibilidad de que, de acuerdo con el artículo 8 del Tratado de Bruselas Modificado (10), la organización pudiera actuar en otras regiones del mundo. Además, a partir de ese momento comenzaron a reunirse dos veces al año los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa. Comenzaba lo que se ha dado en llamar la reactivación de la UEO, que sale de su “letargo” que se confirmaría en 1987, como veremos de forma inmediata.

Todo ello en un contexto en el que la URSS y los Estados Unidos habían comenzado a negociar en 1981 la reducción de las Fuerzas Nucleares Intermedias (parte de ellas estacionadas en Europa), que terminaría con la firma el 8 de diciembre de 1987 del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio, en un ambiente de distensión y debilidad de la URSS que se confirmaría con la caída del Muro de Berlín.

El nuevo escenario se tradujo en el ámbito de la UEO en la adopción, el 27 octubre de ese 1987, de la “Plataforma de la Haya sobre intereses europeos de seguridad”. En la misma se afirmaba

Recordamos nuestro compromiso de construir una Unión Europea de acuerdo con el Acta Única Europea, que todos hemos firmado como miembros de la Comunidad Europea. Estamos convencidos

(9) En 1981 hubo una iniciativa franco-italiana de incluir estos asuntos en la CPE pero fracasó.

(10) “A requerimiento de cualquiera de las Altas Partes Contratantes el Consejo se reunirá inmediatamente para permitir consultas con respecto a cualquier situación que pueda constituir una amenaza a la paz en cualquier área en la que pueda surgir, o un peligro a la estabilidad económica”.

de que la construcción de una Europa integrada permanecerá incompleta en tanto no incluya los aspectos de seguridad y defensa.

Además, se reiteraba el deseo de reforzar el pilar europeo de la OTAN. Como muestra de este nuevo impulso la UEO realizó su primera operación militar entre 1988 y 1990. Los escenarios fueron el estrecho de Ormuz y el Norte de Iraq. Durante la guerra y la posguerra irano-iraquí, los aliados europeos hicieron tareas de limpieza de minas en el estrecho y ayudaron a los refugiados kurdos después. Por último, la organización se amplió en 1988 con el ingreso de España y Portugal. Ambos pertenecían también a la OTAN.

LA POSGUERRA FRIA: EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA (1992) Y LOS CAMBIOS EN LA OTAN Y LA UEO

Los 90 suponen un cambio radical. Las Comunidades Europeas, la OTAN y la UEO adaptan (o lo intentan al menos, según las distintas valoraciones que se hagan) sus estructuras y mentalidades a una agenda mundial completamente diferente: El desmoronamiento del mundo comunista, la reaparición de la guerra en suelo europeo (Balcanes) y la proliferación de conflictos intraestatales en todo el globo, los avisos contundentes del terrorismo islamista (embajadas americanas en Kenia, Tanzania, ataque al USS Cole en 1998) antes de atacar objetivos civiles en suelo aliado el 11-S.

Esta es la década en la que nace la PESD tal y como la conocemos ahora y a cuya evolución desde su principio y en las grandes líneas actuales nos referiremos después. Pero para poder hacerlo e intentar no ser muy recurrentes, nos centraremos en primer lugar en las innovaciones, jurídicas y estructurales, que se producen en el seno de las Comunidades pero también en la UEO y la OTAN.

Comunidades Europeas

El 7 de febrero de 1992 se firma el Tratado de la Unión Europea (TUE en vigor desde el 1 de noviembre de 1993), que inaugura, como es sabido, la estructura de pilares. Primer pilar, Comunitario, recogido en el Tratado de Roma reformado (Comunidad Europea), segundo pilar Política Exterior y de Seguridad Común (PESC Título V) y tercer pilar, Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (Título VI). Los dos últimos constituyen la

gran innovación del Tratado y que hacen nacer, añadidos al primer pilar, la Unión Europea. Las nuevas políticas, aunque participan de las instituciones de las Comunidades (sobre todo del Consejo), tienen, el carácter de intergubernamentales. El Tratado ha sido modificado posteriormente por el Tratado de Ámsterdam de 1997 (en vigor desde el 1 de mayo de 1999) y por el de Niza de 26 de febrero de 2001 (en vigor desde el 1 febrero de 2003). Al de Niza nos referiremos en el apartado correspondiente a la PESD.

La PESD quedaba articulada en el TUE como una política que abarcaría todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad, lo que suponía un enorme avance frente a la Cooperación Política. Sus objetivos eran, y siguen siendo, la defensa de los valores e intereses de la UE en el marco de los principios de las Naciones Unidas. El TUE hablaba de la posibilidad de que el Consejo adoptara un nuevo tipo de instrumentos; acciones comunes, sobre la base a las orientaciones generales elaboradas por el Consejo Europeo, mientras que a partir de Ámsterdam el Tratado encomienda al Consejo Europeo definir:

los principios y orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los que tengan repercusión en el ámbito de la defensa” (artículo 13 actual, antiguo J.3).

Las posiciones (11) comunes y las citadas acciones (12) comunes eran los nuevos instrumentos jurídicos de trabajo, que en los casos más importantes se regían y siguen haciéndolo, por el principio de unanimidad. Estos instrumentos sirven tanto para la PESD como para la PESD.

Pero centrémonos en el actual artículo que más interesa a nuestro trabajo, el actual 17 (entonces artículo J.4). El mismo señala:

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.

(11) Las posiciones comunes definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes (artículo 15).

(12) Las acciones comunes se referirán a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa (artículo14).

El TUE instaba en ese artículo J.4.2 a que la UEO formara parte integrante del desarrollo de la Unión, elaborando y poniendo en práctica sus decisiones con repercusión en el ámbito de la defensa. En una declaración anexa al Tratado se calificaba a la UEO como “*el componente defensivo de la Unión Europea y un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica*”.

Interrelación entre ambas organizaciones que se acentúa cuando el Tratado de Ámsterdam considera a la UEO ya dentro del artículo 17.1 como

parte integrante del desarrollo de la Unión... la Unión fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de la inclusión de la UEO en la Unión si así lo decidiera el Consejo Europeo.

La UE podría recurrir a la UEO para la realización de operaciones de paz, (las operaciones Petersberg de la UEO a las que nos referiremos inmediatamente al hablar de esta organización). Nótese que no se incluía un compromiso de defensa colectiva en el seno de la UE. Durante las negociaciones de Ámsterdam, Francia y Alemania habían propuesto incluir la UEO en la UE. Sin embargo a ello se opusieron Reino Unido, Dinamarca, Finlandia y Suecia. Los británicos se habían opuesto temiendo que una estructura europea minara la OTAN. Por ello, el Tratado encomendaba a la UEO la realización de operaciones pero no creaba una nueva estructura. Las elecciones en 1997 en el Reino Unido lo cambiaron todo y de hecho en octubre Blair anunció que apoyaría el establecimiento en Europa de sus propias capacidades de defensa. Como veremos después y a consecuencia del desarrollo de la PESD, el Tratado de Niza ha eliminado la referencia a la UEO, manteniendo el resto del contenido transcrito.

El Tratado de Ámsterdam introdujo además otras novedades. En primer lugar un nuevo instrumento jurídico: las estrategias comunes (13). En segundo lugar, la creación de un Alto Representante para la PESC (actual artículo 26) para asistir al Consejo en la formulación y puesta en práctica de la PESC. El primero fue nombrado en octubre de 1999 por un periodo de 5 años. Además, Amsterdam creó un nuevo órgano, el Comité Político y de Seguridad (Artículo 25), al que nos referiremos al hablar de la PESD.

(13) El Consejo Europeo será el encargado de determinar las estrategias comunes en los ámbitos en que los Estados tengan importantes intereses en común (artículo 13).

En tercer lugar al Tratado se añadía un Protocolo sobre el artículo 17. En el mismo se exponía la necesidad de cooperar con la OTAN en áreas como los mecanismos de consulta, la participación de la UEO en el planeamiento de la OTAN y la ejecución de operaciones en la que se utilizaran medios y mecanismos OTAN. Se reiteraba así algo previsto en el propio texto del artículo en el que ya se señalaba que las obligaciones en el marco del Tratado no afectarían a las obligaciones en el marco de la OTAN, al tiempo que se subrayaban los deseos de colaborar con la Alianza.

Unión Europea Occidental

En esta década la organización sufre lo que en términos comunitarios se llamaría un proceso de ampliación y de profundización.

El Tratado de la UE de 1991 contenía dos invitaciones. Una de los países pertenecientes a la misma que eran miembros además de la UEO, para que socios comunitarios que no formaban parte de la organización militar se adhirieran, y otra para que aliados en OTAN pasaran a ser miembros asociados. El resultado fue el ingreso de Grecia como socio. Dinamarca e Irlanda como observadores. Tras su ingreso en la UE, Suecia, Austria y Noruega, se convirtieron también en observadores.

Los entonces países aspirantes al ingreso en la Unión son desde mediados de los 90 socios asociados: Bulgaria, Rumania, Chequia, Polonia, Estonia, Lituania, Letonia, Hungría y Eslovenia. Nótese que todos estos países son ahora miembros de la OTAN tras las ampliaciones de 1999 y 2004. El proceso de convergencia de todos los países europeos en estructuras comunes, incluidas las defensivas, es claro.

Desde el punto de vista de la profundización, el Consejo de la UEO de 19 de junio de 1992 concluyó que:

Los estados miembros de la UEO declaran que además de contribuir a la defensa común de acuerdo con el Tratado de Washington y el artículo V del Tratado de Bruselas modificado respectivamente, las unidades militares de los estados miembros de la UEO, actuando bajo la UEO, podrían ser empleadas para:

- Tareas humanitarias y de rescate.*
- Tareas de mantenimiento de la paz.*
- Tareas de fuerzas de combate en gestión de crisis, incluida la imposición de la paz.*

Era un gran avance y como se ha visto más arriba al hablar de la propia UE este tipo de misiones son las que el Tratado de Ámsterdam incluiría en el texto europeo. Por otra parte la organización desarrolló en el Consejo de Roma de 1993 el concepto de fuerzas a disposición de la UEO (conocidas como FAWEU (*Forces Answerable to WEU*) fuerzas multinacionales que según señalaron los Estados que las conformaban (eran de carácter estrictamente intergubernamental) se podrían poner a su disposición para la realización de las operaciones Petersberg (14).

La UEO realizó efectivamente operaciones Petersberg (15). Así, en 1992 comenzó junto a la OTAN la *Sharp Guard* en el Adriático, para cumplir la resolución 820 de la ONU de embargo de armas a Yugoslavia. En 1993 la operación de asistencia a Bulgaria, Hungría y Rumania en el Danubio para controlar también el embargo. En 1997 comenzó en Albania una operación (Alba), de carácter policial, con el objetivo de formar oficiales de policía que ayudaran a encauzar el caos que vivía el país. A partir de 1999 la organización actuó a petición de la UE, hasta el año 2000 en que terminó la operación (Alba).

Organización del Tratado del Atlántico Norte

En respuesta a la inclusión de la PESC en el Tratado de la Unión Europea en 1994 nace en el seno de la OTAN lo que se denominó la Identidad Europea de Seguridad y Defensa. La Identidad suponía la cooperación con la UEO a través de un nuevo concepto, el de Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (FOCC, CJTF en sus siglas en inglés) que permitía usar recursos de la OTAN en operaciones lideradas por la UE. Cuestión también importante la constituía la posibilidad de que el Segundo Jefe Aliado Supremo para Europa de la OTAN (DESACEUR en las siglas inglesas) se convirtiera en el máximo responsable militar de la

(14) Así, las entonces existentes y las que surgieron después. Por ejemplo el Eurocuerpo, nacido en 1991 de una iniciativa franco-alemana a la que España se unió en 1994 y de la que también forman parte Bélgica y Luxemburgo; EUROFOR (Fuerza Operativa Rápida) y EUROMARFOR (Fuerza Marítima Europea), ambas fuerzas nacidas en 1995 siendo socios fundadores España, Francia e Italia adhiriéndose prontamente Portugal. España forma parte también del Grupo Aéreo Europeo junto con Francia, Reino Unido, Italia, Alemania, Bélgica y Holanda encargado del reforzamiento de la utilización de Fuerzas Aéreas en aspectos como por ejemplo el transporte militar y el reabastecimiento en vuelo. Además habría que hablar de la Fuerza Anfibia hispano-italiana nacida en 1997, de la fuerza anfibia anglo-holandesa y de la División Multinacional Central (unidades belgas, británicas y alemanas).

(15) Ver todas las misiones y sus detalles en www.weu.org

misión. Después de dos años de trabajos, en 1996 se había avanzado mucho en la elaboración del concepto FOCC y por ello el Consejo Atlántico de 3 de junio en Berlín lo formalizó definitivamente. Las FOCC permitirían no solamente el uso de recursos OTAN (por ejemplo, a partir de ese momento la planificación de la Alianza tendría en cuenta las necesidades de la UEO), sino también la posibilidad de que los socios asociados de la UEO (esto es, los aliados de la OTAN que no eran socios en la UE [Noruega, Islandia y Turquía]) pudieran participar en las operaciones de la UEO. Este punto digamos “inclusivo” ha sido uno en los que más ha insistido Estados Unidos a lo largo de todo el proceso de relaciones entre la UE y la OTAN.

El histórico Consejo Atlántico de 4 de abril de 1999 fue el primero que mencionó en su texto no ya una capacidad autónoma de la UEO sino de la UE. El proceso PESD había comenzado, como veremos inmediatamente. Los puntos 9 y 10 de las conclusiones establecieron los principios que habían de regir el acceso de la UE a los recursos OTAN. Hasta 2002 no se conseguiría un acuerdo concreto en este sentido. Hay que recordar además que es el Consejo donde se aprueba la Iniciativa de Capacidades de Defensa. La misma supone la asunción explícita de las deficiencias en materia de capacidades militares (fundamentalmente por parte de los aliados europeos, deficiencias que estaban produciendo un *decoupling* como se verá en el capítulo II de esta monografía correspondiente a las relaciones con Estados Unidos) y el compromiso de trabajo para mejorarlas. Tanto los textos de la Alianza como los de la UE en materia PESD, han insistido posteriormente de forma absolutamente clara en la necesidad de que el proceso de capacidades de Helsinki y el de la OTAN establezcan sinergias.

LA POLITICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (16): DE ST. MALÓ (1998) A LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Aproximación general al proceso: Media década de PESD

Ya se ha señalado más arriba la importancia que el cambio de gobierno ocurrido en Gran Bretaña en 1997 tuvo para el desarrollo de la defen-

(16) El Tratado de la UE no menciona en el artículo 17 a la PESD como tal. Ello ha dado lugar a nuestro juicio a una cierta confusión terminológica. Hay textos como la Declaración de operatividad de la PESD del Consejo de Laeken de 2001 que hablan de Política

sa europea. Como se ha podido comprobar en la introducción histórica, hasta ese momento los grandes impulsos, aunque luego resultaran fallidos, se habían producido a instancias franco-alemanas. Pero en 1998 y en un ámbito de relaciones bilaterales, la iniciativa va a corresponder también a los franceses pero acompañados ahora por los británicos. En efecto, el punto de partida inmediato del proceso en el que nos encontramos, además de la base jurídica puesta por los Tratados de la Unión Europea y de Ámsterdam, lo constituye la cumbre franco-británica de St Maló. En esa ciudad francesa se reunieron el 4 de diciembre de 1998 el *premier* británico Blair y el presidente francés Chirac. Fruto de aquella reunión fue un comunicado en el que se decía (17) que *“la Unión Europea necesita estar en una posición en la que pueda jugar plenamente su papel internacional”*. Para ello se consideraba importante conseguir la rápida implementación de las provisiones del Tratado de Ámsterdam (18). Esto incluía *“la responsabilidad del Consejo Europeo de decidir el progresivo diseño de una política común de defensa en el marco de la PESC”*. Las decisiones del Consejo se tomarían por métodos intergubernamentales. Para este fin, se señalaba y aquí residía la gran novedad de St Maló, la UE:

debe tener capacidad para actuar autónomamente, sustentada por fuerzas militares creíbles, medios para decidir usarlas y disposición para hacerlo con el fin de responder a crisis internacionales.

Europea Común de Seguridad y Defensa. Pero la mayor parte de textos, sobre todo los más recientes, hablan ya solamente de PESC. Sobre la inclusión del adjetivo común puede verse el informe del Parlamento Europeo de 2000 (A5-03339/2000). En el mismo se señala que en este momento el concepto de seguridad en el contexto de la PESC es un concepto omnicomprendivo. No existe verdadera seguridad si hay amenazas internas o si las líneas de comunicación o de suministro están en peligro. La defensa por su parte, consiste en una serie de recursos ordenados al servicio de la seguridad. Puede decirse, por tanto, que la defensa se identifica con las Fuerzas Armadas. En el momento presente, la defensa territorial de los estados miembros queda excluida de la PESC, lo que lleva a la siguiente pregunta ¿por qué esta nueva línea política se llama PESC? En este título defensa es sinónimo de recursos militares y estos recursos pueden ser usados tanto para proteger el territorio del Estado como para realizar operaciones dentro de la PESC. En consecuencia, el futuro inmediato hace referencia a multitud de propósitos.

Por otro lado, el adjetivo “común” debería desaparecer, puesto que aún estamos en el segundo pilar (a pesar de que se utilicen recursos civiles pertenecientes en puridad al primero). Por tanto, concluye el informe del Parlamento, el adjetivo “común” es usado en sentido de conjunto, *joint* en inglés, y no en el auténtico de común.

El texto constitucional aprobado en junio de 2004 habla por su parte de una Política Común de Seguridad y Defensa.

(17) Traducción propia.

(18) Ya se ha señalado que el Tratado de Ámsterdam (1997), que incluyó las operaciones Petersberg en el Título V, entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

El resto de la Declaración de St Maló dibujaba el esquema que debía de seguir el proceso PESD: Actuación en el marco institucional de la UE (Consejo Europeo, Consejo de Asuntos Generales, reuniones de Ministros de Defensa) y la toma en consideración de la posición de los estados europeos (19) no miembros de la UE, en aras de la solidaridad. Puesto que se estaba pensando en actuaciones en las que la OTAN no operara como tal, se indicaba la necesidad de que la Unión:

tuviera estructuras adecuadas y capacidad de análisis de situaciones, fuentes de inteligencia y capacidad para un planeamiento estratégico relevante, sin necesidad de duplicación innecesaria.

Por último, se hacía referencia a la necesidad de una tecnología y una industria de defensa competitivas.

El Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998 mencionó en sus conclusiones favorablemente el contenido de la Declaración de St Maló. Este clima, y la frustración europea ante los acontecimientos en el Kosovo (20) que demostraron tanto las incapacidades de la PESD como de las

(19) Es decir, la búsqueda de la fórmula para que todos los países europeos puedan participar.

(20) La operación Allied Force, Fuerza Aliada, duró 78 días, desde el 24 de marzo de 1999, hasta el 10 de junio y puso sobre la mesa, entre otras cuestiones el *gap* de capacidades existente entre los aliados europeos y los Estados Unidos. La campaña fue eminentemente aérea, diseñada en tres fases. La primera consistente en establecer la superioridad aérea sobre Serbia y la supremacía sobre Kosovo, eliminando las defensas aéreas serbias y reduciendo las capacidades de mando y control. La segunda consistió en atacar objetivos militares dentro de Kosovo, así como los refuerzos serbios en Yugoslavia al sur del paralelo 44 (en 1998 el Grupo de Contacto para Yugoslavia — Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Rusia, Italia y Alemania— había acordado una reducción de fuerzas que no permitían más de 15.000 tropas y en 1999 ya había más de 30.000.) La tercera fase prevista consistía en expandir las operaciones aéreas a todo el territorio de Yugoslavia. Se tuvo que llegar a la tercera fase.

Francia fue el aliado que más contribuyó tanto en aparatos como en otros activos así como respecto al número de salidas. Más de 100 aviones y 2414 salidas. Al igual que otros aliados europeos el tipo de aparatos aportado fue sobre todo de combate (8 Mirage 2000Ds y 12 Jaguar entre otros, 12% del total de las salidas). Además junto con los británicos fueron de los pocos que pudieron ofrecer munición de precisión guiada. También fue importante su aportación en lo relativo a aviación de apoyo: Más del 30% de los aparatos de apoyo europeos y más de 1600 salidas de este tipo que supusieron el 12% de las operaciones de transporte y apoyo (por Ej. con 8 Mirage 2000Cs). Hicieron además alrededor del 21% de las misiones de reconocimiento. Reino Unido fue el segundo contribuyente. 1950 salidas, 1008 de ataque. Destacó su aportación de reabastecimiento con 9 aviones de este tipo que supusieron alrededor del 80% de las europeas de esta clase.

Italia fue el tercer país (1081 salidas) con 18 Tornados de Interdicción y Ataque (y 4 Tornados ECR). No desplegaron aviación de apoyo tradicional. Alemania hizo 636 sali-

fuerzas militares europeas, permitieron que el Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999) comenzara a perfilar la estructura orgánica de la nueva política: Comité Político y de Seguridad (COPS, ya vimos que nacido en Ámsterdam), Comité Militar (CM), Estado Mayor (EM), de forma que se pudieran hacer efectivas las operaciones Petersberg previstas en los Tratados.

El Consejo de Helsinki (diciembre de 1999), va a resultar decisivo desde el crucial punto de vista de las capacidades militares, clave de arco, como se verá en el correspondiente capítulo V, de toda política de defensa creíble. La base sobre la que se comenzó a trabajar fue fundamentalmente la de documentos presentados por franceses y británicos. El Consejo fijó el contenido de uno de los conceptos más conocidos de todo este proceso: el Objetivo de Fuerza (*Headline Goal*). Para ejercer toda la gama de misiones Petersberg. Se inició así un proceso en materia de capacidades que se estudia en profundidad en el ya citado capítulo V, por lo que me ceñiré seguidamente a las capacidades civiles de la UE.

das, con entre otros, 10 Tornados ECR que colaboraron en la eliminación de defensas enemigas. Se puede destacar también su aportación en aparatos de reconocimiento *drones* CL-289, que hicieron 237 salidas. No tenían munición de precisión guiada. Holanda tampoco tenía esta clase de munición, pero sí infrarrojos de largo alcance en sus F-18, que les permitieron hacer muchas de sus 1252 salidas de noche. Los americanos aportaron 700 aviones del total de 1055 aportados, de los cuales 214 eran de combate y 25 de reconocimiento. España aportó 6 F-18 y dos aviones de transporte, 1 KC-130 y 1 CASA 212.

De distintas formas (Libros Blancos, informes ante las Cámaras) los participantes elaboraron y mostraron sus lecciones aprendidas. De las mismas se pueden destacar el nivel de interoperabilidad que se alcanzó, fruto de 50 años de trabajo. Pero también hubo grandes deficiencias. Así, la falta de comunicaciones seguras afectaron a todos los aspectos de la operación. El sistema era diferente en el caso europeo y americano (aunque el problema se manifestó también entre ejércitos de los mismos países). El problema se dio en primer lugar a nivel estratégico, dificultando el proceso de compartir información y el proceso de inteligencia. Además hubo algunos objetivos que no fueron compartidos en OTAN por los americanos, de lo cual se quejan en sus informes tanto los británicos como los franceses. A nivel operacional los cuarteles generales no tenían líneas seguras, aunque OTAN tiene un sistema de comunicaciones seguras, llamado Capacidad Operacional Limitada que a pesar de su asumida modestia se vio completamente desbordada por la información confidencial como la lista diaria de objetivos. De hecho tenían que imprimir la operación y entregarla en mano a otras fuerzas. A nivel táctico, se tuvo que transmitir en frecuencias abiertas. Después de la guerra hubo jefes militares como el propio Clark que admitieron que en ocasiones los yugoslavos sabían los objetivos. El informe completo y muy interesante puede encontrarse en "*NATO Air War for Kosovo. A Strategic and Operational Assessment*". BENJAMIN S. LAMBETH. www.rand.org.

El Consejo de Feira (19 y 20 de junio de 2000) puede ser definido como el Consejo de los aspectos civiles de la gestión de crisis. Los conflictos bélicos ya sean inter o intraestatales (fundamentalmente estos últimos) no terminan cuando se produce el cese de las operaciones militares propiamente dichas, las heridas siguen muy abiertas y por ello las tareas de reconstrucción y normalización son ingentes. Por ello se hace necesario concebir, planear y establecer capacidades de gestión civil y eso es lo que ha hecho la UE. Santa María de Feira decidió avanzar en este sentido, sobre el trabajo previo ya realizado en Helsinki. Pero este Consejo fue también determinante en lo que se refiere al inicio de la nueva etapa de relaciones con la OTAN, no ya desde el punto de vista de la UEO, sino desde la propia UE. Por ello, a partir de entonces se constituyeron los cuatro grupos de trabajo correspondientes a los diferentes acuerdos a los que se había de llegar con la Alianza Atlántica: seguridad, objetivos de capacidad, modalidades de acceso de la UE a los recursos y capacidades de la Alianza, y definición de acuerdos permanentes de consulta.

Niza (7-9 de diciembre de 2000) supuso la fijación de las competencias definitivas de los órganos técnicos encargados del proceso (COPS, CM, EM) y la “oferta” de acuerdos de relación que la UE hacía a los Estados europeos aliados no miembros de la Unión y a los candidatos, por un lado, y por otro a la propia Alianza. Igualmente, fijó los objetivos que debía tener el mecanismo de consulta en materia de capacidades deseado por Helsinki: seguimiento de los avances hacia la consecución de los compromisos adquiridos, evaluación y en su caso revisión de capacidades y contribución a la coherencia entre los compromisos asumidos en el marco de la UE y de la OTAN. El desarrollo del mecanismo definitivo no se produjo hasta 2003 (21). Además Niza, como es sabido, aprobó la revisión de los Tratados (aunque el mismo fue firmado el 26 de febrero de 2001, entrando en vigor el 1 febrero de 2003) del que nos ocuparemos a continuación al hablar de los aspectos institucionales de la actual PESD.

En el año 2000 se produjeron también acontecimientos importantes en la vida de la UEO. A partir del Consejo de Marsella de 13 de noviembre, la organización ha llevado una vida otra vez aletargada, reuniéndose sola-

(21) Ver Doc. 6805/03 del Consejo de 26 de febrero de 2003.

mente la Asamblea Parlamentaria. Dos de sus activos como eran el Centro de Satélites y el Instituto de Estudios de Seguridad han pasado a la UE (22). A lo largo de 2001 entraron en funcionamiento las estructuras definitivas del Comité Político y de Seguridad, Comité Militar y Estado Mayor y se avanzó en lo relativo a los aspectos civiles. El Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001, ante los atentados del 11 de septiembre, señaló la importancia de que la UE fuera más efectiva tanto desde el punto de vista de la PESC como de la PESD. Pero sin duda lo más importante fue la declaración de operatividad de la PESD que llevó a cabo el Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de ese año:

A través del continuo desarrollo de la PESD, el fortalecimiento de sus capacidades, tanto civiles como militares, y la creación de las estructuras de la UE apropiadas, la UE es ahora capaz de realizar algunas operaciones de gestión de crisis. La UE estará en una posición de asumir progresivamente operaciones más exigentes, mientras los activos y capacidades a su disposición continúen su desarrollo. Las decisiones para hacer uso de su capacidad se tomarán a la luz de las circunstancias de cada situación en particular, siendo un factor determinante los activos y capacidades disponibles.

2002, en cuyo primer semestre España ostentó la presidencia de la UE, fue entre otras cosas el año en el que la lucha contra el terrorismo como parte de la PESD fue adquiriendo importancia. Así, se inició el estudio tanto sobre cómo las capacidades militares y civiles podían servir para apoyar a las poblaciones afectadas por actos de terrorismo, como la necesidad de tener en cuenta la protección de las fuerzas de la UE ante ataques terroristas. Además, se empezó a estudiar la posibilidad de asumir la operación de policía que la ONU estaba desarrollando en Bosnia, y la de reemplazar a la OTAN (previa firma de los correspondientes acuerdos definitivos de relación con la organización) en Macedonia.

2003 fue un año muy importante para la PESD. En el mismo la UE lanzó, por primera vez en su historia, tres operaciones. La primera (23) de carácter civil, del tipo de policía (formación de una policía democrática y

(22) Respecto del Instituto de Estudios de Seguridad ver Acción Común del Consejo de 20.7.2001 DOCE 25.7.2001. Respecto del Centro de Satélites Acción Común de la misma fecha y mismo DOCE.

(23) Ver Acción Común del Consejo de 11 de marzo de 2002 relativa a la Misión de Policía de la UE (2002/210/PESC). (Ver DOCE L 70 13.3.2002).

eficaz) en Bosnia-Herzegovina, comenzó el 1 de marzo de 2003. La segunda (24), Concordia, operación de tipo militar que comenzó el 31 de marzo en Macedonia para ayudar al gobierno de aquel país a implementar el Acuerdo Marco de Ohrid, que puso fin en 2001 al conflicto con los guerrilleros albaneses. El 12 de junio comenzó en la República Democrática de Congo, en Bunia, la tercera operación, operación *Artemisa* (25), liderada en este caso por Francia (26), de restablecimiento de la seguridad y mejora de la situación humanitaria, en el marco de la RES 1484 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En el Capítulo II se analizan las operaciones con mayor profundidad.

También en 2003, en el Consejo Europeo de Salónica de junio, se presentó el conocido como Documento Solana “Una Europa segura en un mundo mejor”, que supone el primer documento de estrategia en materia de seguridad que adopta la UE como tal. Su contenido y valoración son objeto de detallado estudio en el capítulo III de este Cuaderno.

2003 fue también un año, todos lo recordamos, políticamente muy intenso. Las discusiones en torno a la guerra de Irak dividieron a los socios y aliados europeos. En este clima hemos de destacar dos reuniones (27). Por una parte, la cumbre franco-británica de Le Touquet el 4 de febrero. Los grandes impulsores de la PESD se felicitaron por el progreso de la misma desde 1998, reafirmando su compromiso con ella. De este modo se ponían sobre la mesa nuevas iniciativas que luego han sido una realidad en el seno de la UE: la necesidad de formalizar la solidaridad con medios militares ante el terrorismo y otros riesgos y la de avanzar en el terreno de las capacidades a través de la creación de una Agencia de Armamento. Los dos aliados exponían por otra parte la necesidad de que la UE realizara operaciones de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz en África. Recordemos la operación *Artemisa*. Por último, pero no menos importante, explicitaban la conveniencia de crear una Fuerza de Reacción Rápida que se pudiera desplegar por tierra, mar y aire en 5/10 días.

(24) Ver Acción Común de 27 de enero de 2003 (ver DOCE L 34 11.2.2003) y Acción Común 2003/202/PESC (Ver DUE L 76 18.3.2003).

(25) Ver Acción Común 2003/423/2003 de 5 de junio (DUE L 143 11.6.2003).

(26) El concepto de nación líder fue aprobado por el Consejo de la UE el 24 de julio de 2002 y es necesario cuando se realizan operaciones autónomas de gestión de crisis.

(27) Ver texto de ambas en www.elysee.fr

La segunda de las reuniones fue la que el 29 de abril mantuvieron Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo sobre defensa europea. En la misma, los asistentes expresaron su deseo de profundizar en la PESD a través también de una cláusula de solidaridad y del establecimiento de una Agencia de Armamento. Pero las grandes novedades resultaron ser dos. En primer lugar, la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas en el ámbito de la defensa, lo que suponía un salto cualitativo respecto a Niza. La segunda, la de establecer un núcleo colectivo de planeamiento y conducción de operaciones, a instalar en Tervuren. Esta cuestión, altamente polémica con los Estados Unidos, se analiza en profundidad en el capítulo II.

En materia de terrorismo la UE creó en ese año, con inclusión de carácter voluntario, una base de datos sobre recursos y capacidades militares para la protección civil ante los efectos de los atentados terroristas, incluidos los de carácter químico, biológico, radiológico y nuclear. Por último, se puede destacar en 2003 la decisión de crear, a lo largo de 2004, una Agencia Intergubernamental en el ámbito de las capacidades de defensa, investigación y adquisición de armamento.

2004 ha sido el año en el que se ha adoptado el texto constitucional en el Consejo de Bruselas de 17 y 18 de junio. Entre las novedades que inciden más directamente en nuestra materia se encuentra sin duda la posibilidad de nombrar un ministro de Asuntos Exteriores, la ampliación del espectro de misiones que puede desarrollar la PESD —se incluye ahora el terrorismo— o la posibilidad de crear cooperaciones estructuradas permanentes entre los Estados que deseen avanzar más deprisa. Estos asuntos se estudian en profundidad en los capítulos VII y VIII. Además, la PESD parece que por fin ha quedado constitucionalmente bautizada como Política Común de Seguridad y Defensa. Pero ha habido otros avances. El que posiblemente logrará mayores titulares es la decisión firme de la Unión de relevar a la OTAN en Bosnia-Herzegovina el 1 de enero de 2005 para vigilar, a través de una operación de mantenimiento de la paz, la aplicación de los Acuerdos de Dayton. Pero también en 2004 ha comenzado la primera operación civil de gestión de crisis del tipo Estado de derecho, operación EUJUST THEMIS (28) en Georgia, con la finalidad de ayudar a aquel país a realizar la reforma judicial.

(28) Ver Acción Común 2004/523/PESC de 28 de junio (DUE L 228 29.6.2004).

Desde el punto de vista de las capacidades se ha trabajado intensamente en la elaboración de un nuevo Headline Goal para 2010, que se trata en profundidad a lo largo del capítulo V. Ha habido también avances en lo relativo a las relaciones con organizaciones internacionales y en materia de aspectos civiles de gestión de crisis.

Una vez vistos los aspectos principales sobre cómo se ha desarrollado la PESD, continuaremos la exposición refiriéndonos a otras cuestiones. En primer lugar y dentro del ámbito institucional, se estudiarán entre otros aspectos las competencias de lo que hemos denominado órganos técnicos de la PESD. En segundo lugar, desarrollaremos los aspectos civiles de la gestión de crisis a los que ya se ha hecho referencia y que, puesto que no van a ser objeto de estudio en otros capítulos, consideramos oportuno incluir aquí dado que son quizás el aspecto menos conocido de la PESD. Por último, nos ocuparemos de las relaciones entre la OTAN y la UE, así como entre ésta y las organizaciones internacionales, lo que permitirá comprender mejor el capítulo dedicado al vínculo transatlántico, que ha sido fundamental para la seguridad europea desde 1945.

Aspectos institucionales

Puesto que ya se ha examinado la realidad de los Tratados anteriores, veamos ahora cuales fueron las innovaciones de Niza. El artículo 17 del TUE, el fundamental para la PESD, resultó modificado al excluirse la mención a la UEO en su apartado 2 que habla ahora ya solamente de la realización de las misiones que conocemos como Petersberg, sin mencionar a la UEO como su ejecutora. La organización solamente es mencionada al hablar de la posibilidad de una cooperación bilateral de Estados Miembros en su seno, al igual que puede ocurrir en el caso de la OTAN.

Por otra parte, el artículo 27 fue ampliado para permitir la realización en el ámbito de la PESC de cooperaciones reforzadas (29), lo que supone la posibilidad de que algunos países (mínimo 8) avancen más deprisa en el proceso de integración, pero ello no incluye las materias de defensa, conforme señala el artículo 27 B:

Las cooperaciones reforzadas en virtud del presente título se referirán a la aplicación de una acción común o de una posición común.

(29) Ver artículos 27 A, B y C y 43 a 44 del Tratado de la Unión Europea.

No podrán referirse a cuestiones que tengan repercusión en el ámbito militar o de la defensa.

Igualmente, hay que recordar que en el ámbito de la PESC, intergubernamental conforme al artículo 27, la Comisión estará asociada plenamente a los trabajos de la misma y que en virtud del artículo 21, el Parlamento procederá cada año a un debate sobre los progresos realizados sobre la política exterior y de seguridad común (30).

Otra cuestión que hay que tener en cuenta al hablar de la PESD es la situación que algunos países tienen respecto de la misma o de su propia posición militar como Estados en general.

Dinamarca, país OTAN, expresó ya en el Consejo de Edimburgo de 12 de diciembre de 1992 su posición sobre la PESC, lo que se recogió en un protocolo anexo al Tratado: este país no participaría en la elaboración y aplicación de medidas que tuvieran repercusión en el ámbito de la defensa y no contribuiría a los gastos operativos. Posición que no ha cambiado y que el país recuerda en todas las decisiones de este tipo. Por su parte, Irlanda es neutral en virtud de sus relaciones con el Reino Unido; Austria es neutral tras los acuerdos de los aliados al final de la II Guerra Mundial; y Suecia y Finlandia son países no alineados. Sin embargo, estos países no han realizado la reserva a la PESD que ha hecho Dinamarca. Entre los nuevos miembros de la Unión desde el 1 de mayo de 2004, Malta y Chipre son países neutrales.

Financiación

En virtud del artículo 28 del Tratado los Estados miembros que participen en una operación, dentro de la voluntariedad de todo el proceso, contribuirán a la financiación de los costes comunes de las operaciones que tengan repercusión en el ámbito de la defensa. El 23 de febrero de 2004 (31) se ha establecido el mecanismo permanente denominado ATHENA.

(30) Ver por ejemplo en relación a los trabajos del Parlamento el *"Informe sobre la nueva arquitectura europea de seguridad y defensa —prioridades y lagunas"*. Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa. A5-0111/2003.

(31) Decisión 2004/197/PESC DUE L 63 28.2.2004.

Competencias (32) de los órganos técnicos

Comité político y de seguridad (COPS)

Antes de comenzar a hablar del COPS hemos de hacerlo brevemente de la UPPAR (Unidad de Planificación de la Política y Alerta Rápida). La UPPAR, prevista por la Declaración Número 6 del Tratado de Amsterdam, se establece en el seno de la Secretaría General (33). Se le encomienda la evaluación y alerta rápida sobre situaciones que pudieran tener incidencia sobre la PESC, incluidas por tanto las crisis potenciales. La declaración preveía la necesidad de cooperación con la Comisión para que hubiera una coherencia de la PESC con los aspectos comunitarios de las Relaciones Exteriores, en materia económica y de desarrollo. Se estableció en octubre de 1999 (coincidiendo con el nombramiento del primer Alto Representante). Está compuesta por diplomáticos procedentes de los 15 Estados Miembros, tres funcionarios del Secretariado del Consejo y uno de la Comisión, y un militar con rango de oficial con experiencia en OTAN/UEO. La UPPAR a su vez se divide en grupos de trabajo (34). El COPS por su parte, está formado por representantes de los Estados Miembros a nivel de embajador, que se reúnen dos veces por semana en Bruselas. Conforme a lo decidido en el Consejo Europeo de Niza, el Secretario General/Alto Representante puede, tras consultar con la presidencia y sin perjuicio del artículo 18 del TUE, (35) presidir el Comité Político y de Seguridad, sobre todo en caso de crisis. Respecto de las diez funciones que se atribuyen al COPS, señalaremos las que consideramos más importantes. El COPS se convierte en un órgano técnico clave

(32) Las competencias de cada uno de estos órganos se pueden encontrar de forma detallada en el informe de la presidencia francesa al Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000. También pueden consultarse en los anexos a las decisiones sobre su puesta en marcha como órganos permanentes. Ver DOCE núm. L 27, 30.1.2001 (COPS y CM) y DOCE núm. L 155 12.2001 (EM).

(33) Por su parte, dentro de la Secretaría General como tal existe una Dirección General de Relaciones Exteriores, dentro de la cual la Dirección VII se ocupa de la Política Europea de Seguridad y Defensa, la VIII de Aspectos de Defensa y la IX de Gestión Civil de crisis y Coordinación. Dentro de cada una hay diferentes secciones. Ver www.europa.eu.int/idea.

(34) Grupo de PESD, de Balcanes Occidentales/Europa Central, Centro de Situación/Célula de Crisis/Prevención de conflictos, Cuestiones horizontales/América Latina, Rusia, Ucrania y Caucaso/Relaciones Transatlánticas, Estados Bálticos y Asia, Mediterráneo Barcelona/Oriente Próximo y África.

(35) El artículo es el que encarga a la presidencia la ejecución de las decisiones en materia PESC.

a la hora de hacer un seguimiento de la situación internacional para, mediante dictámenes dirigidos al Consejo y al Alto Representante, del que es interlocutor preferente, contribuir a la definición de la PESC y la PESD. Además, es un órgano de enlace con la Comisión y el Consejo. Respecto de la primera, mediante la supervisión de los trabajos que sobre la PESC hagan los distintos grupos (36) y respecto del segundo, dando y recibiendo información del Comité para la gestión civil de crisis (37). Igualmente, da instrucciones a otro de los órganos técnicos, el Comité Militar, y es el órgano encargado del diálogo con la OTAN y con los países aliados no miembros de la UE.

En caso de crisis el COPS será el órgano del Consejo encargado de examinar, dentro del marco institucional único, las opciones posibles para responder a la misma. Su asesoramiento, que tendrá en cuenta los dictámenes del Comité Militar, revestirá la forma de informes al Consejo. Este acordará las acciones comunes necesarias. Para la ejecución de las mismas el COPS asumirá el control político y la dirección estratégica de la UE. En todo este proceso la Comisión conservará su poder de iniciativa conforme a los Tratados y de vigilancia del cumplimiento de las acciones comunes adoptadas. Además la Comisión informará al COPS de las medidas que haya adoptado en relación a la crisis, como también harán los Estados Miembros. El Centro de Situación (dentro de la UPPAR) se constituirá en un importante punto de la cadena, apoyando con información al COPS, del que recibirá orientaciones, y actuando bajo las directrices del Secretario General/Alto Representante.

-
- (36) Es sabido que la PESC forma desde el TUE lo que se denomina el segundo pilar y ello supone, por tanto que la forma de trabajo y la toma de decisiones sea distinta de la comunitaria o del primer pilar. En la Comisión, por otra parte, existe un Comisario de Relaciones Exteriores de la UE. Hay materias, dentro de este ámbito, que tienen vertientes puramente comunitarias y otras que afectan al segundo pilar, por lo que en la práctica se ha impuesto la necesidad de crear Grupos de Trabajo interpilares. Es a estos Grupos a los que se refiere la enumeración de funciones del COPS.
- (37) Ya hemos indicado que la presidencia portuguesa dio un tremendo impulso a los aspectos civiles de la gestión de crisis. El Comité para la Gestión Civil de Crisis se creó en mayo de 2000 (2000/354/PESC DOCE núm. L 127, 27.5.2000) y tiene como funciones principales el intercambio de información entre la Secretaría General del Consejo y la Comisión en los aspectos relativos a la gestión civil de crisis, la coordinación de actuaciones entre ambos órganos y el ser un órgano consultivo en las materias de su competencia. El Comité funciona como un grupo de trabajo en el seno del Consejo. Está compuesto por representantes de los Estados Miembros e informa al Comité de Representantes Permanentes (COREPER).

En la nueva estructura había que tener en cuenta al Comité de Representantes Permanentes. Ha quedado determinado que el COREPER ejercerá las funciones que le atribuye el Tratado de Roma, artículo 207 y el artículo 19 del Reglamento interno del Consejo de 1993 (38).

El COREPER tiene el cometido de preparar los trabajos del Consejo y de ejecutar los mandatos que éste le confíe. Todos los puntos inscritos en el orden del día de una sesión del Consejo serán previamente examinados por el COREPER, salvo decisión en contrario de éste último (39).

La esencial coordinación en caso de crisis se conseguirá mediante la participación del presidente del COPS en las reuniones del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y en las del grupo de Consejeros Exteriores (40) encargado de la coordinación entre el trabajo PESC y el de los demás pilares.

Comité Militar

El Comité Militar de la UE podrá estar compuesto además de por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa, por sus representantes.

El CM estará presidido por un presidente elegido por el propio Comité y nombrado por el Consejo. Será un general de cuatro estrellas y ocupará el cargo por un periodo de tres años. El Presidente estará apoyado por su propio equipo, y asistido por el Estado Mayor, recibiendo además en los aspectos administrativos el apoyo de los recursos de la Secretaría General del Consejo. El Presidente es el principal asesor del Alto Representante/Secretario General en cuestiones militares y puede asistir al Consejo cuando se discutan asuntos de Defensa. Además, cuando sea necesario, asistirá a las reuniones del COPS, pudiendo participar en los debates. Por último, el Presidente del CM representa a este órgano a nivel internacional y ante el COPS y el Consejo.

(38) DOCE L 304 de 10-12-1993.

(39) Para cumplir la previsión legal el Comité Político y de Seguridad le trasladará los asuntos a su debido tiempo.

(40) El Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores, existente, desde julio de 2000, es fruto de la fusión de otros dos grupos de trabajo: el grupo comunitario RELEX con el grupo de Consejeros PESC (los consejeros PESC son los consejeros competentes en asuntos PESC en las representaciones permanentes de cada Estado Miembro en Bruselas).

Estado Mayor

Este órgano se ha diseñado como un Secretariado del Consejo, dirigido por un general de tres estrellas. Está compuesto por personal reclutado en los Estados miembros. El Estado Mayor constituye el vínculo entre el Comité Militar y los recursos militares de los Estados. Desde este punto de vista ya ha tenido una gran participación en la elaboración del Catálogo de Fuerzas. Además, tiene encomendado organizar y coordinar los procedimientos con los cuarteles generales nacionales y multinacionales, incluidos los que la OTAN ponga a disposición de la Unión Europea, velando en la medida de lo posible por la compatibilidad con los procedimientos OTAN. Se encarga de preparar y desarrollar los ejercicios de las fuerzas multinacionales. En caso de crisis, el CM le solicitará la presentación de distintas opciones.

Aspectos civiles de la gestión de crisis

Esta vertiente de la PESD se concibió por el Consejo de Feira como un medio que sirviera a la UE, además de para expresar la solidaridad que supone toda misión de mantenimiento de la paz, para mostrar su visibilidad en *“aquellas zonas del mundo donde la comunidad internacional flaquea”*. En aquel Consejo se fijaron una serie de objetivos en cuatro áreas, que se han cumplido. La UE ha creado, como grupo de trabajo del Consejo, un Comité (41) para la gestión civil de crisis que informa al COREPER. A lo largo de 2004 se ha trabajado en un nuevo impulso a este tipo de misiones.

Por una parte se han recibido las aportaciones de los 10 nuevos miembros, por otra se prevé que en noviembre de este mismo año se celebre una Conferencia de capacidades. En junio se adoptó un Plan de Acción en este terreno para los próximos años. El Plan señala como objetivo que las operaciones civiles de la UE sean multifuncionales, es decir, que al mismo tiempo puedan ser por ejemplo de policía y estado de derecho. Otro de los aspectos a destacar del Plan es, cómo el mismo señala, la posición privilegiada que tiene la UE como actor internacional de seguridad. La Unión puede aportar a la resolución de conflictos diversos recursos: los aspectos militares y civiles de la PESD, pero también la política de ayuda al desarrollo. Pero además, la seguridad es cada día en menor medida un compartimento estanco. Por ello el Plan aboga por que se

(41) Ver Decisión 2000/354/PESC DOCE L 127, 27.5.2000.

establezcan contactos entre el Comité de Coordinación de altos funcionarios previsto para los Asuntos de Justicia e Interior en el Tratado de la Unión Europea (artículo 36) y el Comité para la gestión civil de crisis mencionado al hablar de los órganos técnicos. Nos referiremos ahora a las distintas clases de misiones.

Policía

Las operaciones de policía de la UE se han concebido de forma amplia en los principios rectores de las mismas elaborados por el Comité para la gestión civil de crisis. El objetivo es que la UE pueda realizar toda la gama de operaciones, desde las llamadas de reforzamiento hasta las de sustitución. La primera clase, a la que pertenece la misión en Bosnia-Herzegovina, supone tareas de formación y asesoramiento para que los policías de los países receptores ajusten sus actuaciones a las normas internacionales respecto de la protección de derechos humanos. El segundo tipo, las de sustitución, se conciben para un escenario posbélico en el que de forma progresiva las fuerzas de policía ocupan el papel de las fuerzas militares y comienzan a desempeñar las tareas de protección de bienes y derechos que les son propias al mismo tiempo que realizan un trabajo de reactivación judicial y penal. En este escenario de transición en el que el conflicto puede reactivarse en cualquier momento, la UE puede poner esas fuerzas policiales bajo mando militar. Este enfoque integrado entre el aspecto civil y el militar es otro de los principios rectores de este tipo de misiones.

Cuestión como siempre importantísima en todo esto son las capacidades concretas a las que los Estados se han comprometido. En este sentido hay que señalar el cumplimiento de los plazos desde que Feira se marcó como objetivo el de 5.000 policías para 2003, cifra que se concretó en la Conferencia de Capacidades de policía celebrada en Bruselas el 19 de noviembre de 2001, poco antes por tanto de la declaración de operatividad de Laeken. Por otra parte hay que destacar que de esos 5.000 policías comprometidos, 1.400 son movilizables en 30 días. Desde un punto cualitativo, las fuerzas de policía son tanto estrictamente civiles como con *status* militar (tipo Guardia Civil) y han sido comprometidas en forma de oficiales individuales y de unidades (42).

(42) Los policías encuadrados en unidades se consideraron ya en el Consejo Europeo de Niza como una forma eficiente de intervención en los estadios iniciales de situaciones complejas.

Durante la presidencia española se aprobaron por el COPS documentos importantes como los relativos a las orientaciones para la estructura de mando y control, el concepto UE para la planificación policial, así como los conceptos necesarios para las dos tipos de misiones, de reforzamiento y de sustitución a los que se ha hecho referencia anteriormente.

En el año 2003 se realizó el ejercicio “*Lucerna 03*” que puso a prueba la elaboración conceptual sobre la interoperabilidad de las Unidades Integradas de Policía, en especial respecto del despliegue rápido de cuarteles generales.

Fortalecimiento del Estado de Derecho

El fortalecimiento del Estado de Derecho en los países que hayan sufrido crisis se considera fundamental para conseguir efectos duraderos de las misiones policiales tanto de prevención de conflictos como de gestión de crisis. En este sentido, el Consejo de Goteborg señaló la necesidad de que en 2003 los socios se hubieran comprometido a aportar 200 funcionarios entre los que hubiera jueces, fiscales y funcionarios de prisiones. La presidencia española celebró el 16 de mayo de 2002 una conferencia de capacidades que generó un compromiso de 282 funcionarios (72 jueces, 48 fiscales, 38 para servicios de administración, 72 funcionarios de prisiones y 34 bajo el epígrafe “otros funcionarios”). De esta cifra global comprometida, 60 funcionarios pueden ser enviados en el plazo de 60 días y en misiones de investigación se han comprometido hasta 43 funcionarios. Además de estas contribuciones de los socios comunitarios, la UE ha previsto la colaboración con la OSCE, la ONU y el Consejo de Europa para la selección y formación de expertos.

En julio de 2004, conforme anunció el Consejo Europeo de Bruselas, la UE ha lanzado la primera misión de este tipo EUJUST THEMIS, a petición del gobierno georgiano y que se ocupará de los desafíos urgentes que plantea el sistema judicial, en particular el sistema de justicia penal.

Fortalecimiento de la Administración Civil del Estado

El siguiente paso en la recuperación de la vida normal de un Estado lo constituye sin duda el tener una Administración eficaz y profesionalizada. Para ello, la UE ha pensado desde el principio del proceso en la necesidad de reclutar funcionarios de los Estados miembros para poner en marcha de nuevo las estructuras públicas. Por ello el Consejo de Goteborg de 2001 estableció la necesidad de que los estados Miembros prepararan un

pool de expertos, preferentemente con experiencia internacional, que cubrieran distintas funciones de la administración civil del Estado. Las áreas que se destacaban eran las de funciones administrativas generales (43), funciones sociales (44) así como de infraestructuras (45).

Al igual que en los casos anteriores, el tipo de misiones a desarrollar serían tanto de apoyo a administraciones poco robustas como de actuación en casos en que éstas fueran totalmente inexistentes, con el objetivo de que cuanto antes se implanten estructuras que puedan ser gestionadas por los funcionarios locales. Como en todos los aspectos de la gestión de crisis la UE pretende una coordinación y cooperación entre los aspectos militares y civiles, y de estos que ahora estamos repasando entre sí. De otro lado, se considera importante que las misiones estén abiertas a la participación de la sociedad en general, siendo el terreno de los aspectos civiles absolutamente propicio a trabajos de empresas u ONG s. Igualmente, se ha elaborado un Concepto General de actuación en procesos electorales y comunidades locales.

Protección civil

La protección civil ha sido otro de los campos de preocupación de los aspectos civiles de la gestión de crisis. En este sentido se distingue la asistencia en caso de desastres naturales y en caso de operaciones de gestión de crisis. La asistencia de protección civil en la gestión de crisis se asume como más compleja que en los casos de desastres naturales tecnológicos o medioambientales, entre otras razones debido a la presencia de un mayor número de actores internacionales y a la obligación de aplicar el derecho internacional humanitario. Las tareas de protección civil a desarrollar en este tipo de crisis serían, entre otras, las de prestar la inmediata protección en necesidades básicas a las poblaciones afectadas, como pueden ser la búsqueda y el rescate, la construcción de campos de refugiados o la provisión de sistemas de comunicaciones.

El objetivo establecido en 2001 que aún no se ha concretado del todo, sobrepasando el objetivo temporal de 2003, fue el siguiente:

(43) Registros civiles y de la propiedad, preparación de elecciones, sistema tributario, administración local, servicios de aduanas.

(44) Educación, servicios sociales, servicios médicos y sanitarios.

(45) Suministros de agua, luz, energía, telecomunicaciones, infraestructuras permanentes, transporte, recogida de basuras.

- Dos o tres equipos de valoración o de coordinación compuestos por 10 expertos que pudieran ser enviados entre 3 y 7 horas dependiendo de las circunstancias. Para ello se establecería una base de datos de 100 expertos seleccionados para este fin, con activaciones de 24 horas.
- Grupos de intervención de protección civil de hasta 2.000 personas movilizables en muy poco tiempo.
- Recursos suplementarios o más especializados, incluso de ONG,s que pudieran ser enviados en un plazo de entre dos días y una semana.

RELACIONES CON LA OTAN Y TERCEROS ESTADOS EN EL ÁMBITO DE LA PESD Y CON ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Organización del Tratado del Atlántico Norte

Dejamos antes a la OTAN en la década de los 90 y la encontramos ahora con más miembros y embarcada en el proceso conocido como de Praga. El mismo pretende tanto un refuerzo de capacidades como la creación de una Fuerza de Reacción Rápida que esté operativa no más allá de 2006. Hay que tener en cuenta que puesto que casi todos los países de la UE lo son también de la OTAN, ambos procesos están concebidos para que no solamente sean compatibles sino que se refuercen.

En lo que respecta a la PESD, tras arduas y largas negociaciones el 16 de diciembre de 2002 se consiguió el ansiado acuerdo UE-OTAN que permitirá a la UE realizar operaciones de gestión de crisis con activos y recursos de la organización atlántica, como el caso de la operación Concordia.

Además, entró en vigor el esquema de relaciones propuesto en Niza (46) con lo que en cada presidencia habrá al menos una reunión entre el COPS y el Consejo del Atlántico Norte a nivel embajadores y otra a nivel ministerial, así como reuniones entre el Comité Militar de la UE y el de la OTAN. En el caso de que haya una situación de crisis se intensificarán los

(46) Para un estudio detallado del esquema de relaciones véanse tanto las conclusiones del Consejo de Niza (<http://www.europa.eu.int>) como un resumen en *“La política europea común de seguridad y defensa ante la presidencia española”*. Instituto de Estudios Europeos de la USP-CEU.

contactos a nivel político y, en su caso, se iniciará el proceso de identificación de los recursos a utilizar.

En relación a la organización atlántica hay que resaltar el hecho de que en 2003, entre el 19 y 25 de noviembre, se realizó el CME/CMX 03, primer ejercicio de gestión de crisis conjunto UE-OTAN jamás realizado, para probar los mecanismos de planeamiento estratégico en el caso de una operación de la UE realizada con medios OTAN. En 2004 el CME 04 se centró en las capacidades de la UE para realizar una operación sin recurrir a los medios de la OTAN. Este ejercicio ha sido el primero en el que la UE, sobre la base de elementos de control y dirección británicos, contó con un Cuartel General propio de operaciones.

Terceros países

En relación a los terceros países hay que distinguir en primer lugar los que son miembros de la OTAN pero no de la UE. Niza se ocupó de ellos fijando también un esquema de reuniones a nivel de embajadores y Jefes de Estado Mayor de la Defensa.

En lo que se refiere a países que son de la UE pero no de la OTAN, como es el caso de Chipre y Malta, el Consejo de Copenhague de diciembre de 2003 decidió que no participarían en las misiones realizadas con activos de la UE.

Un tercer grupo de países lo constituyen Rusia, Ucrania y Canadá. El Consejo de Sevilla de 2002 acordó las relaciones con los mismos a partir del esquema propuesto en Niza y acordado con los mismos. En general, se prevén reuniones a nivel de embajadores entre el COPS y los embajadores, y la posibilidad de destacar un oficial de enlace. En caso de crisis podrán contribuir mediante tropas. Si se trata de operaciones con recursos OTAN habrá que estar a las relaciones de estos países con la misma que en el caso de Rusia, es la nueva relación tras el 28 de mayo de 2002 en Roma (47), y en el caso de Ucrania, la Carta de Asociación especial con Ucrania de 9 de julio de 1997.

(47) La Declaración de Roma establece un Consejo Rusia-OTAN como mecanismo de consulta, búsqueda de consenso, cooperación, decisión y acción conjunta, en el que los 19 aliados y Rusia trabajarán como iguales en un amplio espectro de cuestiones de seguridad de interés común para todo el área euroatlántica, como son la gestión de crisis, la lucha contra el terrorismo, la no proliferación, el control de armas y el establecimiento de medidas de confianza, la defensa antimisiles de teatro, la cooperación entre

Otro grupo de países con los que la UE ha iniciado en 2003 un diálogo en materia PESD son los mediterráneos, a nivel de embajadores, representantes del Estado Mayor y reuniones cada seis meses de grupos de expertos. Además, se ha iniciado con la OTAN un diálogo sobre los Diálogos Mediterráneos de ambas organizaciones.

Organizaciones internacionales

En lo que se refiere a las relaciones de la UE en materia PESD con organizaciones internacionales hay que mencionar en primer lugar la que en 2003 se estableció con la OSCE (Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa). Tras la ampliación de la Unión, 25 de los 55 miembros de la OSCE son miembros de la UE. Por ello se ha acordado un esquema de cooperación que permita el desarrollo del programa de la UE de prevención de conflictos violentos adoptado por el Consejo de Goteburgo de 2001 y el documento de la OSCE "*Plataforma para la seguridad cooperativa*". La cooperación debería alcanzar lo político-militar, lo económico y lo medioambiental, así como tareas concretas en materia de prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación post-conflicto. Los mecanismos serán tanto el intercambio de información, como las misiones de averiguación de hechos o la coordinación de actividades diplomáticas, con la posibilidad de comunicados conjuntos. Se establecen mecanismos de relación a nivel político.

En segundo lugar, el 24 de septiembre de 2003 se firmó una declaración conjunta UE-ONU sobre gestión de crisis que establece un marco estructurado de consulta y cooperación en este ámbito y se allana el camino para una acción más eficaz de apoyo de la UE a la ONU en zonas de crisis. A lo largo de 2004 se ha creado un comité director mixto UE-ONU (48). Los trabajos avanzan en torno a una cooperación que tendría

ejércitos y las emergencias de protección civil. La diferencia entre este Consejo y el Consejo Permanente Conjunto creado al amparo de la Carta de Relaciones de 1997 radica en el hecho de que antes los aliados establecían una posición y después negociaban con Rusia, ahora la reunión para tratar los temas de interés conjunto convoca al mismo tiempo a los 20 países. El Consejo se reunirá al menos una vez al mes a nivel de embajadores y representantes militares, dos veces al año a nivel de ministros de defensa y jefes de Estado Mayor y ocasionalmente a nivel de jefes de Estado y de gobierno.

(48) Ver informe de la presidencia irlandesa al Consejo Europeo de Bruselas de 17/18 de junio de 2004.

dos modelos principales. Por una parte, el supuesto en el que desde un punto de vista individual un Estado de la UE decida aportar fuerzas para una operación de la ONU. En este modelo la Unión podría adoptar una función de coordinación de las contribuciones nacionales. La segunda modalidad sería el que la Unión dirigiera desde el punto de vista estratégico y político una operación de la ONU. Habría a su vez dos posibles formatos dentro de esta segunda modalidad. Uno, el llamado “modelo de puente entre fuerzas”, en el que una fuerza de despliegue rápido de la UE realizaría las funciones necesarias hasta que pudiera ser relevada por la ONU. El segundo formato sería el de “fuerzas de reserva”, aportando fuerzas ajenas al teatro de operaciones.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA OTAN, LA UE Y EL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO

LA OTAN, LA UE Y EL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO

Por IGNACIO CARTAGENA NÚÑEZ

INTRODUCCIÓN

La historia nos enseña que las alianzas difícilmente sobreviven a los enemigos contra los que se crearon: eso fue lo que pasó con la que se formó contra Francia en el curso de las guerras napoleónicas, contra Alemania durante la Primera Guerra Mundial o contra Hitler en la Segunda. Esta máxima, sumada a la premura con la que muchos pretendieron pasar página del breve, aunque intenso, siglo XX fue lo que llevó, a principios de los 90, a considerar que, “si bien los días de la Alianza Atlántica no estaban contados, sus años sí que lo estaban” (1). Hoy en día gozamos de la perspectiva suficiente como para saber hasta qué punto este diagnóstico, al igual que otras muchas frases milenaristas pronunciadas tras la caída del muro, estaba equivocado. La Alianza Atlántica ha sobrevivido a la defunción de su enemigo natural, a la necesidad de defender a Europa frente a la amenaza soviética e incluso al planteamiento geoestratégico que circunscribía su radio de acción al Atlántico Norte. Los enemigos de ayer son hoy sólidos aliados; las amenazas de antaño han dejado de ser preocupaciones prioritarias; y escenarios que hace apenas una década podían resultar de política ficción dibujan el horizonte de nuestros días.

(1) Afirmación aparecida en WALTZ, KENNETH: “*The Emerging Structure of International Politics*”, *International Security* 18, no. 2 (Otoño 1993); MEARSHEIMER, JOHN: “*Back to the future*”. *International Security* 15, No. 1 (Verano de 1990).

En este nuevo marco, la UE ha decidido emprender la construcción de sus propias capacidades militares: una construcción de gran contenido simbólico, que hunde sus cimientos en el último reducto de los estados nación, y entra además, de lleno, en un terreno tradicionalmente reservado a la garantía del vínculo transatlántico. Este camino se inicia en Saint Malo, en 1998, donde, más que a una cumbre bilateral entre dos socios comunitarios —Francia y Gran Bretaña— se asiste a la conciliación entre dos visiones de la defensa europea tradicionalmente opuestas. Prosigue con los Consejos de Colonia, Helsinki y Santa María da Feira, donde se escriben capítulos esenciales en materia de objetivos y capacidades —tanto civiles como militares— de la PESD. Y coincide, en cada uno de esos pasos, con el desarrollo de un diálogo euroatlántico —sobre la base de la OTAN y la UE— tan lleno de buenos propósitos como salpicado de tensiones y desconfianzas. Desde ambas orillas del Atlántico se ha intentado así buscar la cuadratura del círculo: un marco común de entendimiento, que permita el desarrollo de las capacidades UE sin mermar los intereses y competencias de la OTAN, sin volver la espalda a los compromisos adquiridos y sin marginar del proceso decisorio a los socios atlánticos no comunitarios; y todo ello, sin producir menoscabo alguno de la seguridad del continente.

En ocasiones, la búsqueda de entendimiento antes descrita ha amenazado con convertirse en rivalidad entre organizaciones condenadas a entenderse. Fue lo que sucedió a resultas de Consejo Europeo de Colonia, al cabo del cual Madeleine Allbright señalaba que toda iniciativa comunitaria debía basarse en una triple “d”: no discrimination, no duplication, no decoupling. Más recientemente, volvió a suceder con ocasión de la Cumbre de Tervuren, en pleno apogeo de la crisis de Irak, cuando una Francia despechada por su marginación de las instancias de la OTAN, promovía la creación de un Cuartel de Estado Mayor Europeo junto a Alemania, Bélgica y Luxemburgo. El intento, que al final fue reconducido al contexto UE- y rebajado de su contenido- por una hábil propuesta británica, puso en alerta a los aliados americanos y turcos, y mereció las críticas del propio Donald Rumsfeld, quien señaló que *“el vínculo transatlántico jamás podría ser reemplazado por una Defensa del Chocolate”*.

En las líneas que siguen, pretendemos explicar por qué la solución recientemente alcanzada en torno a los acuerdos de Berlín Plus no pone un punto final, sino un punto y seguido al diálogo UE/OTAN. Falta concretar algunas cuestiones de matiz que a la postre resultan el epicentro del debate: el derecho de última palabra sobre si una operación corres-

ponde a la UE o a la OTAN, la intervención de los socios no comunitarios en aquellos casos en que se opere con medios PESD, cuándo ha de activarse el mecanismo de toma de decisiones de la PESD y cuándo ha de hacerlo el SHAPE de la Alianza. Estando estas preguntas aún en el aire, no resulta aventurado señalar que el diálogo/discusión entre la OTAN y la UE se ha cerrado en falso con los acuerdos de Berlín Plus. Los próximos meses, en los que la presidencia holandesa se ha fijado el objetivo de avanzar —al socaire de la Constitución Europea— hacia un entendimiento total entre OTAN y UE, pondrán a prueba, al mismo tiempo, el grado de solidez y el grado de flexibilidad del vínculo transatlántico.

Comenzaremos haciendo alusión a la historia reciente de las relaciones UE/OTAN: la comprendida en el arco de seis años que va desde la Cumbre de Saint Malo hasta la actualidad. Haremos énfasis en los distintos capítulos de la construcción de la PESD, y en la interacción que, a veces en forma de aproximaciones, y a veces en forma de desencuentros, ha suscitado dichos avances en el desarrollo de la Alianza Atlántica. Dedicaremos un epígrafe independiente de Berlín Plus, el más depurado marco de entendimiento que, hasta la fecha, han conseguido la Unión Europea y la OTAN, analizando las etapas de la negociación, los principales escollos de la misma y el contenido final de los acuerdos. Pasaremos luego a ocuparnos de las escasas ocasiones en que ha podido ponerse a prueba la efectividad de la cooperación transatlántica en materia de defensa: las primeras operaciones PESD (que han tenido lugar a lo largo del pasado año) y los recientes simulacros de operaciones conjuntas. Analizaremos seguidamente el episodio de Tervuren, donde cuatro miembros de la Unión decidieron anticiparse a la construcción de capacidades defensivas comunes proponiendo la creación de un Cuartel de Estado Mayor a cuatro bandas: observaremos cómo, a pesar de que dicha apuesta no prosperara, su mero lanzamiento supuso una reactivación del debate sobre las relaciones transatlánticas y una nueva vuelta de tuerca en la historia de la PESD. Finalmente, examinaremos el futuro de dicho debate a la luz de la Constitución Europea.

EL DIÁLOGO UE/OTAN A PARTIR DE SAINT MALO

Cabe buscar las bases de la relación entre la Unión Europea y la Alianza Atlántica en la cooperación entre la UEO y la OTAN en la década de los 90, la cual se regía por una serie de acuerdos iniciados en Bruselas en 1994 y culminados en el Consejo del Atlántico Norte celebrado en

Berlín en 1996. Dichos acuerdos garantizaban la posibilidad de que la UEO, en el desempeño de misiones Petersberg, pudiera recurrir a las capacidades OTAN siempre y cuando una decisión del Consejo Atlántico así lo determinara. Otros aspectos que se dilucidaron en Berlín fueron la posibilidad de que el Deputy SACEUR desempeñara un papel en operaciones UEO y la eventual inclusión de miembros de la Alianza (que no lo fueran de la UEO) en operaciones de esta última.

Hasta 1998, este fue el marco de entendimiento en una relación que, por lo demás, no planteaba grandes problemas debido a la dispar naturaleza de las organizaciones aludidas: una OTAN plenamente consolidada y una UEO sumida en perpetuo letargo. Basado en un evidente desequilibrio, este “diálogo” —más teórico que práctico— no planteaba problemas de gran calado. Sin embargo, la Cumbre de Saint Malo, precedida del Consejo Europeo de Pörschäch, supuso la entrada de un nuevo actor, la UE, en el escenario europeo de la seguridad y la defensa. Paradójicamente, este hito de la historia de la integración se produjo al margen de las grandes citas comunitarias, en una cumbre bilateral en la que el llamado “Caballo de Troya” de los Estados Unidos en la UE, Gran Bretaña, aceptaba por primera vez la idea de que “la Unión debe tener capacidad para la acción autónoma, apoyada por una fuerza militar creíble, los medios para usarla y la disposición de hacerlo, con objeto de dar respuesta a las crisis internacionales” (2).

La administración Clinton no tardó en percibir que el viraje del atlantismo británico puesto en escena en Saint Malo podía suponer, a medio plazo, una redefinición del vínculo trasatlántico. Con gran contundencia, Madeleine Albright, en un artículo publicado pocos días después de la cumbre, establecía cuáles debían ser los límites de dicha redefinición: se trataba de la teoría de las tres “d”, que hasta ahora ha venido vertebrando el parecer de los países más atlantistas: no desmembración de las capacidades (no *decoupling*), no duplicación de los esfuerzos (no *duplication*) y no discriminación de los aliados de la Alianza en la toma de decisiones (no *discrimination*.) En 1999, coincidiendo con las operaciones en Kosovo, la OTAN celebraba su cincuenta aniversario. En la declaración final de la Cumbre de Washington, en la que se procedió a realizar una

(2) La declaración establece también que los “compromisos de defensa colectiva suscritos por los estados miembros (léase, artículos Cinco del Tratado de Washington y del Tratado de Bruselas) deben mantenerse” Declaración Franco-Británica de Saint Malo, Francia, 4 de diciembre de 1998.

revisión del concepto estratégico de la Alianza, se expresaba el apoyo de los esfuerzos de los aliados de Europa occidental por incrementar sus capacidades, si bien se añadía la cautela de que “estas no debían colisionar con los intereses de la Alianza” (3).

Volviendo al marco de la Unión, en junio de 1999, el Consejo Europeo de Colonia supuso la incorporación de lo acordado en la declaración bilateral de Saint Malo al ámbito del segundo pilar. Partiendo de una iniciativa franco-alemana, el texto de Colonia dotaba a la política europea de seguridad y defensa de “una capacidad de acción respaldada por capacidades militares creíbles, así como mecanismos apropiados de toma de decisiones.” La OTAN continuaba siendo el principal garante de la defensa colectiva (a través de su artículo 5) y, en el caso de que se produjera la integración de la UEO en la UE, los compromisos adquiridos en virtud de ambos artículos Cinco (Washington y Bruselas) se mantendrían para aquellos países miembros de la Unión que también lo fueran de estas dos organizaciones. Javier Solana, quien, siendo Secretario General de la OTAN había lanzado la operación de castigo sobre la República Federal Yugoslava, era nombrado en Colonia Secretario General del Consejo: un cargo bifronte que también le confería el título de Alto Representante de la Unión para la PESD y, que propició su designación, pocos meses más tarde, como Secretario General de la Unión Europea Occidental.

Lord Robertson, sustituto de Solana al frente de la Alianza, volvía entonces a insistir en que la defensa europea no debía construirse en detrimento del vínculo transatlántico. En un planteamiento similar al de Madeleine Allbright, el nuevo Secretario General proponía tres principios de coordinación PESD/OTAN: la mejora de las capacidades europeas de defensa (*improvement*) la transparencia hacia todos los aliados (*inclusiveness*) y la indivisibilidad de la seguridad europea (*indivisibility*) (4). En Helsinki y Santa Maria da Feira, al tiempo que se ponían los cimientos de las futuras capacidades y organigrama de la PESD, se avanzó también en el diálogo transatlántico. Fue en la cumbre portuguesa donde más hincapié se hizo en los mecanismos civiles de gestión de crisis, la aportación

(3) Comunicado final de la Cumbre de Washington, recogido en RUTTEN, “*From Saint Malo to Nice: European Core Documents on CFSP*”, European Institute for Security Studies, París, 2001.

(4) Discurso de Lord Robertson ante la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, reunida en su sesión anual en Ámsterdam, el 15 de noviembre de 1999, en RUTTEN, MAARTJE, op. cit. pag. 21.

más característica de la incipiente PESD. En este terreno, se fijaron los principios y modalidades en virtud de los que los miembros no europeos de la OTAN y los candidatos a la adhesión podían contribuir a dicha tarea, dándose, además, la bienvenida a la participación de terceros estados asociados (en particular, PECOs) en la mejora de las capacidades PESD, sin desdeñar las ofertas ya realizadas por parte de Noruega, Polonia y la República Checa.

Una vez fijados los objetivos de la PESD en las anteriores cumbres, en noviembre de 2000 se celebró la primera conferencia de capacidades con objeto de cumplir el “headline goal” de Helsinki. En dicha conferencia se leyeron las conclusiones de la *Headline Task Force* creada al efecto en Santa Maria de Feira. En aquellos sectores en que se requería una cooperación entre la UE y la NATO, a la GTF se sumaba un equipo de expertos de la NATO, en un ensayo de cooperación UE/OTAN sin precedentes hasta la fecha, conformándose así la “HTF+” Sin embargo, para inquietud del “aliado americano”, el ministro francés Alain Richard señaló, en su discurso con ocasión de esta cumbre (5), que para la credibilidad de la defensa europea era primordial el poder actuar tanto con medios OTAN como sin ellos. “Deseo precisar — señalaba — “que para aquellos de nosotros que también se han embarcado en el ejercicio de la OTAN de mejora de las capacidades de defensa, hay, desde luego, coherencia y compatibilidad entre los objetivos fijados sin que esos dos procesos puedan ser confundidos o sin que los esfuerzos necesarios para llevar uno de ellos a cabo puedan bastar para dar satisfacción al otro. Seamos claros: nos hemos marcado el objetivo de operar en el seno de la Unión Europea recurriendo —o no— a los medios de la Alianza, y, por tanto, el campo de aplicación de nuestros proyectos es más amplio que el del plan de capacidades de la Alianza”.

Niza, conferencia intergubernamental centrada en el reparto de cuotas de poder de cara a una inminente ampliación de la UE a 25, supuso un estancamiento del proceso de integración en muchos ámbitos, no así la PESD, donde se experimentaron algunos avances. Los socios europeos, a pesar de reafirmarse en la necesidad de una identidad defensiva propia, acordaron señalar, en las conclusiones, que la “defensa colectiva” seguía sendo una responsabilidad de la OTAN. En cuanto a la compatibilidad

(5) Conferencia de Alain Richard con ocasión de la Conferencia de Capacidades de Bruselas, noviembre de 2000, recogido en RUTTEN, MAARTJE, op. cit. pag. 21.

entre las capacidades UE con las de la Alianza, al Anexo VI del Tratado se adjuntó un sub-anexo con los principios que habían de garantizarla, y que desde entonces se han reiterado sin apenas variaciones. Son los siguientes: desarrollo de mecanismos de cooperación y consulta entre la UE y la OTAN; respeto a la distinta naturaleza de ambas organizaciones; realización de operaciones conjuntas sobre una base de igualdad; no discriminación hacia ningún otro miembro.

En el periodo que media entre Niza y el Consejo de Laeken tuvieron lugar los atentados del 11 de septiembre, auténtico punto de inflexión en la política de seguridad en ambas orillas del Atlántico. Tanto antes como después, las principales noticias acerca de la PESD surgieron lejos de las grandes citas comunitarias, del ámbito de los encuentros bilaterales y los medios de comunicación. A modo de ejemplo, una coincidencia: el 12 de junio de 2001 se celebró la primera reunión entre el comité militar de la OTAN y el de la UE. Ese mismo día, en Friburgo, tenía lugar una cumbre bilateral Franco-Alemana de defensa y seguridad donde el tándem franco-alemán volvía a poner de manifiesto su intención de que la UE avanzara hacia la consecución de *todas* sus capacidades defensivas. Dos puntos se destacaron en la agenda de la cumbre: los mecanismos de diálogo con la OTAN (que ese mismo día se estaban perfilando en Bruselas) y la creación de una célula propiamente europea de transporte aéreo de tropas (uno de los déficit defensivos que la experiencia de Kosovo había puesto más en evidencia).

En un artículo publicado en el *Financial Times*, titulado *destined to cooperate* (6) Javier Solana intentaba explicar a la otra orilla del Atlántico la visión europea de la falla transatlántica. Nótese la fecha: apenas dos días después de la cumbre franco-alemana, Solana apuntaba a la actitud americana como una de las causas del distanciamiento, hablando de “los obstáculos al comercio, la no ratificación del protocolo de Kyoto, el proyecto sobre el escudo anti-misiles”. Sin embargo, también indicaba que la “falla transatlántica es más retórica que real. En la gestión diaria de crisis las relaciones siguen funcionando bien”. En contrapartida, el presidente Bush en su visita a Varsovia, el 15 de junio de 2001, señalaba: “*cuando Europa y América están unidas, como ahora, la historia tiende a la estabilidad; cuando no, tiende a la tragedia*” Pero también alertaba en tono ciertamente críptico “*no olvidemos en el futuro las lecciones del*

(6) SOLANA, JAVIER: “*Destined to cooperate*”, artículo aparecido en *Financial Times*, 24 junio de 2001.

pasado” (7). El presidente americano también aprovechó este viaje para tomar parte, en Goteborg, en su primera cumbre UE/EEUU, en cuyo comunicado final se aludió, favorablemente aunque sin profundizar en él, a la identidad europea de defensa.

A partir de ese momento, la PESD y la Alianza Atlántica experimentan algunos avances paralelos. La OTAN volvía a ocupar su lugar en la actualidad internacional a finales de 2002, con la celebración de la cumbre de Praga. Tres fueron los ejes de la cumbre: la segunda gran ampliación de la Alianza (es decir, el ingreso de Letonia, Estonia, Lituania, Eslovenia, Eslovaquia, Rumanía y Bulgaria) el cual se haría efectivo en 2004. Una reformulación de los objetivos, capítulo en que se hizo especial hincapié en la combinación terrorismo-armas de destrucción masiva, lo que llevó a la aprobación de un “Concepto Militar de la Lucha Antiterrorista”. Y una reforma de la estructura de mando estratégico, con la mirada puesta en convertir el Mando Estratégico de Europa en auténtico centro de operaciones de la Alianza.

Para la UE, el 2002 se cerraba con el Consejo Europeo de Copenhague (12-13 de diciembre de 2002) clave en el proceso de ampliación. Esta Cumbre fue especialmente relevante en dos campos: el primero, la ampliación. La cumbre nórdica fue el gran aldabonazo para la entrada de los países de la Europa Central y Oriental. El segundo, la PESD: las negociaciones de Copenhague fueron capaces de resolver la mayoría de los problemas existentes en torno a Berlín Plus. Al cabo de tres años de difíciles negociaciones, el acuerdo entre la OTAN y la UE permitió a esta última tener acceso a las capacidades de planeamiento de la Alianza, en aquellos casos en que la OTAN en su totalidad no estuviera implicada. A raíz de esta solución, finalmente alcanzada el 17 de marzo de 2003, se produjo la firma de un histórico acuerdo de confidencialidad en el tratamiento de la información entre la OTAN y la UE. Poco después la UE anunciaba su voluntad de hacerse cargo de la operación en Macedonia, tarea que finalmente asumió a comienzos del año pasado.

Así pues, 2003 ha sido el año en que la PESD ha comenzado a ser operativa y a tener un incipiente planteamiento estratégico propio. Por vez primera en su historia la Unión acuñaba un concepto estratégico

(7) Discurso del Presidente George W. Bush con motivo de su visita oficial a Polonia, recogido en RUTTEN, MAARTJE, op. cit. pag 21.

común, bajo la forma del documento “Una Europa segura en un mundo mejor”, presentado con ocasión del Consejo de Tesalónica en junio de 2003. Este importante documento se analiza en profundidad en el capítulo siguiente de este Cuaderno de Estrategia.

El último hito de la relación OTAN/UE hasta la fecha es el que se enmarca en el texto de la recientemente aprobada Constitución Europea, donde se intenta dar fuste constitucional al modelo de “cohabitación” acordado entre las dos organizaciones. Los compromisos en el marco de la PESD se adoptarán “sin perjuicio de los compromisos que tengan los estados miembros en el seno de la OTAN”. Ello supone reconocimiento expreso de la compatibilidad entre la Alianza atlántica y el proyecto de una PESD autónoma, y se ha plasmado recientemente en una solución al conflicto de la compatibilidad institucional de ambas estructuras de mando. La Unión convertirá en permanente la unidad de planificación eventual que hoy tiene en el cuartel general de la Alianza Atlántica (SHAPE, en Mons, a 60 Kilómetros de la OTAN) y al mismo tiempo creará un grupo militar de planificación en el Estado Mayor europeo, situado en Bruselas. A este segundo organismo de planificación se recurrirá en el caso de que la UE decida desplegar medios militares al margen de los medios de la Alianza.

Está por ver la espinosa cuestión de cómo conviven estos dos organismos (SHAPE/unidad de planes de defensa) que aparentemente se solapan, máxime cuando aún hoy no queda claro cuáles habrán de ser misiones PESD y cuáles misiones OTAN, ni quien tiene la última palabra para decidirlo. Esos dilemas, que a buen seguro desbordan las ambiciones del protocolo constitucional, son la auténtica asignatura pendiente, a día de hoy, de la defensa europea.

LA COORDINACIÓN OTAN/UE A LA LUZ DE BERLÍN PLUS

Los avances hacia la construcción de una PESD que tuvieron lugar a raíz de la cumbre de Saint Malo evidenciaron la necesidad de construir un marco de relaciones de cooperación más amplio que los acuerdos de Berlín del año 1996. Los límites de dicho marco los fijó Washington antes incluso que el propio Consejo Atlántico, pudiendo adivinarse a partir de entonces que el diálogo OTAN/PESD iba a ser, en gran medida, un traspaso del diálogo EEUU/UE. Las exigencias entonces impuestas por la

administración Clinton quedaban determinadas por las tres “d” de Madeleine Allbright (8) a las que antes hicimos referencia.

De las tres condiciones, la más inquietante para los miembros no comunitarios de la Alianza era la tercera, es decir, la no discriminación. Aunque en Berlín parecía haberse sellado la posibilidad de que no miembros de la UE participaran, en pie de igualdad, en operaciones lideradas por la Unión, las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia podían leerse como una marcha atrás unilateral respecto del acuerdo OTAN/UEO, al establecer claramente “el principio de autonomía de decisión de la Unión, y en concreto el derecho del Consejo de examinar cuestiones de política y de procedimiento”. Turquía, miembro de la Alianza y candidato a la adhesión a la Comunidad, señaló que vetaría cualquier diálogo OTAN/UE si antes no se clarificaba este punto.

La reformulación de los acuerdos de Berlín tomó cuerpo definitivamente con ocasión de la Cumbre de la Alianza Atlántica en Washington; en cuatro párrafos del Comunicado Oficial que puso fin a la llamada “Cumbre del Cincuentenario” se detallaban las pautas que habrían de regir las relaciones UE/OTAN bajo el principio “capacidades separadas pero no separables”. Desde entonces, estos cuatro párrafos, que se transcriben a continuación en su versión original inglesa, han sido denominados convencionalmente “Acuerdo de Berlín Plus”:

- *Assured EU access to NATO planning capabilities able to contribute to military planning for EU-led operations* (acceso garantizado por parte de la UE a las capacidades de planificación NATO que puedan contribuir a la elaboración de los planes militares de operaciones conducidas por la UE).
- *The presumption of availability to the EU capabilities and common assets for use in EU-led operations* (previsión de disponibilidad para la UE de capacidades y de elementos comunes de la OTAN para su empleo en operaciones lideradas por la UE).
- *Identification of a range of European command options for EU-led operations, further developing the role of DSACEUR in order for him to assume fully and effectively his European responsibilities* (identificación de un abanico de opciones de mando europeo para operaciones conducidas por la UE, con el desarrollo ulterior del

(8) Citado en RUTTEN, MAARTJE: “*From Saint Malo to Nice: European Core Documents on CFSP*”, European Institute for Security Studies, París, 2001.

papel de Vice Comandante supremo aliado en Europa con objeto de asegurarle la asunción plena y efectiva de sus responsabilidades europeas).

- *The further adaptation of NATO's defence planning system to incorporate more comprehensively the availability of forces for EU-led operations* (ulterior adaptación del sistema de planes de defensa de la OTAN con objeto de garantizar la puesta a disposición de fuerzas para operaciones conducidas por la UE).

A partir de entonces, los esfuerzos de dicho diálogo estuvieron centrados en adaptar estos cuatro párrafos, eje angular del paquete de acuerdos de Berlín Plus, a las nuevas circunstancias y, más en concreto, a ahuyentar los temores turcos ante una Europa de la defensa que pudiera volverse en contra de sus intereses. En Helsinki se reforzó el principio de consultas entre ambas organizaciones, haciéndose énfasis además en el diálogo con los miembros europeos de la OTAN. En Feira los procedimientos de cooperación se concretaron en torno a tres modalidades: En tiempos de paz, el llamado “formato 15+15” que contemplaba reuniones entre los miembros de la UE, por un lado, y los miembros europeos (no UE) de la OTAN y los candidatos a la adhesión, por otro; y el llamado “formato 15+6” (miembros de la UE más los miembros europeos no comunitarios de la OTAN). En tiempos de crisis, se preveían dos fases: en el momento previo a la toma de decisiones, intensificación de las consultas a todos los niveles, en especial con los seis miembros europeos (no UE) de la OTAN. Durante el desarrollo de las operaciones, posibilidad de que estos seis participaran en pie de igualdad con los miembros de la Unión, siempre y cuando se hubieran comprometido capacidades atlánticas. En el caso de no emplearse capacidades OTAN, la participación de estos países quedaba supeditada a una invitación en ese sentido en virtud de decisión del Consejo.

El laberíntico proceso de consultas anteriormente descrito podía resumirse en una sola frase: con capacidades OTAN, las operaciones UE se abrían a la participación de miembros no comunitarios de la Alianza; pero sin capacidades OTAN, la apertura de las mismas a países no comunitarios quedaba al arbitrio del Consejo, pudiendo los países OTAN ser excluidos. Turquía, el candidato a la Comunidad con más incertidumbres (su adhesión sigue sometida al cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague) y más intereses en juego (la cuestión de Chipre, las islas del Egeo, su tradicional rivalidad con Grecia) continuó planteando el veto en caso de que no se encontrara una solución distinta.

A pesar de lo anterior, como tantas veces sucede en la dinámica de la construcción comunitaria, la práctica precedió al acuerdo teórico, y en 2001 dieron comienzo los primeros encuentros a dos bandas entre el COPS y el Consejo Atlántico. Asimismo, los comités militares de ambas organizaciones comenzaron a analizar de modo conjunto las posibilidades de emplear recursos OTAN en aquellas misiones PESD en las que la Alianza en su conjunto no estuviera implicada. Poco más tarde, mayo de 2002, la buena sintonía entre ambas organizaciones se plasmaba en la misión diplomática conjunta que Lord Robertson y Javier Solana realizaban en la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

Aunque el último capítulo de este diálogo aún no se ha escrito, la iniciativa británica conocida como “Documento de Ankara” (diciembre de 2001) supuso el logro de una solución aceptable para ambas partes. En virtud de dicho documento (en el que nunca llega a citarse de modo expreso a Turquía) la UE se comprometía a no dirigir acción alguna en el marco de su Política de Seguridad y Defensa contra un aliado, así como a respetar las obligaciones contraídas por sus miembros en el marco de la OTAN. En segundo lugar, se reforzaba el mecanismo de diálogo con los seis miembros europeos de la OTAN, a los que se permitía asociarse a cualquier decisión del Consejo, así como nombrar representantes permanentes en el seno del COPS.

Quedaba sólo un fleco por cubrir: existía una cláusula que abordaba el caso de un conflicto en el área de los Seis de la OTAN que pudiera repercutir directamente en los intereses y/o la seguridad de estos países. En virtud de dicha cláusula, entre cuyas líneas seguía pudiendo leerse el conflicto chipriota y los recelos turcos, la UE se comprometía a “enfaticar” el diálogo ya previsto para tiempos de paz, lo que el gobierno turco no consideraba garantía suficiente. Sin embargo, hechos ajenos al propio diálogo en materia de seguridad (la presión americana, la candidatura turca a la Comunidad y la subida del Primer Ministro Erdogan al poder) llevaron a una flexibilización de la posición de Ankara. En octubre de 2002, el Consejo Europeo pudo finalmente adoptar la llamada “Declaración de Bruselas” sobre participación de países aliados en operaciones lideradas por la UE. El cuadro se completaba pocos meses más tarde, con la Declaración de Copenhague sobre la no participación de aquellos Estados Miembros que están al margen tanto de la OTAN como del Partenariado para la Paz (Malta y Chipre) en los acuerdos de Berlin Plus.

Las negociaciones en torno a Berlín Plus pueden darse por concluidas en diciembre de 2002. El acuerdo final se concretó a comienzos del año siguiente, en un intercambio de cartas entre el Alto Representante de la UE y el Secretario General de la Alianza Atlántica con fecha de 17 de marzo de 2003. Desde ese día, el paquete de acuerdos se configura como un marco de entendimiento entre OTAN y UE destinado a evitar una duplicación de esfuerzos que, en la otra orilla del Atlántico, se considera innecesaria. El consenso alcanzado entre ambas organizaciones a principios de 2003 se fundamenta, en definitiva, en cuatro pilares: el acceso de la UE a las capacidades de planeamiento OTAN; la puesta a disposición de las capacidades atlánticas para la realización de operaciones UE; la designación del DSACEUR, que siempre es un mando militar de origen europeo, como comandante de cualquier operación liderada por la UE; la adaptación de las estructuras de mando de la OTAN con el objeto de que pueda ser empleada en operaciones PESD.

LAS OPERACIONES Y LOS EJERCICIOS

Poco después de lograrse —sin quedar del todo cerrado— este entendimiento, la OTAN y la UE tuvieron ocasión de ponerlo a prueba, tanto con ocasión de ejercicios y simulacros como en operaciones reales: las primeras operaciones de la historia realizadas bajo bandera comunitaria. Queda al margen la Operación de Policía en Bosnia, a la que no haremos referencia por tratarse de una operación que implicaba, esencialmente, capacidades civiles. Analizaremos con más detenimiento la relación UE/OTAN con ocasión de la operación Concordia y la operación Artemisia, y el reciente ejercicio CME/CMX 03.

Operación Concordia (ARYM): El 31 de marzo de 2003 fue lanzada la operación “Concordia” en la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Se trataba de la primera operación militar de la PESD. En este caso, la Unión tomó el relevo de la operación Allied Harmony de la OTAN. El cometido era el de garantizar el cumplimiento de los acuerdos-marco de Ohrid, firmados en agosto de 2001, cuyo principal objetivo era evitar una escalada del conflicto entre la población macedonia y la de etnia albanesa en la zona. Las fuerzas desplegadas por la UE, estructuradas en el marco del contingente francés, se encargaron de patrullar aquellas regiones de Macedonia que limitan con Albania, Serbia y Kosovo y donde predomina la etnia albanesa. La operación, para la que se contemplaba una duración inicial de seis meses (posteriormente fue ampliada hasta finales

de 2003), contaba con un presupuesto de 6.2 millones de euros y un contingente armado de 350 efectivos. Trece países miembros de la Unión (es decir, todos menos Irlanda y Dinamarca) y catorce no miembros (destacando Turquía y Polonia) aportaron personal para la misma.

Lo más interesante de la operación Concordia es que, a diferencia de las otras realizadas durante 2003 en el marco PESD, ésta supone la puesta en práctica de lo estipulado en los acuerdos de Berlín Plus: aunque se trata de una misión liderada por la UE, los medios y capacidades empleados pertenecen en gran parte a la OTAN y los cuarteles generales de la operación fueron enclavados en el SHAPE, mientras que el DSACEUR, el general alemán Rainer Feist, fue designado Comandante. Posteriormente, al decidirse, en virtud de una decisión del Consejo de 21 de julio de 2003, ampliar la duración de “Concordia” hasta el 15 de diciembre, el mando pasó al general portugués Ferreira Dos Santos, de EUROFOR. Por lo demás, en cada una de las dos fases de la operación se acudió a dos configuraciones diferentes dentro del marco de Berlín Plus: si en la primera se empleó una nación marco (Francia) en la segunda, se optó por una estructura multinacional (la Eurofuerza Operativa Rápida, EUROFOR).

En la actualidad, la operación Concordia ha dado paso a la operación Próxima que implica capacidades exclusivamente civiles y también queda bajo el liderazgo de la UE.

Operación “Artemisa” RD del Congo: Respondiendo al llamamiento del Consejo de Seguridad en el marco del capítulo VII y con la finalidad de evitar una crisis humanitaria de gran escala en la región congoleña de Ituri, la UE lanzó, el 12 de agosto de 2003, la que hasta la fecha ha sido la única operación auténticamente autónoma de la UE.

La fuerza multinacional liderada por la UE tenía como principal tarea la protección de los desplazados, así como la seguridad de la población civil, el personal de Naciones Unidas y el conjunto de cooperantes y voluntarios que operaban en la zona. El contingente enviado fue de 1800 efectivos, con presencia muy mayoritaria del contingente francés, por lo que algunos medios tildaron la operación de “expedición francesa bajo bandera de la Unión”. De hecho, Francia volvió a actuar aquí como “nación marco”, siendo París la ubicación de los cuarteles generales, y francesa la nacionalidad del comandante de la operación y el grueso de la tropa. En cualquier caso, la culminación de la operación Artemisa a principios de septiembre de 2003 —con la partida de las últimas tropas de la PESD y la toma del relevo en el teatro de operaciones por parte de

la misión de las NNUU en la zona— fue valorada como un éxito para el conjunto de la Unión por los propios responsables de MONUC.

La operación *Artemisa* no sólo ha sido la primera operación PESD fuera del continente europeo, sino que también ha sido la primera en prescindir de medios e infraestructura de la Alianza Atlántica. Ni tan siquiera el mecanismo de consultas OTAN/UE, puesto en pie por los acuerdos de Berlín Plus, fue empleado en esta ocasión, lo que suscitó algunas suspicacias entre los miembros no comunitarios de la OTAN. Por su condición de precedente, y pese a la limitación de los medios y capacidades empleados, la operación *Artemisa* es el más claro ejemplo de la orientación que parece estar tomando la PESD.

Por lo tanto, dado el escaso margen que la operación *Artemisa* dejó para la cooperación UE/OTAN, podemos señalar que, en esencia, sólo ha habido dos ocasiones de poner a prueba el funcionamiento de Berlín Plus: una ocasión real, el relevo entre la Alianza y la UE en el mando de la operación Concordia (Macedonia, enero de 2003); y una ocasión virtual, el ejercicio CME/CMX 03 llamado "*Atlantia*" (Bruselas, 2003.) Ambas pruebas, a juicio de los funcionarios implicados, han sido resueltas de modo satisfactorio. Sin embargo, las reducidas dimensiones del escenario de la operación balcánica y del supuesto teórico en el ejercicio bruselese invitan a acoger todo signo de optimismo con una cierta reserva. Algunos funcionarios han sugerido que el supuesto de partida del ejercicio CME/CMX 03 no llegaba a plantear dificultades serias de coordinación: por ejemplo, no se pusieron a prueba de modo exhaustivo los procedimientos de consulta descritos en Berlín Plus, y los mandos del simulacro —un conflicto étnico en una isla del Atlántico— no se vieron sometidos al surgimiento de imprevistos. Una vez contrastadas —por estos medios— las bondades de Berlín Plus, el siguiente ejercicio de la Unión se está ya preparando sobre el supuesto de una operación —similar a la operación *Artemisa*— sin recurso a las capacidades OTAN. Por lo demás, es de esperar que el más que probable relevo de la OTAN por la UE en Bosnia ponga a prueba de modo mucho más eficaz los acuerdos entre ambas organizaciones.

Este será, previsiblemente, el siguiente gran reto de la PESD: el posible relevo de la SFOR en el territorio de Bosnia Herzegovina en diciembre de 2004. La OTAN decidió en la pasada Cumbre de Estambul, en junio pasado, que daría por finalizada su misión a finales de este año; en paralelo, el Consejo de la UE, ya ha elaborado un Concepto General sobre la

Misión PESD en Bosnia (con fecha de 26 de abril) y una primera acción común sobre la que ya ha dado en denominarse Misión Altea. Por lo que respecta al Congo, los trabajos de la Unión tendrán, previsiblemente, continuidad con una misión de policía, cuyo principal objetivo será la formación de agentes congoleños y la protección de autoridades del país.

TERVUREN: EL DESENCUENTRO TRANSATLÁNTICO

En pleno apogeo del cisma causado por la guerra de Irak, en abril de 2003, Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo escenificaron el último capítulo del desencuentro transatlántico (9). En una iniciativa sin precedentes, estos cuatro países propusieron emprender una cooperación reforzada en temas defensivos, y concibieron con tal objeto una estrategia basada en siete puntos. Seis de ellos no suscitaron excesiva polémica, pero el séptimo consistía en la creación de una célula autónoma de planes de defensa, es decir, de un “SHAPE”, similar al de la OTAN, que empezaría incluyendo a los cuatro países citados, y acabaría siendo un órgano propio de la Unión. Como sede, el gobierno belga ofreció unos edificios en el distrito bruselense de Tervuren. Ello suponía conferir a la UE, a la larga, la capacidad de organizar y dirigir operaciones sin emplear recursos de la OTAN; y franquear, por lo tanto, la línea divisoria marcada por el acuerdo de Berlín Plus. Si Berlín Plus supeditaba la acción autónoma de la UE a la no implicación de la Alianza Atlántica en su conjunto, Tervuren podía dotar a la Unión de la infraestructura necesaria para decidir de modo autónomo el cuándo y el cómo de sus actuaciones. Es decir: actuar sin pedir “permiso” previo a la Alianza.

La propuesta belga —respaldada con vehemencia por el Presidente Chirac y el Presidente Schroeder en contra de la opinión de sus propios Ministros de Defensa— causó un inmediato efecto tanto en la Administración Bush como entre los estados de la OTAN no miembros de la UE. Y no sin motivo: además de suponer una intromisión en las competencias de la OTAN, la iniciativa excluía a Gran Bretaña de un terreno —el defensivo— en el que había tenido a partir de Saint Malo una participación destacada, y además estaba firmada por los cuatro estados que habían intentado bloquear, en los meses de enero y febrero, la asistencia

(9) GRANT, CHARLES : “*Relancer la coopération en matière de défense européenne*”, en Revue de l’OTAN, Bruselas, invierno de 2003.

a Turquía en el seno del Consejo Atlántico. Por el contrario, los efectos de esta iniciativa en la opinión pública no deben ser magnificados: en primer lugar, porque en aquellos momentos la campaña de Irak y la amenaza del terrorismo absorbían por completo la atención mediática dedicada a temas internacionales. Y en segundo lugar, porque la idea de poner en común capacidades defensivas tan dispares como la de una potencia nuclear y la de un microestado estaba, por razones obvias, condenada a tener más valor simbólico que real. Un editorial de “Le Soir”, el diario de mayor tirada de la capital belga, bautizó el non-nato cuartel de Tervuren como “la defensa de chocolate”, y el eco de aquella ocurrencia dio pie a buen número de chistes en distintos foros comunitarios.

Una de las consecuencias que cabe ver en el asunto de Tervuren fue la cumbre que, ya en el mes de septiembre, celebraron en Berlín el primer ministro británico, el canciller alemán y el presidente francés. En dicha cumbre —en la que muchos creyeron ver un embrión de “directorio” — el debate defensivo no restó protagonismo, ni mucho menos, a los temas centrales: el proceso de Lisboa, la CIG, CAJI. Sin embargo, sí que se intentó relajar la tensión creada por la extemporánea propuesta de Tervuren. Al mismo tiempo que todos los presentes recogían velas respecto de lo dicho en la capital belga, el Primer Ministro Blair propuso una idea alternativa: la creación de una unidad operativa y de planeamiento en el seno del EUMS (European Union Military Staff) del Consejo y la elevación a permanente del enlace de la UE en SHAPE en el seno de la OTAN, que tendría siempre prioridad sobre aquél. Ello representaba, en la práctica, una marcha atrás respecto de la iniciativa de los Cuatro, pero, en contra de lo que cabía esperar, las reticencias americanas no quedaron disipadas: el embajador Nicholas Burns, representante de EEUU ante la OTAN, solicitó una reunión extraordinaria de los embajadores del Consejo Atlántico para el 20 de octubre, pues, a su juicio, la propuesta británica era aún “la más seria amenaza al futuro de la OTAN”. Lord Robertson, todavía en calidad de Secretario General de la Alianza, no dejaba de insistir en tres puntos básicos: primero, la duplicación de medios era innecesaria, y por tanto convenía evitarla a todo trance; segundo, en la práctica, SHAPE en el seno de la OTAN es un órgano *casí* europeo: de sus 26 miembros, 19 pertenecen a la Unión; tercero, en virtud de lo acordado en Berlín Plus, la UE podía emplear el SHAPE para sus propias operaciones (como había ya había hecho, eficazmente, con motivo de la operación de Macedonia) o recurrir a alguna unidad de planeamiento nacional (como hizo en la operación en el Congo).

La moraleja que puede extraerse del controvertido episodio de Tervuren es, de nuevo, el valor de los símbolos en el terreno de la defensa. Parece evidente que, de haberse llevado a efecto, la creación de una pequeña célula de planificación entre cuatro estados europeos de capacidades tan dispares no habría supuesto —a corto plazo— una notable intrusión en el feudo competencial de la Alianza. Sin embargo, semejante iniciativa, formulada en un contexto de desencuentros transatlánticos, no hacía sino aumentar la mutua desconfianza entre los socios comunitarios y los no comunitarios de la OTAN. Máxime, cuando en el trasfondo de la propuesta parecía estar la irritación francesa ante la solución a la crisis que, por aquél entonces, estaba teniendo lugar en la OTAN: ante el veto francés al plan de defensa de Turquía, el Consejo Atlántico había sido postergado como órgano decisorio en favor del Comité de Planes de Defensa, donde Francia no está representada. Una vez lanzada la propuesta, los cuatro implicados se apresuraron a dar un paso atrás negando que esta supusiera un perjuicio a la OTAN. Sin embargo, la simultánea declaración por parte del presidente Chirac de que “la defensa era la próxima gran área de la integración europea”, así como el precedente de la misión en Bunia en la que la UE actuó de modo autónomo sin siquiera consultar a la Alianza, dejaban mucho espacio a las susceptibilidades entre la Vieja y la Nueva Europa, y no poco para el deleite/indignación de los *halcones* americanos. Así pues, el episodio de Tervuren acabó así desembocando en la primera crisis grave de los acuerdos de Berlín Plus, y, a la postre, en un nuevo desarrollo del organigrama de la PESD.

EL FUTURO DEL DIÁLOGO TRANSATLÁNTICO A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Resulta hasta cierto punto paradójico que, en el momento en que la falla transatlántica llegó a ser más profunda, cuando la ONU aparecía claramente dividida a raíz de la resolución 1441 y el cisma en el Consejo Atlántico quedaba patente a causa de la controversia sobre las medidas de asistencia a Turquía, las relaciones UE/OTAN salieran relativamente indemnes. A consecuencia del acuerdo sobre Berlín Plus al que se había llegado en las postrimerías de 2002, la cooperación entre ambas organizaciones se ha afianzado y ello ha propiciado el lanzamiento, en marzo de 2003, de la operación Concordia en la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

El segundo pilar del templo griego de la Unión ha sido apuntalado, con mayores o menores garantías, por un brazo defensivo con vocación de autonomía, mecanismos propios de toma de decisiones y una cierta capacidad de aglutinar, en torno a la bandera de las doce estrellas, capacidades nacionales de gestión de crisis. La *credibilidad* de la PESD, aunque aún limitada por los escasos medios puestos en juego, es hoy mayor de lo que lo era en el 99, y es de esperar que, sea cual sea el camino que emprenda a partir de ahora, dicha credibilidad no haga sino aumentar.

¿Qué sucederá en el futuro más inmediato? No parece aventurado señalar que la política europea de defensa, como tantas otras parcelas de la unión política, tiene un porvenir íntimamente ligado al de la Constitución Europea. Si esta prospera —es decir, si el texto final consensuado por los estados miembros recibe la necesaria ratificación— el puzzle de la PESD se verá completado por una de las piezas más preciadas: su plasmación constitucional. Si, por el contrario, el proyecto de Constitución no fuera ratificado, el discurrir de la PESD seguiría por el más incierto cauce de las conclusiones de los Consejos Europeos, las reuniones informales del Consejo y veleidades pretendidamente europeístas como la de Tervuren.

Por lo que respecta al vínculo transatlántico, los artículos más sensibles del proyecto de tratado consensuado en el Consejo Europeo de 17 y 18 de junio de 2004 son los siguientes:

- Cooperación estructurada: Europa tendrá unidades de combate propias. El artículo I 41.6 prevé la cooperación estructurada para aquellos estados que deseen aumentar su nivel de compromisos en el terreno de la PESD. Una serie de ámbitos (cooperación armamentística, capacidades militares) serán escenario en la constitución de unidades europeas de combate. Con tal objeto, los estados que deseen estar en esta línea de vanguardia deberán encontrarse, en 2007, en condiciones de desplegar en un plazo máximo de treinta días unidades de combate de 1500 efectivos, con capacidad de permanecer por un plazo de cuatro meses en la zona de operaciones. En una reunión informal de ministros de defensa celebrada a principios del mes de marzo se acordó que al menos los seis mayores países miembros (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, España y Polonia) aportaran cada uno un batallón, pudiendo el resto contribuir mediante aportaciones más pequeñas, bajo la fórmula de los batallones multinacionales.
- Compromisos de defensa mutua, sin perjuicio de la OTAN. El artículo I 41.7 establece la posibilidad de que aquellos estados que lo

deseen, asuman compromisos de defensa mutua, conforme a lo dispuesto por el artículo 51 de la Carta de las NNUU. En esta misma línea, es de también destacar la inclusión de una cláusula de solidaridad para el caso de que un estado reciba un ataque terrorista o sufra una catástrofe natural o de origen humano. Ninguno de estos compromisos se desarrollará en detrimento de los asumidos en el marco de la OTAN, la cual se mantiene, para sus estados miembros, como el fundamento de su defensa colectiva. Ello supone reconocimiento expreso de la compatibilidad entre la Alianza atlántica y el desarrollo de unas capacidades defensivas autónomas, en términos muy similares a los que se han venido reiterando desde Colonia y Washington a esta parte.

Atendiendo a esta renovada filosofía de cooperación, y de acuerdo con la salida propuesta por el Reino Unido al impasse creado por Tervuren, la Unión convertirá en permanente la unidad de planificación eventual que hoy tiene en el cuartel general de la Alianza Atlántica (SHAPE, en Mons, a 60 Kilómetros de la OTAN) y al mismo tiempo creará un grupo militar de planificación en el Estado Mayor europeo, situado en Bruselas. A este segundo organismo de planificación se recurrirá en el caso de que la UE decida desplegar medios militares al margen de los medios de la Alianza. Está por ver la espinosa cuestión de cómo conviven estos dos organismos (SHAPE/unidad de planificación de la UE) que aparentemente se solapan, máxime cuando aún hoy no queda claro cuáles habrán de ser misiones PESD y cuáles misiones OTAN, ni quien tiene la última palabra para decidirlo. Esos dilemas, que posiblemente superan las ambiciones del texto constitucional europeo, son la auténtica asignatura pendiente, a día de hoy, de la defensa europea.

CONCLUSIONES

Las líneas precedentes han intentado dar una visión del complejo diálogo institucional entre una Alianza Atlántica en constante replanteamiento de sus objetivos y una Unión Europea que pugna por abrirse un hueco en la defensa del continente. Escaso es el tiempo que ambas organizaciones han necesitado para recorrer un largo camino, máxime si se piensa que, hace apenas seis años —cuando la UE se vio de nuevo incapaz de intervenir por sí sola en el avispero balcánico a raíz de Kosovo— no existían ni la PESD, ni un Secretario General del Consejo, ni un documento estratégico ni mucho menos un marco común de entendimiento

llamado Berlín Plus. Hoy en día, la Unión Europea ya es un actor de la seguridad del continente que, en palabras de Javier Solana, “puede aportar un valor añadido al menos en tres áreas: la extensión de un cinturón de seguridad en torno a Europa, la defensa del multilateralismo en las relaciones internacionales y la lucha contra las nuevas amenazas a la seguridad mundial” (10).

Sin embargo, todavía no está claro hasta qué punto la Alianza Atlántica y la UE podrán convivir sin apreturas bajo el actual paraguas de consensos. A menos que la Unión abdique próximamente de su naturaleza de “animal sui generis” de las relaciones internacionales, lo más probable es que sus relaciones con la Alianza sigan dilucidándose en una política de “pequeños pasos”, con nuevas tensiones y altibajos y un constante riesgo de poner en tela de juicio lo acordado. Tal vez esta perpetua indefinición de que adolece el diálogo transatlántico pueda ser vista como un talón de Aquiles de la defensa europea. Pero también podría suceder que el propio dinamismo del diálogo —que en ocasiones parece alejarse y en otras acercarse a la deriva atlántica— sea su principal virtud, por cuanto implica un constante debate sobre las opciones posibles y obliga a analizarlas todas sin descartar ninguna de ellas. Y todo ello, sin perder de vista un horizonte de necesario mantenimiento de la cooperación entre ambas orillas del océano, pues, como recientemente señalaba Lord Robertson: “quienes piensan que Europa y Norteamérica tienen destinos separados, intereses irreconciliables o visiones del mundo netamente incompatibles se están decantando por una visión sesgada, coyuntural y miope del vínculo transatlántico” (11).

(10) SOLANA, JAVIER: “*Europe’s Growing Role in World Security*”, en *New Defence Agenda*, Bruselas, 2004.

(11) Conferencia de LORD ROBERTSON en el ciclo *Grandes Conférences Catholiques*, Bruselas, 22 de octubre de 2003.

CAPÍTULO TERCERO

LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

Por AMADOR ENSEÑAT Y BEREÁ

INTRODUCCIÓN

En la una reunión informal celebrada en Castelorizo (Rodas), el 3 de mayo de 2003, los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea encomendaron al Secretario General y Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad Común, Javier Solana, la elaboración de una estrategia global en el ámbito de la política exterior y de seguridad. Poco más de seis semanas después, el Alto Representante entregó al Consejo Europeo, reunido en Salónica el 20 de junio, un documento denominado “*Una Europa segura en un mundo mejor*”, respondiendo así al mandato recibido.

El Consejo Europeo de Salónica (1) acogió favorablemente las recomendaciones contenidas en el documento y encomendó al Secretario General/Alto Representante acelerar los trabajos realizados y proseguir el estudio de los desafíos para la seguridad, en estrecha cooperación con los Estados miembros y la Comisión. El objetivo señalado era presentar una Estrategia de Seguridad de la Unión Europea que pudiese ser adoptada en la reunión del Consejo Europeo que se celebraría en diciembre de ese mismo año. La citada estrategia debería reflejar asimismo los intereses de los Estados miembros y las prioridades de los ciudadanos.

(1) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, párrafo 54.

Tras un periodo de análisis y debate público, en el que todos los intereses, prioridades e inquietudes mencionadas fueron tenidas en cuenta (2), el Consejo Europeo, reunido en Bruselas el 12 de diciembre de 2003 (3), adoptó el “*Documento Solana*” revisado, que manteniendo el mismo título (“*Una Europa segura en un mundo mejor*”), pasó a denominarse “*Estrategia Europea de Seguridad*”.

Este capítulo tiene por objeto el análisis de la Estrategia Europea de Seguridad, en sí misma y en comparación con otros documentos similares elaborados por otras Organizaciones Internacionales y Estados de nuestro entorno (en particular, Estados Unidos), y su acomodo a los intereses españoles. Además, se analizará su compatibilidad con las acciones realizadas por la Unión Europea y las acciones que se derivan de su aplicación en el futuro.

“UNA EUROPA SEGURA EN UN MUNDO MEJOR”

La Estrategia Europea de Seguridad (4) es un documento sucinto, de fácil lectura, estructurado en tres partes diferenciadas. En ellas se analiza el contexto de seguridad (desafíos mundiales y principales amenazas), se establecen los objetivos estratégicos y se deducen las implicaciones estratégicas para una Unión Europea que, con veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, “*tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor*”.

El contexto de seguridad

El documento considera que el nuevo contexto de seguridad vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad; contexto, en el que la globalización, o mundialización, ha supuesto una libertad y una prosperidad crecientes para muchas personas, mientras que

(2) En el debate público llevado a cabo, merecen especial atención los Seminarios realizados en Roma (19 de septiembre), París (6 y 7 de octubre) y Estocolmo (20 de octubre).

(3) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003, párrafos 83-85.

(4) “*Una Europa segura en un mundo mejor*”. Puede consultarse en <http://www.ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

por otras es percibida como fuente de frustración e injusticia. Varios países y regiones se han visto atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza, al que hay que añadir las nuevas enfermedades (entre las que destaca el SIDA) y la competencia por los recursos naturales (especialmente, el agua, en las próximas décadas). En este ambiente, *“la seguridad es una condición para el desarrollo”*.

Partiendo de la base de que *“las agresiones a gran escala contra un Estado miembro resultan hoy improbables”*, la Estrategia de Seguridad considera que Europa ha de afrontar *“nuevas amenazas más diversas, menos visibles y menos previsibles”*. Entre esas amenazas destacan el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada.

El terrorismo, que representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa, tiene, en su más reciente oleada, un alcance mundial y está relacionado con el extremismo religioso violento, aunque surge de causas complejas y diversas. *“Europa es al mismo tiempo objetivo y base de ese terrorismo”*.

La proliferación de armas de destrucción masiva es valorada como la amenaza, en potencia, más grave para nuestra seguridad, constituyendo la adquisición de estas armas por grupos terroristas el escenario más temible.

Los conflictos en diversas regiones del mundo, especialmente el de Oriente Próximo, tienen repercusiones directas e indirectas en los intereses europeos y pueden degenerar en extremismo, terrorismo y descomposición del Estado, ofreciendo también oportunidades para la delincuencia organizada.

Así mismo, la descomposición y el colapso del Estado pueden asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada y el terrorismo. Estos tres fenómenos aparecen muchas veces interrelacionados, mezclados con actividades de tráfico transfronterizo de drogas, mujeres, inmigrantes ilegales y armas.

Los objetivos estratégicos

Amparándose en una filosofía de *“pensar a escala mundial y actuar a escala local”*, el documento establece tres objetivos estratégicos para la Unión Europea.

El primer objetivo es *“hacer frente a las amenazas”*, tanto cercanas como lejanas. Para cumplir esta misión, en la que la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero, debemos estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis. Contrariamente a lo que acontecía en la Guerra fría, ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares, requiriéndose, en ese empeño, una combinación de instrumentos de diversa naturaleza, para la que la Unión Europea está especialmente preparada.

El segundo objetivo, es *“crear seguridad en los países vecinos”*, evitando que la ampliación genere nuevas líneas divisorias en Europa y creando un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que poder mantener unas relaciones estrechas y de cooperación. La resolución del conflicto árabe-israelí es considerada como una prioridad estratégica para Europa.

El tercer objetivo es *“un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz”*, de cuya existencia, nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen cada vez más. El objetivo es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho, en el que el marco fundamental es la Carta de las Naciones Unidas, y la responsabilidad fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales recae en su Consejo de Seguridad. La OTAN es considerada como *“una importante expresión”* de las relaciones transatlánticas que, además de revertir en nuestro interés bilateral, refuerzan el conjunto de la comunidad internacional. Otras Organizaciones Internacionales aparecen mencionadas, aunque en un nivel de cooperación inferior: la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), MERCOSUR, la Unión Africana y la Corte Penal Internacional.

Se considera que el mejor medio para consolidar el orden internacional es *“difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos”*, en la confianza que *“la mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados”*. Los países que, habiéndose situado al margen de la sociedad internacional, no estén dispuestos a unirse de nuevo a ella *“han de pagar un precio por ello, incluso en sus relaciones con la Unión Europea”*.

Las implicaciones estratégicas

La Estrategia de Seguridad declara que si la Unión Europea quiere aportar una contribución que corresponda a su potencial debe ser más activa, más coherente, más capaz y cooperar más con sus socios.

Debe ser “*más activa*” en la prosecución de sus objetivos estratégicos, aplicando el abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y prevención de conflictos puestos a su disposición y desarrollando una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente.

Debe ser “*más capaz*”, convirtiendo los Ejércitos de sus Estados miembros en fuerzas móviles más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas; logrando una mayor capacidad para aportar todos los recursos civiles necesarios en las situaciones de crisis y posteriores a las crisis; reforzando la capacidad diplomática, mediante la combinación de los recursos de los Estados miembros con los de las Instituciones de la Unión; incrementando el intercambio de inteligencia entre los Estados miembros, para facilitar una evaluación conjunta de la amenaza; ampliando la gama de las operaciones llevadas a cabo (conocidas como misiones Petersberg) (5); y, aprovechando los dispositivos permanentes UE-OTAN, en particular los “Acuerdos Berlín plus”, que proveen el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis.

Debe ser “*más coherente*”, buscando no sólo una mayor armonía entre los instrumentos de la Unión sino también en las actuaciones exteriores de cada uno de los Estados miembros, en la seguridad de que “*juntos somos más fuertes*”.

Por último, dado que las amenazas contempladas son comunes y compartidas, debe “*colaborar más con sus socios*” para alcanzar sus objetivos por medio de la cooperación multilateral en las Organizaciones Internacionales y de asociaciones con agentes clave. Se predica la nece-

(5) Las misiones Petersberg, un legado de la Unión Europea Occidental, se encuentran recogidas en el apartado 2 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea y constituyen el marco de actuación de la Política Europea de Seguridad y de Defensa. Son “misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz”.

sidad de mantener la asociación estratégica con Estados Unidos (*“la asociación transatlántica es insustituible”*); establecerla con Rusia; avanzar en las relaciones con los vecinos de Oriente Próximo y los socios en África, Latinoamérica y en Asia; y establecer asociaciones estratégicas con Japón, China, Canadá y la India.

Conclusión

El documento extrae como conclusión que *“una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido”*.

ANÁLISIS DEL DOCUMENTO

Consideraciones preliminares

Antes de comenzar el estudio en detalle del documento, creemos necesario realizar una serie de consideraciones preliminares sobre las razones que llevaron a la elaboración de la estrategia, sobre su naturaleza política y sobre la ausencia explícita de objetivos o intereses a proteger.

La necesidad de una Estrategia

Percibida desde hace tiempo como necesaria, la definición de una estrategia general que contemplase la actuación coordinada de todos los instrumentos de la Unión Europea y sirviese de marco para el desarrollo de las estrategias específicas se vio imposibilitada por las diferentes posiciones que los Estados europeos defendían sobre las cuestiones de seguridad y defensa común. Esta necesidad se hizo evidente cuando el Consejo Europeo definió el Objetivo General de Helsinki, y adquirió carácter de urgente al comprobarse que la nueva Estrategia de Seguridad norteamericana relegaba a un segundo plano el papel de Europa en la escena internacional de seguridad, como la irrelevancia de la Unión Europea durante la crisis de Iraq hizo patente.

En diciembre de 1999, el Consejo Europeo de Helsinki adoptó una importante decisión que se conocería desde entonces como “Objetivo General de Helsinki” (*Helsinki Headline Goal*). Los Estados miembros se comprometieron, cooperando voluntariamente en operaciones dirigidas

por la UE, a estar en condiciones, antes de finales de 2003, de desplegar en el plazo de sesenta días y mantener durante un mínimo de un año fuerzas militares de hasta 50.000 ó 60.000 personas capaces de ejercer toda la gama de misiones Petersberg (6). Desde ese mismo momento y, creyendo que la “ambigüedad constructiva”, que había caracterizado hasta entonces el desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa Común, había llegado al límite (7), se alzaron voces para defender la necesidad de un concepto estratégico que vinculase las capacidades militares de la Unión Europea con sus objetivos políticos. Es decir, un documento que aportase el razonamiento político-estratégico de la Política Europea de Seguridad y Defensa Común y definiese dónde, cómo y cuando se llevarían a cabo las operaciones militares (8).

Por otra parte, parecía razonable la necesidad de dar cohesión al proceso de elaboración de estrategias específicas que la Unión Europea estaba llevando a cabo, mediante la elaboración de un documento de carácter general que sirviese de marco para todas ellas. Al mismo tiempo, serviría como referencia para la ejecución diaria de la política y para definir los instrumentos y capacidades que habrían de ser desarrollados (9).

En septiembre de 2002, la administración Bush publicó la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana. Esta Estrategia, a pesar de reconocer a la Unión Europea, junto a la OTAN, como una de las “*dos instituciones internacionales más fuertes y capaces del mundo*”, la relega a un papel de mero actor económico al calificarla de “*nuestro socio en la apertura del comercio mundial*” (10). Este hecho suscitó entre los políticos europeos la necesidad de elaborar un “concepto estratégico” con el que responder a la estrategia Bush. Prueba de este sentimiento es el reconocimiento “*con pesar*”, realizado por la Asamblea de la Unión Europea Occidental el 4 de junio de 2003, de que “*los Estados europeos habían*

(6) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, para. 28.

(7) HEISBOURG, FRANÇOIS: “*Europe’s Strategic Ambitions: The limits of Ambiguity*”. *Survival*, vol. 42, nº 2, Verano 2000, p. 5.

(8) VAN STADEN, ALFRED; HOMAN, KEES; KRIMEERS, BERT; PIJPER, ALFRED; WIJK, ROB DE: “*Towards a European Strategic Concept*”. Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, Noviembre 2000, p. 5.

(9) BISCOF, SVEN: “*The European Security Strategy. Implementing a Distinctive Approach to Security*”. “*Sécurité & Strategie*”, Royal Defence College, Brussels, Paper nº 82, March 2002, p. 7.

(10) “*The National Security Strategy of the United States of America*”. The White House. Washington, September 2002, p. 25.

sido incapaces hasta esa fecha de establecer un concepto estratégico que pudiese proporcionar un enlace con el de los Estados Unidos, para así fortalecer la cooperación transatlántica sobre seguridad internacional”. La citada Asamblea reconoció que el vínculo transatlántico seguía siendo “el elemento central de la seguridad y defensa europea”, pero debía “ser utilizado en beneficio de todas las partes” (11).

Por último, las secuelas de los salvajes atentados terroristas de 11 de septiembre de 2001 y la profunda división en el seno de la Unión Europea durante la crisis pre-conflicto de Iraq llevaron a la convicción general de que la elaboración de una estrategia de seguridad europea no podía demorarse más. Los políticos europeos decidieron que el espectáculo proporcionado por los Estados miembros que, sin posición común europea que defender, se enfrentaron argumentando tesis contrapuestas en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y en el Consejo del Atlántico Norte de la OTAN, no debía volver a repetirse. Por paradójico que pueda parecer, las divisiones surgidas durante la crisis de Iraq condujeron a la preparación de la Estrategia Europea de Seguridad (12).

Naturaleza política de la estrategia

La estrategia de seguridad no es un documento jurídicamente vinculante ni está dotado de una posición normativa superior frente a las estrategias específicas de la Unión Europea a las que ha de dar coherencia. No se trata más, ni tampoco menos, que de un documento de naturaleza política aprobado por el Consejo Europeo que no está dotado ni siquiera del carácter jurídico de “estrategia común”, conforme a las disposiciones de la Política Exterior y de Seguridad Común.

Esta circunstancia limita la capacidad de la Estrategia para servir de referencia para la acción exterior de la Unión. Debido a ello, algunos analistas defendieron la inclusión de una referencia genérica a la Estrategia

(11) Assembly of Western European Union (The Interparliamentary European Security and Defence Assembly). Recommendation 726, on “*the United States national security strategy and its consequences for European defence*”, adopted unanimously by the Assembly without amendment on 4 June 2003 (4th sitting).

(12) “*Discussing Solana’s Strategy Document. The EU’s Strategic Objectives: Effective Multilateralism and Extended Security*”, p.7. Documento elaborado por Martín Ortega, con contribuciones de Judy Batt y Dov Lynch, para ser discutido en el Seminario celebrado en París (6–7 octubre 2003), organizado por el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE.

de Seguridad en la Constitución Europea, indicando que tal Estrategia, aprobada por el Consejo Europeo, definiría la forma de alcanzar los objetivos de la acción exterior de la UE. De esta manera, se materializaría la obligación de enlazar todas las decisiones relacionadas con la acción exterior de la Unión (13). Esta referencia genérica, aunque no tan explícita, podría encontrarse en el párrafo 2 del artículo III-295 del texto definitivo de la Constitución que indica que *“basándose en las orientaciones generales y en las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, el Consejo adoptará las decisiones europeas necesarias para definir y aplicar la política exterior y de seguridad común”*.

Ausencia de objetivos/ intereses explícitos a proteger

Toda estrategia de seguridad ha de constar al menos de tres elementos: ¿Qué es lo que queremos proteger? (Intereses u objetivos de seguridad) ¿Contra quién/qué lo queremos proteger? (Amenazas y riesgos) ¿Cómo lo vamos a proteger? (lo que el documento denomina “objetivos estratégicos”). La Estrategia Europea de Seguridad contiene claramente los dos últimos elementos pero carece de una referencia explícita al primero.

Ante esta carencia explícita, es de suponer que los objetivos/ intereses a proteger son los contemplados en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea como objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común: *“la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”*. Estos objetivos aparecen modificados y ampliados en el artículo III- 292 de la Constitución Europea (14).

(13) Biscop, op. cit. p. 41.

(14) El párrafo 2 del artículo III-292 del texto del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, contenido en el documento CIG 87/04 de 6 de agosto de 2004 establece que *“La Unión defenderá y aplicará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales para: a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad,*

Parece que habría sido conveniente que la Estrategia de Seguridad los hubiese incluido en su texto para evitar cualquier ambigüedad. Quizá la causa de esta carencia puede encontrarse en la diferente formulación de estos objetivos en el Tratado de la Unión Europea y en el entonces proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea.

De todas formas, no habría resultado superfluo que la Estrategia, además de relacionarlos, los hubiera concretado en forma de objetivos de seguridad más operativos. Los objetivos de la PESC pueden adolecer de escasa concreción para definir sobre ellos una estrategia de seguridad (el mejor ejemplo de esta falta de concreción lo encontramos en el objetivo del *“fortalecimiento de la seguridad en todas sus formas”* contenido en el Tratado de la Unión Europea). Esta falta de detalle de los objetivos se resalta en mayor medida al compararlos con los objetivos e intereses a proteger contenidos en las estrategias nacionales (15), o incluso con los establecidos por la OTAN (16) y la UEO (17).

independencia e integridad; b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional; c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores; d) fomentar un desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza; e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional; f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de gestión sostenible de los recursos naturales mundiales para lograr el desarrollo sostenible; g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial”.

- (15) En el Anejo “A” de la *“Revisión Estratégica de la Defensa”* de 2003, se definen intereses de seguridad españoles, clasificándolos, de mayor a menor importancia, en tres categorías: “vitales”, “estratégicos” y “otros intereses de seguridad”.
- (16) El Concepto Estratégico de la OTAN de 1999, basándose en el tratado de Washington, reconoce como objetivo esencial y permanente de la Alianza *“salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares”*.
- (17) La UEO estableció en documento, aprobado en Madrid el 14 de noviembre de 1995, denominado *“European security: a common concept of the 27 WEU countries”*, como “valores e intereses comunes” *“los valores democráticos y los derechos humanos, la defensa de la paz, el orden internacional y el Estado de Derecho; los intereses económicos mundiales de Europa; y la protección de los ciudadanos europeos en el mundo”* (capítulo I, apartado 1.B).

El contexto de seguridad: amenazas y desafíos

Una de las grandes virtudes del documento es haber logrado definir un contexto de seguridad consensuado por todos los Estados miembros. La “visión del mundo”, en lo que a seguridad se refiere, y especialmente la definición de riesgos (desafíos) y amenazas a las que nos enfrentamos es la piedra angular de cualquier estrategia de seguridad. No es una labor fácil lograr ese consenso entre tantos Estados de perspectiva tan diversa, en razón de modelos de seguridad y defensa distintos y posiciones geográficas diferentes.

El documento otorga el carácter de “*amenazas principales*” a cinco elementos: “el terrorismo”, “la proliferación de armas de destrucción masiva” (tanto por la carrera de armamentos entre Estados como por su posible utilización por organizaciones terroristas), “los conflictos regionales”, “la descomposición del Estado” y la “delincuencia organizada” Estas amenazas causan, o pueden causar, de forma más o menos directa, daños o perjuicios a la seguridad de la Unión Europea.

También incluye, aunque menos explícitamente, como “*desafíos mundiales*” una serie de elementos cuya influencia sobre nuestra seguridad es menos directa, aunque también importante: los efectos negativos de la globalización, la pobreza, la enfermedad, el subdesarrollo, la competencia por los recursos naturales, el calentamiento del planeta y la dependencia energética. Llama la atención la inclusión de esta última dentro del epígrafe “desafíos mundiales”, cuando el propio documento reconoce que “*es de especial inquietud para Europa*” y el propio Consejo subrayó la necesidad de una estrategia a largo plazo a escala nacional y europea para aumentar la seguridad del abastecimiento energético de la UE (18).

Comparando el texto definitivo del documento con la primera versión entregada al Consejo Europeo de Salónica podemos identificar los siguientes cambios de particular importancia:

- Existe un mayor equilibrio entre las amenazas “nuevas” y las “viejas”. Las “nuevas” amenazas no sustituyen a las “viejas”, sino que se unen a ellas.

(18) COM(2002)321 final, de 26-06-2002. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe Final sobre el Libro Verde “Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético”.

- Frente al “terrorismo internacional” contemplado en la primera versión, el texto definitivo contempla “el terrorismo” en todas sus vertientes.
- La valoración de la amenaza representada por la “proliferación de las armas de destrucción masiva” es ligeramente menos tremenda. De ser “*en sí, la mayor amenaza a la paz y la seguridad entre las naciones*” pasa a identificarse como “*en potencia, la amenaza más grave para nuestra sociedad*”.
- Se incluyen como principales amenazas los “conflictos regionales”, antes considerados únicamente como “circunstancias”. Se les relaciona directamente con el extremismo, el terrorismo, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada, y se reconoce que “*la forma más práctica de encarar las nuevas amenazas, a menudo esquivas, consistirá a veces en hacer frente a los antiguos problemas de los conflictos regionales*”.
- La “descomposición del Estado” (*state failure*) sustituye como amenaza a los “Estados en descomposición” (*failed states*), no declarando, por lo tanto, a los Estados amenaza por sí mismos, sino a la situación por la que atraviesan.
- La “delincuencia organizada”, aún asociándola con los Estados frágiles o en proceso de descomposición, y pudiendo también tener vinculaciones con el terrorismo, merece ahora un apartado específico.

El Concepto Común de la Seguridad Europea, elaborado por la UEO en noviembre de 1995 (Concepto de Madrid), contemplaba como “nuevos riesgos” los conflictos armados potenciales; la proliferación de las armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento; el terrorismo “internacional”, el crimen organizado, el tráfico de drogas, y la inmigración ilegal e incontrolada; y los riesgos medioambientales (19). A pesar de los ocho años de separación en su elaboración no existen en este campo diferencias importantes con la Estrategia Europea de Seguridad, además de la consideración general de que la UEO los calificaba de “riesgos”, mientras que la UE los identifica como “amenazas”. La todavía reciente, en aquel tiempo, desaparición de la “amenaza por antonomasia”, la Unión Soviética, no hacía fácil definir como amenazas ciertos problemas de seguridad que se prefería identificar como riesgos.

(19) WEU Council of Ministers (Madrid, 14 November 1995). “*European security: a common concept of the 27 WEU countries*”, Chapter I, para. 1.C.

No obstante, hemos de señalar que, como ya hemos indicado, el Documento Solana concede, en su versión definitiva, una amplia aceptación al “terrorismo” (la UEO sólo contemplaba como riesgo el “internacional”) y considera amenaza “la descomposición del Estado”, lo que el “documento de Madrid” de la UEO no llega a percibir con esa intensidad. Por el contrario, la UEO consideraba como riesgos “la inmigración ilegal e incontrolada” y los “riesgos medioambientales”, no considerados como tales, aunque citados en la descripción del contexto de seguridad, por la Estrategia Europea. Así mismo, parece que vincula más estrechamente que el documento Solana el riesgo que representa la proliferación de armas de destrucción masiva con la de sus “vectores de lanzamiento”, si bien reconoce el riesgo de que “armas químicas y biológicas” caigan en manos de organizaciones terroristas.

El Concepto Estratégico de la OTAN, de abril de 1999 (20), considerando también altamente improbable una agresión convencional a gran escala contra la Alianza, no descarta que pueda surgir a largo plazo. Además, considera que la Alianza sigue estando expuestas a riesgos militares y no militares muy diversos, que proceden de varias direcciones y a menudo son difíciles de prever. Entre esos riesgos, el Concepto Estratégico cita las crisis regionales de rápida evolución en el espacio euroatlántico y sus alrededores; la existencia de potentes fuerzas nucleares en el exterior de la Alianza; la proliferación de armas NBQ (nucleares, biológicas y químicas) y de sus vectores de lanzamiento; la creciente dependencia de la Alianza de los sistemas de información; el terrorismo, el sabotaje, y la delincuencia organizada; la interrupción del abastecimiento de recursos vitales; y, los grandes movimientos incontrolados de población.

Esta visión de la Alianza sobre los desafíos y riesgos para la seguridad debe ser completada con la de la declaración efectuada durante la cumbre de Praga (21) (21 de noviembre de 2002), en la que los riesgos representados por “el terrorismo” y “la proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento” son elevados a la categoría de amenaza. Así mismo, se califica al terrorismo como “una amenaza grave

(20) “*The Alliance’s Strategic Concept, approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D. C. on 23 and 24 April 1999*”, párrafos 20–24.

(21) “*Prague Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002*”, párrafos 3 y 4.d.

y creciente para la población, fuerzas y territorio de la Alianza, además de para la seguridad internacional”.

La valoración de la Alianza no presenta discrepancias con la realizada por la Estrategia Europea de Seguridad. El terrorismo “sin apellidos” es considerado una amenaza. Además, se llama la atención sobre el reconocimiento por parte de la OTAN de dos riesgos (la interrupción del abastecimiento de recursos vitales y los movimientos incontrolados de población), que afectan especialmente a España, dada nuestra dependencia energética y posición geográfica.

La Estrategia Nacional de Seguridad norteamericana de septiembre de 2002 establece como amenazas la tríada, ampliamente relacionada entre sí, caracterizada por “terroristas de alcance mundial”, “Estados felones” (“*rogue states*”) y “armas de destrucción masiva” (“*Nuestro foco inmediato será aquellas organizaciones terroristas de alcance global y cualquier estado terrorista o patrocinador del terrorismo que intente adquirir o utilizar armas de destrucción masiva o sus precursores*”) (22). También cita otros elementos como “el posible retorno de la rivalidad y carrera de armamentos entre las grandes potencias”, “los conflictos regionales” y “la pobreza en los países en vías de desarrollo”, si bien no pueden considerarse, en comparación con los tres primeros, como verdaderas amenazas (23).

Aún cuando las discrepancias más importantes las encontraremos en la manera de hacer frente a tales amenazas, surgen también, a pesar de las denominaciones semejantes, notables diferencias entre las Estrategias norteamericana y europea en la propia definición de las amenazas: el alcance del concepto “terrorismo” (“terrorismo de alcance global” por “terrorismo”, sin apellidos) y el concepto de “Estados felones” (“*determinados a adquirir armas de destrucción masiva*” y a “*patrocinar la terrorismo*”, citando a Iraq y Corea del Norte) (24) *versus* “la descomposición del Estado” (en los que tal descomposición “*puede asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada o el terrorismo*”) (25). Además, el ya citado carácter de “amenaza principal” que el documento

(22) “*The National Security Strategy of the United States of America*”, p. 6.

(23) BERENSKOETTER, FELIX: “*Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and EU Security Strategies*”. London School of Economics and Political Science, p. 6.

(24) “*The National Security Strategy of the United States of America*”, p. 14.

(25) “*Estrategia Europea de Seguridad*”, p. 4.

Solana otorga a los “conflictos regionales” y a la “delincuencia organizada”, que no concede la Estrategia USA, aún considerándolos factores de riesgo (no cita como tal a la delincuencia organizada, pero sí a los cárteles de la droga).

Mención aparte debe dedicarse al diferente tratamiento otorgado a las causas del surgimiento de las amenazas; en particular el terrorismo. La Estrategia europea, sin justificarlo en modo alguno, establece que el terrorismo “*surge de complejas causas entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras*”, y reconoce que “*este fenómeno forma también parte de nuestra sociedad*”, siendo “*Europa al mismo tiempo objetivo y base de este terrorismo*” (26). El Presidente Bush en el Prólogo de la Estrategia norteamericana afirma: “*La pobreza no convierte a los pobres en terroristas o asesinos. Pero la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción hacen a los Estados débiles más vulnerables a las redes terroristas y a los cárteles de la droga dentro de sus fronteras*” (27). Al contrario que la europea, la Estrategia norteamericana no reconoce que las causas también pueden residir dentro de la sociedad norteamericana (28).

La *Revisión Estratégica de la Defensa Española* de 2003 establece, en su Anejo B (*Riesgos y Escenarios para la Seguridad y Defensa*), una relación de riesgos, clasificados en dos categorías: “Riesgos principales” y “Otros riesgos” (29). Sigue la práctica mantenida hasta entonces por muchos Conceptos Estratégicos de no identificar “amenazas”. Comparando los riesgos contemplados por la citada Revisión con las “amenazas principales” y “desafíos mundiales” de la Estrategia europea, podemos extraer dos conclusiones. La primera, que todas las amenazas

(26) “*Estrategia Europea de Seguridad*”, p. 3.

(27) “*The National Security Strategy of the United States of America*”, p. iii.

(28) Berenskoetter, *op. cit.*, p. 9.

(29) Como “*riesgos principales*” se citan “una agresión a gran escala contra el territorio nacional”, “el fenómeno terrorista (exterior e interior)”, “la reivindicaciones territoriales y, en concreto, sobre Ceuta y Melilla, islas y peñones”, “las limitaciones al ejercicio de la soberanía”, “los conflictos de intereses entre Estados”, “la falta de suministros básicos”, “la existencia y proliferación de armas de destrucción masiva y de sus medios de lanzamiento”, “los conflictos regionales de baja intensidad”. Dentro de la categoría de “*otros riesgos*” se incluyen: “la delincuencia transnacional, el crimen organizado y el tráfico de drogas”; “los movimientos migratorios incontrolados y no controlados”; “los ataques cibernéticos”; “los desastres naturales y humanos”, “los efectos negativos de la globalización”; “la inestabilidad regional”; “la desaparición del clima de confianza, seguridad y cooperación”; y, “las naciones con déficit democrático”

y desafíos del documento Solana están incluidos en la Revisión, lo que no puede resultar extraño, dada la amplia relación de riesgos establecida. Sin embargo, lo contrario no es cierto.

La “falta de suministros básicos”, identificada como riesgo principal por la Revisión Estratégica, merece únicamente ser incluida dentro del epígrafe “desafíos mundiales” de la Estrategia europea. También, a pesar de estar incluidos en la Revisión en el apartado “otros riesgos”, el riesgo presentado por “los movimientos migratorios extraordinarios y no controlados”, “los desastres naturales” y “los ataques cibernéticos” son objeto de mayor atención en el documento español que en el europeo. La referida ausencia de un compromiso de defensa colectiva en el seno de la Unión Europea hace innecesario extenderse en las razones de la no inclusión en su Estrategia de los riesgos para la integridad territorial de sus Estados entre los que se podría incluir las “reivindicaciones territoriales sobre Ceuta y Melilla, islas y peñones”. Por otra parte, parece obvio que la Estrategia europea no contemple “las limitaciones al ejercicio de la soberanía”, eufemismo referido a la presencia colonial británica en Gibraltar, dado el carácter de Estados miembros de la Unión Europea del que gozan España y el Reino Unido.

En resumen, desde el punto de vista de los intereses españoles, se puede considerar que las amenazas y desafíos definidos por el documento Solana contemplan en gran medida los riesgos a los que se enfrentan los intereses de seguridad españoles. La modificación efectuada respecto al Documento de Salónica, para dar cabida a todo tipo de terrorismo como amenaza principal contra la Unión Europea en su conjunto debe recibirse con gran satisfacción. Sin embargo, esa satisfacción está ligeramente empañada por la escasa atención que la Estrategia sigue dedicando al riesgo que pueden llegar a representar para Europa los “movimientos migratorios masivos, ilegales y sin control” y la “interrupción de los suministros básicos” que, en cierta medida, puede considerarse un paso atrás respecto a los Conceptos Estratégicos de la UEO y de la OTAN. La diferente percepción del fenómeno migratorio por algunos Estados de la Unión Europea en posición geográfica favorable respecto a este problema puede haber dificultado un consenso sobre este particular. No obstante, los objetivos estratégicos establecidos por el documento, en concreto la “creación de seguridad en los países vecinos”, servirán para mitigar el citado riesgo. Sin embargo, creemos que la dependencia energética de la Unión Europea, vulnerabilidad reconocida por el documento, no recibe el tratamiento adecuado.

Los Objetivos Estratégicos

Comparando el texto del borrador de la Estrategia Europea de Seguridad presentado en Salónica con el finalmente aprobado en Bruselas, pueden observarse las siguientes diferencias en orden y denominación de los objetivos estratégicos con la intención de aportar coherencia, precisión y claridad.

- El objetivo de *“Hacer frente a las amenazas”*, antes en tercer lugar, pasa a ser el primero, sin cambiar de denominación, probablemente para señalar su mayor importancia. La decisión adoptada parece coherente: el primer objetivo de toda estrategia de seguridad debe ser hacer frente a las amenazas identificadas.
- El segundo objetivo, antes primero y titulado *“Extensión de la zona de seguridad alrededor de Europa”* pasa a denominarse *“Crear seguridad entre los países vecinos”*, para cerrar el debate de si se trataba de extender la seguridad alrededor “de Europa o de la Unión Europea”. Con el nuevo título se evita poner fronteras a Europa, al tiempo que se corrige el evidente error que supondría, de mantener la denominación, considerar a los Estados balcánicos fuera (alrededor) de Europa.
- El tercer objetivo, antes segundo y titulado *“Consolidación del orden internacional”*, se denomina ahora *“Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz”*, consiguiéndose así una evidente mayor claridad y precisión en su definición.

La Unión Europea, con esta tríada de objetivos estratégicos, presenta una novedad relativa respecto al Concepto Común de Madrid de la UEO que también propiciaba la *“seguridad y estabilidad en las regiones vecinas de la UEO y en el mundo”* (30). La diferencia principal entre las Estrategias de la UEO y la UE no estriba en los objetivos, sino en los medios puestos a su disposición. Político-militares, para la UEO; de amplio espectro, para la UE.

La OTAN, en su Concepto Estratégico, afirma que la Alianza no solamente asegura la defensa de sus miembros sino que contribuye a la paz y a la estabilidad en la región euroatlántica (31). Esta región es de dimensiones intencionadamente ambiguas, pero deja clara la perspectiva regio-

(30) *“WEU Common Concept 1995”*, Capítulo II, apartado I.B.

(31) *“NATO Strategic Concept 1999”*, para .6.

nal de la Alianza Atlántica, sólo abandonada en beneficio de una actuación más global en la lucha contraterrorista (32).

La Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana también hace frente a las amenazas y pretende exportar la estabilidad al mundo, aunque empleando para ello una perspectiva y una ponderación de medios diferente a la de la Unión Europea. No contempla la aproximación regional, ya que Estados Unidos es la potencia global por antonomasia.

La Revisión Estratégica de la Defensa española presenta también tres ámbitos de actuación de nuestras Fuerzas Armadas: de carácter nacional, de carácter regional y de carácter global (33). Se encuadra la actuación en el marco de la Unión Europea en el ámbito regional y, especialmente la llevada a cabo en el marco de la Organización de Naciones Unidas en el ámbito global. La implicación de la Unión Europea en un ámbito global, como lo prueba la operación *Artemisa* en la República Democrática del Congo, obligará a interpretar con flexibilidad este apartado de la Revisión. No obstante, la amplitud de miras con la que fueron definidos los escenarios estratégicos y las zonas de interés para España, sitúan a nuestra Nación en una inmejorable posición de partida para desempeñar el papel que le corresponde en la estrategia de seguridad europea.

Hacer frente a las amenazas

La Unión Europea pretende hacer frente a las amenazas haciendo uso de todos los instrumentos puestos a su disposición (incluidos los militares), siendo consciente de que la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero, aplicando preferentemente una estrategia más “preventiva” que “reactiva” y cooperando estrechamente con nuestros socios.

Señalaremos tres cuestiones importantes. En primer lugar, la determinación de la Unión Europea de emplear los medios militares como un instrumento más de los puestos a su disposición hace pasar a la historia la

(32) En la Declaración emitida en la cumbre de Praga de la OTAN (21 noviembre 2002) existen numerosas referencias a combatir la amenaza terrorista donde quiera que provenga.

(33) La *“Revisión Estratégica de la Defensa”*, Anejo B, Capítulo II establece además, como escenarios estratégicos y zonas de interés, los siguientes: el territorio nacional; el espacio euroatlántico; el Mediterráneo y su entorno, con especial atención al Magreb; Iberoamérica; Oriente Medio; África subsahariana; y, Asia-Pacífico.

condición de “actor civil” que algunos analistas le habían otorgado (34). En segundo lugar, esa determinación no implica que la Unión Europea emplee preferentemente los instrumentos militares; antes al contrario, especifica claramente que *“ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos”*. Por último, la versión de la Estrategia aprobada en Bruselas pone fin a las discusiones sobre el alcance de la “acción preventiva” de la Unión Europea, derivada de la utilización de expresiones diferentes en las versiones inglesa (*pre-emptive engagement*) y francesa (*engagement préventif*) del documento aprobado en Salónica. La expresión finalmente elegida (*preventive engagement/engagement préventif*) parece aclarar que la Estrategia europea no contempla la ejecución de las acciones militares preventivas (*preemptive military actions*) de la estrategia norteamericana.

Los Estados Unidos, dado que, desde el 11 de septiembre de 2001, se consideran en una guerra global contra el terrorismo y los Estados que lo apoyan, asignan a los medios militares el papel protagonista de su estrategia de seguridad. No obstante, los medios de presión política, económica y mediática desempeñan un papel no menos efectivo (35). La Estrategia norteamericana es más unilateralista y agresiva que la europea. A pesar de declarar que los Estados Unidos se esforzarán en obtener el apoyo de la comunidad internacional, se añade a continuación que *“no dudarán en actuar solos, si fuera necesario para ejercer el derecho de autodefensa, actuando preventivamente (preemptively) contra los terroristas, para impedirles hacer daño a nuestra gente y a nuestro país”* (36). La necesidad de realizar acciones preventivas se extiende posteriormente contra todo tipo de *“amenaza suficiente para la seguridad nacional”* norteamericana (37).

Pasemos a continuación a desgranar la forma en que abordan las estrategias de seguridad de la Unión Europea y los Estados Unidos la

(34) Institut d'études de Sécurité de la Union Européenne: Compte rendu du séminaire sur les objectifs stratégiques: *“Les objectifs stratégiques de l'UE: Multilateralisme efficace, Sécurité élargie”*. Paris, 6-7 octobre 2003, p.1.

(35) Assembly of Western European Union (The Interparliamentary European Security and Defence Assembly). Document A/1824, 49th session, 4 June 2003, *“The United States national security strategy and its consequences for European defence”*, p. 4.

(36) *“The National Security Strategy of the United States of America”*, p. 6.

(37) *“The National Security Strategy of the United States of America”*, p. 15.

tarea de hacer frente al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y los conflictos regionales.

En su reunión extraordinaria de 21 de septiembre de 2001, conmovido por los luctuosos acontecimientos del 11-S, el Consejo Europeo adoptó un Plan de Acción de la Unión Europea para la Lucha Contraterrorista. Este Plan reforzó entre los Estados miembros la cooperación policial, judicial, fiscal y diplomática (entre las medidas aprobadas, la orden de detención europea), amplió la colaboración al campo de la seguridad aérea y fomentó el intercambio de información, además de realizar una llamada a la solidaridad y la cooperación con los Estados Unidos y a una coalición mundial lo más amplia posible contra el terrorismo, bajo los auspicios de las Naciones Unidas (38). Más de dos años después, diluido el ambiente de consternación y solidaridad que había propiciado la adopción del citado Plan, y una cierta percepción de mayor seguridad relativa respecto a Estados Unidos, llevaron a una cierto estancamiento en el proceso de implantación nacional de las medidas acordadas por la referida progresiva desmovilización del consenso (39). De ahí que el Consejo Europeo de Bruselas que aprobó la Estrategia Europea de Seguridad fijase a la lucha contraterrorista como una de las áreas sobre las que habrían de formularse las primeras propuestas concretas para la aplicación de esa Estrategia (40).

Los atentados de Madrid de 11 de marzo de 2004 (el 11-M) enfrentaron a Europa a la trágica realidad y las consecuencias del fenómeno terrorista, demostrando palpablemente la vulnerabilidad de su territorio. El Consejo Europeo celebrado en Bruselas sólo dos semanas después (25 y 26 de marzo), emitió una declaración sobre la lucha contra el terrorismo (41). En dicha declaración, los Estados miembros se comprometieron, entre otras cosas, a afianzar la cooperación política existente mediante la adopción de importantes medidas legislativas, de refuerzo de la cooperación operativa y de optimización de la eficacia de los sistemas de infor-

(38) Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001.

(39) ARTEAGA MARTÍN, FÉLIX: *“La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo”*. ARI Real Instituto Elcano, nº 9, abril 2004, p. 15.

(40) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003, párrafo 85.

(41) La Declaración de la UE sobre la lucha contra el terrorismo (Bruselas, 25/26 marzo 2004), el Plan de Acción revisado y la Declaración de solidaridad pueden consultarse en la Revista Española de Defensa, número 193/194, marzo/abril 2004, pp. 42-45.

mación. Además, crean la figura del coordinador de la lucha antiterrorista, y revisaron y fortalecieron el Plan de Acción de 2001, que debería ser implantado en todos los Estados antes de junio de 2004. Así mismo, mostraron la voluntad de continuar fortaleciendo la cooperación con Estados Unidos y otros interlocutores.

El Plan de Acción revisado presenta siete objetivos estratégicos dirigidos a fortalecer el consenso internacional y los esfuerzos internacionales en la citada lucha; restringir el acceso de los terroristas a los recursos financieros y económicos; aumentar la capacidad de la UE y de los Estados miembros para prevenir los atentados y perseguir a los terroristas; salvaguardar la seguridad del transporte internacional y garantizar sistemas eficaces de control de fronteras; responder a los factores que propician el apoyo al terrorismo y la captación de terroristas potenciales; y, enfocar actuaciones hacia terceros países prioritarios en los que es preciso mejorar la capacidad antiterrorista o el compromiso de lucha contra el terrorismo.

Con todo, lo más importante de la declaración de Bruselas es el compromiso político suscrito por los ahora 25 Estados miembros de actuar conjuntamente, a partir de ese momento, contra los actos terroristas, guiados por el espíritu de la cláusula de solidaridad contenida en el artículo 42 del proyecto de Constitución para Europa (ahora artículo I-43). Los Estados miembros se comprometieron a movilizar todos los instrumentos de que dispongan, incluidos los medios militares, para prevenir la amenaza terrorista en el territorio de uno de ellos; proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles atentados terroristas; y, proporcionar asistencia a un Estado miembro en su territorio y a su petición, en caso de atentado terrorista.

Esperemos que el 11-M marque un antes y un después en la colaboración europea en la lucha contraterrorista. Los Estados miembros de la Unión Europea disponen de los medios políticos, económicos, policiales, judiciales, de inteligencia y militares para hacer frente a la amenaza, empleando estrategias de prevención de las acciones terroristas y persecución de los terroristas. También dispone de la sensibilidad y medios para responder a los factores que propician la aberración terrorista. Elaborar e implantar una estrategia eficaz será el mejor homenaje que los europeos podremos dar a las víctimas de los atentados de Madrid.

La estrategia norteamericana de lucha contraterrorista está contenida en la propia Estrategia Nacional de Seguridad y en una Estrategia espe-

cífica para combatir el terrorismo (42) emitida en febrero de 2003. Tras definir el terrorismo como *“la violencia premeditada, políticamente motivada, perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos”* (43), y analizar la naturaleza actual de la amenaza terrorista, se pretende *“detener los ataques terroristas contra los Estados Unidos, sus ciudadanos, sus intereses y sus amigos aliados alrededor del mundo y, finalmente, crear un ambiente internacional inhóspito para los terroristas y quienes les apoyan”* (44). Para cumplir con estas tareas, los Estados Unidos definen una estrategia, denominada de las “cuatro D” (Derrotar, Denegar, Disminuir y Defender), pues contempla cuatro objetivos principales: “Derrotar a los terroristas y sus organizaciones”; “Denegar el patrocinio, apoyo y santuarios al terrorismo”; “Disminuir las condiciones subyacentes que los terroristas buscan explotar”; y, “Defender a los ciudadanos e intereses norteamericanos en Estados Unidos y en el extranjero” (45).

El Consejo Europeo que adoptó la Estrategia Europea de Seguridad, hizo lo propio también una estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva (46). Además de hacer frente a las causas de esta amenaza (a través de esfuerzos en las zonas de conflictos políticos, ayuda al desarrollo, reducción de pobreza y promoción de derechos humanos), la Estrategia concentra sus esfuerzos en las áreas siguientes: fortalecimiento del sistema internacional de no-proliferación; prosecución de la universalización de los acuerdos multilaterales; refuerzo del cumplimiento e implantación estricta de dichos acuerdos; cooperación estrecha con Socios clave; y, ayuda a terceros países. La Unión Europea debe actuar con determinación, utilizando todos los instrumentos y políticas a su disposición, para prevenir, disuadir, detener y, cuando sea posible, eliminar los programas de proliferación que supongan una amenaza.

Los Estados Unidos también completaron su Estrategia de Seguridad Nacional con una Estrategia contra la proliferación de Armas de

(42) *“National Strategy for Combating Terrorism*. The White House, Washington. Febrero 2003.

(43) *“National Strategy for Combating Terrorism”*, p. 1.

(44) *“National Strategy for Combating Terrorism”*, p. 11.

(45) *“National Strategy for Combating Terrorism”*, pp. 15-28.

(46) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003, párrafo 86. El documento *“A European Strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction”* puede consultarse en <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf>

Destrucción Masiva (47). La estrategia norteamericana está basada en tres pilares: “contra-proliferación”, destinada a interdecir, disuadir y defender (detectando y destruyendo los medios NBQ del enemigo antes de que los utilice, incluyendo, caso necesario, medidas preventivas) y mitigar ataques de armas de destrucción masiva; “no proliferación”, basada en una diplomacia activa, en regímenes multilaterales, en la cooperación para la reducción de la amenaza, en el control de materiales nucleares, en el control de las exportaciones norteamericanas, y en la imposición de sanciones; y la “gestión de consecuencias”, en caso de ataques, tanto contra objetivos en territorio nacional como contra fuerzas militares en el exterior. Los tres pilares se integran mediante la adopción de una serie de medidas entre las que se encuentran “la mejora de la obtención y análisis de inteligencia, la investigación y el desarrollo, y el fortalecimiento de la cooperación internacional”.

Podemos deducir que la Unión Europea sólo desarrolla el segundo pilar “norteamericano”: la “no proliferación”, no llevando a cabo las actividades que los Estados Unidos encuadran dentro de los pilares de “contra-proliferación” y “gestión de consecuencias”. La Unión Europea no ha establecido medidas de “contra-proliferación” del estilo de las implantadas por los Estados Unidos, ni tampoco hace uso, por razones obvias, de la capacidad disuasoria frente a ataques de Estados “hostiles” que podría proporcionar el armamento nuclear del Reino Unido y Francia. Tampoco ha establecido en su estrategia, por el momento, medidas de defensa activa (defensa anti-misil) ni pasiva (protección NBQ de las fuerzas militares y de la población civil) frente a ataques con este tipo de armas, que parecen dejarse a cargo de los propios Estados miembros o de la OTAN (48). En este sentido, la estrategia europea es más parcial y limitada, y también menos agresiva, lo que no significa que sea, en los aspectos que desarrolla, necesariamente más infructuosa que la norteamericana.

(47) “*National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*”. The White House, Washington, December 2002.

(48) Nótese la expresión “por el momento”. Se están dando pasos para posibilitar una mayor implicación de la Unión Europea. Por una parte, el Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC/ECAP) contempla un grupo de proyecto de “defensa contra misiles balísticos de teatro” (ver GARCÍA ENCINA, CARLOTA “*Headline Goal 2010: ¿se cumplirán las promesas?*”, ARI nº 121/2004 de 12 de julio, Real Instituto Elcano). Por otra, la Constitución Europea, además de la cláusula de solidaridad del artículo I-43 ante un ataque terrorista o una catástrofe natural o de origen humano (entre las que se pudieran encontrar los ataques con armas de destrucción masiva), incluye a la “protección civil” dentro de los “*ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento*” (artículos I-17 y III-284).

La Unión Europea viene desempeñando una importante labor para prevenir y resolver los conflictos regionales. En esa labor reviste especial importancia la implantación de una estrategia de prevención de conflictos y la adopción de medidas concretas para intentar resolver determinados conflictos, o al menos mitigar los daños que producen, especialmente en los Balcanes y Oriente Medio. Así mismo, la Unión Europea ya ha llevado a cabo dos operaciones militares: una en Macedonia (operación *Concordia*) y la segunda en la República Democrática del Congo (operación *Artemisa*).

La Unión Europea dispone de un abanico muy amplio de instrumentos de prevención de conflictos y gestión de crisis, de naturaleza político-diplomática, económica y militar. La política comercial, los acuerdos de asociación y cooperación, la ayuda al desarrollo, los programas de cooperación económica y técnica o la ayuda humanitaria, el diálogo político, los instrumentos diplomáticos y la cooperación con los socios internacionales y las organizaciones internacionales son ejemplos de estos instrumentos. El desarrollo de la Fuerza Rápida Europea, como consecuencia del Objetivo General de Helsinki, con misiones en todo el espectro de la gestión de crisis, desde prevención de conflictos hasta consolidación de la paz en misiones de estabilización post-conflicto, ha permitido a la Unión Europea dotarse también de una importante gama de instrumentos militares de gestión de crisis. Esto le permitirá desempeñar un papel, todavía de mayor relevancia, a la hora de hacer frente a la amenaza que suponen los conflictos regionales. La próxima intervención militar de la Unión Europea (operación *Althea*), sustituyendo a la OTAN en Bosnia-Herzegovina, supondrá la mayoría de edad de esos instrumentos.

No obstante, la estrategia europea pone el énfasis en la prevención de conflictos más que en la gestión de crisis (*"debemos estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis. Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas"*). Ello implicará, como ya alertaba el *Programa de Prevención de Conflictos Violentos*, aprobado por el Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001, que la Unión Europea establezca prioridades políticas para acciones preventivas, mejore su alerta temprana y su coherencia política, fortalezca sus instrumentos de prevención a corto y largo plazo, y construya unos mecanismos de asociación más efectivos con otras organizaciones internacionales.

La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos dedica su cuarto capítulo a exponer sus deseos de *“trabajar con otros para desactivar conflictos regionales”*, reconociendo las repercusiones de estos conflictos para la estabilidad mundial. Cita expresamente los conflictos israelo-palestino, indo-paquistaní, Latinoamérica (con especial mención a Colombia) y África. Es probablemente la parte de la estrategia “más cooperativa”, al comprometerse a trabajar con las instituciones internacionales y una cantidad importante de países, entre los que cita expresamente a los aliados europeos, Indonesia, México, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Sudáfrica, Nigeria, Kenia y Etiopía. No obstante, el alcance del empeño americano parece limitado. A pesar de comprometerse a invertir tiempo y dinero en construir instituciones y relaciones internacionales que puedan ayudar a gestionar crisis locales cuando éstas surjan, *“Estados Unidos reconoce que debe ser realista sobre su capacidad de ayudar a aquellos que no deseen o no estén preparados a ayudarse a sí mismos”* (49).

Crear seguridad en los países vecinos

La Estrategia europea de seguridad plantea la conveniencia, cuando no la necesidad, de tener a su alrededor un conjunto de países bien gobernados, con los que poder mantener unas relaciones estrechas y de cooperación. Debemos resaltar el énfasis que el documento pone en el “buen gobierno” y no sólo en la “estabilidad” de estos países. El concepto de “creación de seguridad” en los países limítrofes va mucho más allá del viejo concepto de “cordón sanitario” que servía de colchón frente a zonas de mayor inestabilidad. No es suficiente que los países limítrofes sean estables, tienen que estar bien gobernados en el amplio uso de la palabra. Sólo así será posible establecer una estrecha relación de buena vecindad.

La Unión Europea se transforma así en un foco de proyección de estabilidad a través de la exportación del buen gobierno. Aunque ello es un objetivo a conseguir en toda la sociedad internacional, es en los países vecinos, en razón de su cercanía (y no sólo de su interés), donde la Unión Europea tiene una especial responsabilidad, pues es en esas zonas donde sus instrumentos han de mostrarse más eficaces. Es esa doble perspectiva de “interés” y “responsabilidad” el marco en el que debe interpretarse la frase de *“incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante”*.

(49) *“The National Security Strategy of the United States of America”*, p. 9.

La ampliación de la Unión Europea ha sido hasta ahora la mejor estrategia para exportar estabilidad a través del buen gobierno. La integración de 10 nuevos miembros el pasado 1 de mayo, la prevista adhesión de Bulgaria y Rumania en 2007, y la posible de Turquía, deja todavía un cierto recorrido a esa estrategia (50).

Pero donde esa estrategia de estabilidad por medio de la integración ha de rendir sus frutos más importantes es en los Balcanes occidentales, para los que el Consejo Europeo de Salónica, tras declarar “*que formarán parte integrante de la Unión Europea una vez cumplan los criterios fijados*”, aprobó el documento “*Programa de Salónica para los Balcanes occidentales: avanzar en la integración europea*”, inspirado en la experiencia de la ampliación (51). Del éxito de esta estrategia, como el documento Solana reconoce, dependerá la credibilidad de nuestra política exterior. El primer fruto de esta estrategia ya se ha recogido: el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004 acaba de reconocer a Croacia el estatuto de país candidato a la adhesión, fijando el inicio de las negociaciones a comienzos de 2005 y poniendo de relieve que ello deberá constituir un acicate para que los demás países de los Balcanes occidentales prosigan sus reformas (52).

Sin embargo, aunque todavía no se hayan definido, la ampliación ha de tener sus límites geográficos, por lo que la estrategia de proyectar estabilidad a través de la integración, tarde o temprano, llegará irremediablemente a su fin. Surge así la necesidad de establecer una estrategia marco de relación con los países vecinos que, en principio, no tienen perspectivas a medio plazo de adherirse a la Unión Europea, con objeto de evitar la creación de nuevas líneas divisorias. Entre ellos: los países de la ribera sur del Mediterráneo, la Federación Rusa (que el documento elude mencionar como receptor de estabilidad, considerándolo más como socio estratégico que como beneficiario) y el resto de los países del este europeo. En esta estrategia han de enmarcarse los importantes esfuerzos, de diversa naturaleza, que la Unión Europea viene haciendo desde hace tiempo en este campo.

(50) “*Continuing Enlargement*”. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by Bulgaria, Romania and Turkey. COM (2003) 676 final, de 25-11-2003.

(51) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, párrafos 40-41.

(52) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004, párrafos 31-37.

Debemos destacar, entre estos esfuerzos, los siguientes:

- El proceso de “asociación euro-mediterránea” iniciado en Barcelona en noviembre de 1995, establecido entre los Estados miembros de la UE con 12 países vecinos del Mediterráneo, propició la conclusión de importantes Acuerdos de Asociación. Este proceso tiene tres vertientes: “asociación política y de seguridad”, “asociación económica y financiera” y “asociación en materia de asuntos sociales, culturales y humanos”. Este proceso sirvió de base para la elaboración de la Estrategia Común del Consejo Europeo para la región mediterránea, aprobada en Santa María da Feira el 19 de junio de 2000 (53).
- El apoyo a un proceso de paz árabe-israelí dirigido hacia la coexistencia pacífica de dos Estados, materializado en el co-patrocinio de la llamada “Hoja de Ruta para Oriente Medio”.
- Los Acuerdos de Asociación y Cooperación en vigor con Rusia (1997), Ucrania (1998) y Moldavia (1998) (el Acuerdo con Belarús, aunque negociado, no entró en vigor debido a los retrocesos democráticos en esa república) y las estrategias comunes definidas para las relaciones con los dos primeros países (54), aprobadas en 1999. Estas estrategias tienen como objetivos: apoyar la instauración en esos países de una democracia estable, abierta y pluralista, en la que impere el Estado de Derecho, que sirva de base a una economía de mercado eficiente y estable; mantener la estabilidad y la seguridad en Europa y en el mundo; y, establecer una cooperación más intensa y eficaz en diversos campos.
- La dimensión norte (*the northern dimension*) que desde 1997 busca evitar nuevas líneas divisorias en el noreste de Europa, estrechando la cooperación entre la Unión Europea, los Estados entonces en proceso de adhesión (Polonia y las tres repúblicas bálticas) y el noroeste de Rusia (incluido el enclave de Kaliningrado). La cooperación abarca diversos campos relacionados con el medio ambiente, la seguridad nuclear, la energía, la

(53) Estrategia Común del Consejo Europeo de 19 de junio de 2000 para la región mediterránea (2000/458/PESC). Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 22.07.2000 (pp. 183/5-183/10).

(54) Estrategia Común de la Unión Europea de 4 de junio de 1999 sobre Rusia (1999/414/PESC). (Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 24.06.1999, pp. 157/1-157/9). Estrategia Común del Consejo Europeo de 11 de diciembre de 1999 sobre Ucrania (1999/877/PESC). (Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 23.12.1999, pp. 331/1-331/9).

infraestructura, negocios, justicia y asuntos de interior, desarrollo social y otros.

- Diferentes programas de asistencia, entre los que destaca el TACIS, del que se benefician 12 Estados de Europa Oriental y Asia Central.

Esa estrategia marco que dé coherencia a las relaciones de la Unión Europea con sus países limítrofes, y a cuya necesidad nos hemos referido, comenzó su andadura con la iniciativa lanzada en marzo de 2003 por la Comisión Europea denominada *“Europa más amplia - Vecindad: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur”*, destinada a 14 países: Rusia, Ucrania, Belarús y Moldavia, en el este; en el sur, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria y Túnez.

La finalidad de la nueva estrategia es aportar un marco de relación que fomente la buena vecindad y la cooperación, pero sin la perspectiva a medio plazo de la adhesión de estos países a la Unión Europea. Se buscan dos objetivos en la relación con nuestros vecinos que enmarcan una política de *“cooperación condicional”*: *“cooperar para reducir la pobreza y crear un área de prosperidad y valores compartidos basados en una integración económica más profunda, relaciones políticas y culturales más intensas, mejorar la cooperación transfronteriza, la responsabilidad compartida para la prevención de conflictos”* y *“condicionar la oferta de la UE de beneficios concretos y relaciones preferenciales dentro de un marco diferenciado que responda al progreso realizado por los países socios en la reforma política y económica”* (55).

La política de vecindad de la Unión Europea ha recibido un espaldarazo con otra iniciativa de la Comisión *“European Neighbourhood Policy. Strategy Paper”* de 12 de mayo de 2004, respaldada por el Consejo de la UE de 14 de junio, que concreta las medidas de la anterior iniciativa mediante la formulación posterior de Planes de Acción individualizados. El nuevo documento establece que la política de vecindad europea pretende *“compartir los beneficios de la ampliación de la Unión Europea de 2004 con los países vecinos para fortalecer su estabilidad, seguridad y bienestar”* y está diseñada para *“impedir el surgimiento de nuevas líneas*

(55) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: *“Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”*. COM (2003) 104 final. Bruselas, 11.3.2003, p. 9.

divisoria entre la Unión Europea ampliada y sus vecinos y ofrecerles la oportunidad de participar en varias actividades de la UE, a través de una mayor cooperación política, económica y cultural” (56).

La eventual adhesión de Turquía nos generará nuevos vecinos y nos acercará a zonas de gran inestabilidad, en especial el sur del Cáucaso. De ahí que la Comisión, propusiese, en mayo de 2004, que los tres Estados transcaucásicos (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), que gozan desde 1999 de acuerdos de Asociación y Cooperación, fuesen incluidos por derecho propio en la política de vecindad de la Unión Europea. La Estrategia de Seguridad ya indicaba que *“debemos tomarnos desde ahora un interés mayor y más activo en los problemas”* de esa región.

La política de vecindad basada en una estrategia de “cooperación condicional” con nuestros vecinos es especialmente beneficiosa para los Estados frontera de la Unión, entre los que se encuentra España, que podrá ampararse en ella para favorecer unas relaciones de mayor cooperación y estabilidad con nuestros vecinos del sur.

Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz

La Estrategia Europea de Seguridad defiende que la seguridad y la prosperidad dependen de un multilateralismo eficaz. Como otras veces, la Unión Europea hace de la necesidad virtud y convierte una aparente debilidad (la dificultad, cuando no impotencia, de ejercer una acción unilateral en el mundo actual) en la razón de su fuerza, al basar precisamente su seguridad y prosperidad en una acción concertada con sus Socios y el conjunto de las Organizaciones Internacionales, en especial la Organización de las Naciones Unidas. La aplicación concreta de la Estrategia en este ámbito todavía ha de ser definida.

En este campo, como en los otros, la Comisión Europea ha tomado la iniciativa y, entre los Consejos Europeos de Salónica y Bruselas, emitió una comunicación bajo el título *“La Unión Europea y las Naciones Unidas: La elección del multilateralismo”* (57). En este documento, la Comisión realiza propuestas para que la Unión y sus Estados miembros colaboren

(56) Communication from the Commission: *“European Neighbourhood Policy. Strategy Paper”*. COM (2004) 373 final. Bruselas, 12.5.2004, p. 3.

(57) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament *“The European Union and the United Nations”*. COM (2003) 526 final. Bruselas, 10.9.2003.

con Naciones Unidas para “*avanzar hacia el objetivo compartido de lograr un gobierno mundial más efectivo y de fortalecer la arquitectura del sistema multilateral*”.

Sin embargo, queda por definir interna y profundamente cuál ha de ser el papel de la Unión Europea en sus relaciones con la ONU, para que, además de ser el principal contribuyente, sea también un miembro (o, mejor dicho, un conjunto de miembros) más influyente. Surgirán así espinosos asuntos, todavía sin solución a la vista, como la posible actuación de los Estados miembros del Consejo de Seguridad, permanentes o no, en defensa de las posiciones de la Unión. Circunstancias como la de la crisis de Iraq en la que la Unión Europea, aún teniendo a cuatro de sus miembros en el Consejo de Seguridad, desempeñó un papel irrelevante, no invitan ciertamente al optimismo.

En cualquier caso, debemos señalar que la misma estrategia de “cooperación condicional” que la Unión Europea aplica en las relaciones con sus vecinos, basada en la fe en los efectos benéficos de la democracia y el buen gobierno para la estabilidad y la seguridad, pretende aplicarla en sus relaciones con el resto de la comunidad internacional (“*La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados*”). Pero esta vez, la Unión Europea no asume el papel protagonista, sino que pretende aportar a la ONU los medios necesarios para que esta Organización pueda cumplir con su cometido y actuar con eficacia, haciendo de ello una prioridad europea.

Además de esa intención de resolver los problemas de seguridad a través de la “cooperación condicional”, la Estrategia no descarta el empleo de medidas coercitivas, al indicarnos que debemos “*estar dispuestos a actuar cuando se vulneren las normas*” de las organizaciones, regímenes y tratados internacionales destinados a hacer frente a las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales. No se ha incluido una referencia al recurso al uso de la fuerza sólo en el caso de una resolución del Consejo de Seguridad (el precedente de Kosovo habrá tenido mucho que ver en ello), pero proclama “*la responsabilidad fundamental —que el Consejo de Seguridad tiene— para mantener la paz y la seguridad internacionales*”, como, por otra parte, establece la Carta de Naciones Unidas y reconoce el tratado de Washington.

Es precisamente el papel central que la Estrategia europea reconoce a la Organización de Naciones Unidas, y especialmente a su Consejo de Seguridad, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

donde reside la principal diferencia con la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana en este campo. La Estrategia norteamericana, aunque asigna un importante papel a las alianzas y coaliciones, en particular a la Alianza Atlántica, no concede prácticamente ninguna relevancia a las Naciones Unidas en el campo de la paz y la seguridad. De hecho sólo realiza referencias directas a esta Organización en el campo del desarrollo económico y de la guerra contra el SIDA (58). Otras diferencias devienen, por ejemplo, del diferente tratamiento otorgado a la Corte Penal Internacional que a la Unión Europea *“interesa seguir desarrollando”*, mientras que Estados Unidos afirma *“que su jurisdicción no se extiende a los americanos y que no la aceptan”* y que *“trabajarán para evitar que tal Corte no interfiera en sus esfuerzos para cumplir con sus compromisos de seguridad global y proteger a los americanos”* (59).

Por otra parte, extraña la escasa atención que la Estrategia europea dedica a la OTAN, calificándola únicamente de *“una importante expresión de las relaciones transatlánticas”*. Por el contrario, la estrategia americana utiliza sus siglas catorce veces (por sólo cuatro la europea) y la califica como *“el sostén de la seguridad transatlántica e intereuropea”* (60). Escaso reconocimiento en una estrategia de seguridad para una organización que el propio Consejo Europeo considera que *“sigue siendo para sus miembros (casi todos europeos) la piedra angular de la defensa colectiva”* (61). Quizá podamos encontrar la causa en la necesidad de establecer un consenso con los Estados Europeos “neutrales” y “no alineados” y la situación de división europea respecto a la política estadounidense sobre Iraq, telón de fondo de la elaboración de la estrategia europea.

Sin embargo, una ausencia es la que llama más poderosamente la atención. En la amplia lista de organizaciones e instituciones que este apartado de la Estrategia menciona (ONU, OMC, OTAN, OSCE, Consejo de Europa, ASEAN, MERCOSUR, Unión Africana y Corte Penal Internacional), no ha tenido cabida la Unión Europea Occidental (UEO)

(58) Assembly of Western European Union (The Interparliamentary European Security and Defence Assembly). Document A/1824, 49th session, 4 June 2003, “The United States national security strategy and its consequences for European defence”, p. 8.

(59) *“The National Security Strategy of the United States of America”*, p. 31.

(60) *“The National Security Strategy of the United States of America”*, p. 25.

(61) Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Helsinki sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa el 10 y 11 de diciembre de 1999. Anejo IV. Informes de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre *“El refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa”* y sobre *“La gestión no militar de crisis de la Unión Europea”*.

que durante tiempo fue considerada el componente defensivo de la Unión Europea. Su estado de desactivación (o más bien de hibernación) no debía ser razón suficiente para escamotear una referencia a la única organización genuinamente europea en la que reside un compromiso de defensa colectiva. Si tenemos en cuenta que el autor del documento es también y todavía Secretario General de la UEO, se nos antoja que el olvido difícilmente puede ser inconsciente. Sin embargo, es clarificador del nulo contenido del “componente defensivo” (que no del “instrumento militar”) de la estrategia europea de seguridad.

Implicaciones Estratégicas para Europa

A diferencia de los Conceptos Estratégicos de la UEO y de la Alianza Atlántica que finalizan su contenido, respectivamente, con apartados dedicados específicamente al instrumento militar, la Estrategia Europea de Seguridad extrae conclusiones para todos los instrumentos de seguridad que la Unión Europea tiene a su disposición.

El documento defiende que la Unión Europea debe ser más activa en la prosecución de sus objetivos estratégicos empleando todos los instrumentos a su disposición, siendo capaces de actuar antes de que la situación en los países a nuestro alrededor se deteriore. Ya hemos comentado con anterioridad el carácter diferente, más moderado y limitado, de las “intervenciones preventivas” de la Unión Europea en relación con las previstas en la Estrategia de Seguridad norteamericana. También lo hemos hecho respecto a la responsabilidad asumida por la Unión Europea de apoyar a la ONU.

Hasta hace poco, las intervenciones de la Unión Europea se habían limitado con notable éxito al empleo de instrumentos civiles, especializándose en la reconstrucción económica y, en menor medida, en el apoyo policial, además de sus ímprobos esfuerzos diplomáticos. El año 2003 será considerado como un año clave en la actividad de la Unión Europea en el empleo de los instrumentos militares en la gestión de crisis. Las ya citadas operaciones en Macedonia (en aplicación de los acuerdos de cooperación con OTAN) y en la República Democrática del Congo (de forma autónoma, en aplicación del concepto de Nación-Marco y en apoyo a Naciones Unidas) constituyeron un ensayo de laboratorio para demostrar que los instrumentos militares están preparados, con sus conocidas limitaciones, para asumir mayores responsabilidades cuando exista voluntad política en el seno de la Unión. La futura opera-

ción en Bosnia-Herzegovina pondrá a prueba la voluntad política y la capacidad militar de la Unión Europea, necesarias para desarrollar ese papel más activo que la Estrategia propone, basado en el valor añadido derivado del empleo sinérgico de todos los medios civiles y militares a su disposición.

La Estrategia también defiende que debemos ser más capaces, reforzando la capacidad diplomática, logrando una mayor capacidad para aportar los recursos civiles, antes y después de las crisis, fomentando el intercambio de inteligencia y, especialmente, fortaleciendo el instrumento militar. Analizaremos especialmente esta última cuestión.

Para aumentar la capacidad militar, la Unión Europea está llevando a cabo diferentes actuaciones. Algunas medidas se encontraban ya en estado de implantación en el momento en que el documento vio la luz. Otras son fruto del reciente dinamismo de la Unión (o, mejor dicho, de tres de sus miembros: Alemania, Francia y Reino Unido) en este campo, propiciado, en cierta forma, por la aparición de la Estrategia.

Entre estas medidas, es necesario destacar las siguientes:

- *Incremento de misiones*. La Estrategia defiende la asunción de nuevas misiones por parte de la Unión Europea, que se vienen conociendo por “*misiones Petersberg Plus*”, ya que a las misiones Petersberg habrá que añadir “*las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a los terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad*”. Estas nuevas misiones ya se encuentran recogidas en la Constitución Europea, que es un poco más explícita (62). Es lógico pensar que estas nuevas misiones requerirán nuevas capacidades.
- *Incremento de las capacidades de planeamiento*, mediante el establecimiento, en el seno del Estado Mayor Militar de la Unión Europea, de una célula de planeamiento con componentes milita-

(62) El párrafo 1 del artículo III-309 (de acuerdo con el documento CIG 87/04) establece que: “*las misiones ... en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las 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 fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros Estados para combatirlo en su territorio*”.

res y civiles (63), que realizará el seguimiento de las situaciones de crisis, proporcionando así una capacidad de alerta temprana (tan necesaria para la actuación preventiva) y permitirá el desarrollo de las actividades iniciales del planeamiento estratégico militar ante una operación determinada, y el establecimiento de una pequeña célula de la UE en el Cuartel General del Mando Estratégico para Operaciones (SHAPE) de la OTAN.

- *Incremento de las capacidades “operativas”*. El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE), reunido el 19 de mayo de 2003, declaró que la UE dispone de una capacidad operativa en toda la gama de las tareas de Petersberg, limitada y condicionada por ciertas deficiencias, que afectan principalmente a las misiones más exigentes en cantidad de fuerzas e intensidad del combate. Estas limitaciones para alcanzar el Objetivo General de Helsinki, materializado en el catálogo de capacidades necesarias (*Helsinki Headline Catalogue, HHC*) pueden solventarse, entre otras formas, mediante una nueva fase del *Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC/ECAP)*, en la que España está formando parte de manera decidida. En el capítulo V de este Cuaderno de Estrategia se analiza en detalle el proceso de obtención de capacidades militares.
- *Incremento de la capacidad “industrial y tecnológica”*, mediante la creación de una “agencia intergubernamental en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento”. Esta agencia será un instrumento fundamental para el impulso de las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis, el fomento y la intensificación de la cooperación europea en materia de armamento, el fortalecimiento de la base industrial y tecnológica, actual y futura, de la defensa europea y la creación de un mercado europeo competitivo en este campo (123).
- *Incremento de la cooperación con la OTAN*, a través de los llamados Acuerdos “Berlín plus”, que costaron casi tres años negociar

(63) Su constitución fue aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003 (Conclusiones de la Presidencia, párrafo 89). Documento anejo “*European Defence: NATO/EU consultation, planning and operations*”.

(64) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, párrafo 65. La creación de la citada agencia aparece recogida en el párrafo 3 del artículo I-41 de la Constitución (documento CIG 87/04).

(1999-2002), pero que hoy son una fructífera realidad. En los capítulos II y IV se analiza, desde diferentes perspectivas, el alcance de los citados acuerdos.

Además, la Estrategia demanda una mayor coherencia, tanto entre los distintos instrumentos y capacidades que la Unión tiene a su disposición, como entre las acciones exteriores de los Estados miembros. Muchos de los planes, estrategias específicas y medidas concretas a las que nos hemos referido a lo largo de este capítulo apuntan en esa dirección.

La Estrategia es tímida, o prudente, a la hora de hacer suyas algunas de las propuestas realizadas por la Convención en el proyecto de Constitución y mantenidas en el texto definitivo aprobado por la Conferencia Intergubernamental, como son la figura del “Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión” (al frente de la Política Exterior y de Seguridad Común) (65), la creación de las “delegaciones de la Unión” en terceros países y ante las organizaciones internacionales (que asumirán, bajo la autoridad del Ministro de Asuntos Exteriores y en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros, la representación de la Unión) (66) o la creación de un “servicio europeo de acción exterior” (para asistir al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión) (67). Tampoco tiene cabida entre sus iniciativas el establecimiento, en similitud a la UEO, de un Consejo de la Unión Europea de Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa, cuya necesidad es recomendada, entre otros, por la Asamblea de la Unión Europea Occidental (68).

Por último, la Estrategia señala la necesidad de colaborar más con nuestros socios, estableciendo, sin mencionarlo, dos niveles de cooperación. Distingue entre un socio “global”, los Estados Unidos, cuya asociación es enmarcada en unas “insustituibles” relaciones transatlánticas (*“la Unión Europea y los Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo”*), y una asociación estratégica de

(65) Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (documento CIG 87/04), artículo I-28.

(66) Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (documento CIG 87/04), artículo III-328.

(67) Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (documento CIG 87/04), artículo III-296.

(68) Assembly of Western European Union (The Interparliamentary European Security and Defence Assembly). Recommendation 733, on a European strategic concept – defence aspects, adopted unanimously by the Assembly without amendment on 1 December 2003 (6th sitting).

carácter regional con actores muy importantes, pero secundarios en la escena internacional: Japón, China, Canadá y la India. Rusia claramente englobada en el segundo grupo por el borrador de Salónica, es situada, en el documento final, en una posición intermedia entre Estados Unidos y los “actores regionales”, resaltando así la importancia de su asociación estratégica para nuestra seguridad y prosperidad.

En las relaciones transatlánticas, el objetivo de la Unión es “*una asociación eficaz y equilibrada con los Estados Unidos*”, “*lo que constituye un motivo adicional para que la UE siga desarrollando sus capacidades y gane en coherencia*”. Aquí surge el debate de cómo hacer ese vínculo transatlántico “más equilibrado”, de forma que Estados Unidos acceda a compartir el liderazgo, además de pretender compartir las cargas. Algunos piensan que con sólo mejorar las capacidades es suficiente. Otros piensan que únicamente adquiriendo una capacidad europea “autónoma” de toma de decisiones y actuación en el campo de la seguridad y de la defensa es posible una asociación transatlántica genuina (69). La necesidad de esa capacidad “autónoma” forma parte de la política de la Unión desde el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, que, en referencia a las misiones *Petersberg*, declaró: “*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, sin perjuicio de la actuación de la OTAN*” (70).

El Secretario General y Alto Representante no contempla dentro de las “implicaciones estratégicas para Europa” nada en relación con la defensa europea. No hay referencia alguna a la necesidad de mejorar las capacidades defensivas para fortalecer el pilar defensivo de la Alianza Atlántica, ni a la conveniencia o necesidad de mantener un compromiso de defensa colectiva, autónoma o no, entre los Estados miembros de la Unión Europea, bien sea mediante la incorporación plena de este compromiso a la Constitución o haciendo uso de la posibilidad de cooperación estrecha que proporcionaba el proyecto elaborado por la

(69) Assembly of Western European Union (The Interparliamentary European Security and Defence Assembly). “*A European strategic concept – defence aspects*”, document A/1841, 1 December 2003, p. 24.

(70) Declaración del Consejo Europeo celebrado en Colonia sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa (junio de 1999).

Convención. El necesario consenso probablemente haya obligado a mantener a la defensa ausente del documento, lo que permite albergar dudas de la propia consistencia de la estrategia elaborada. Extraña seguridad ésta, que para su implantación no hace necesaria ni siquiera la mención a la necesidad o no de un componente defensivo.

CONSIDERACIONES FINALES

Necesidad de desarrollo de la estrategia

La Estrategia es un marco en el que han de desenvolverse las actividades de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad, que ha de ser desarrollada para dotarle de efectos prácticos. Como reconoce el Consejo Europeo de Bruselas (diciembre de 2003) son necesarias propuestas concretas para su aplicación con objeto de *“extraer todas las consecuencias de estas orientaciones estratégicas e incorporarlas a todas las políticas europeas pertinentes”*. Ese trabajo comenzará por las áreas que el Consejo Europeo ha juzgado más urgentes: “un multilateralismo eficaz centrado en las Naciones Unidas”, “la lucha contra el terrorismo”, “una estrategia para la región del Oriente Próximo” y “una política de conjunto para Bosnia y Herzegovina” (71).

Una Estrategia producto del consenso

El documento Solana no contiene probablemente la estrategia ideal que cualquiera de nosotros desearía para la Unión Europea, pero tiene la gran virtud de que, al no ser rechazada por ningún Estado miembro, ha sido aceptado por todos.

En la búsqueda del consenso, habrán tenido que admitirse concesiones, realizarse renunciaciones y construirse ambigüedades calculadas, para acomodar visiones de la seguridad tan diferentes como la de los Estados miembros de la OTAN, más partidarios en teoría de utilizar los medios militares para satisfacer los intereses de seguridad, o las de los todavía identificados por algunos como “neutrales” o “no alineados”, siempre vigilantes para evitar una “militarización” de la acción exterior de la Unión.

(71) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003, párrafo 85.

También fue necesario lograr el consenso entre los Estados OTAN divididos entre los partidarios de dar primacía al vínculo transatlántico, anclando firmemente la construcción de la defensa de la Unión Europea en la Alianza Atlántica, y los defensores de un mayor grado de autonomía frente a los Estados Unidos.

Y esa es su gran virtud. Haber superado las distintas visiones estratégicas de los distintos miembros mediante un esfuerzo integrador que ha convertido lo que podía haber sido un exiguo “común denominador” de las estrategias de los Estados miembros en un documento que contiene suficientes elementos para dar contenido a una acción exterior “europea” más activa, distintiva y comprometida en pro de la seguridad mundial.

Un concepto multidimensional y cooperativo de la seguridad

El concepto de seguridad de la Unión está basado en un reconocimiento de su carácter multidimensional, en la utilización de todos los instrumentos puestos a su disposición para alcanzarla, en cooperación con el resto de los actores de la sociedad internacional, en un sistema multilateral eficaz.

La Estrategia de Seguridad se construye sobre el reconocimiento del carácter multidimensional de la seguridad, que ya no está marcada únicamente, como en los tiempos de la Guerra Fría, por su componente defensivo, ni son los medios militares las únicas herramientas para satisfacer los intereses de seguridad. En el mundo de hoy, la seguridad ha de entenderse de una manera global, abordando sus aspectos políticos, militares, sociales, económicos, humanitarios y medioambientales.

Por otra parte, la seguridad ya no se entiende como un “juego de suma cero”, en el que la seguridad que se adquiere es siempre a costa de disminuir la de un adversario real o potencial. La seguridad se presenta así como un “juego de suma variable” en el que todos los actores de la sociedad internacional pueden ver como aumenta su seguridad si los problemas se abordan a través de la cooperación.

Es en este concepto de seguridad en el que la Unión Europea puede desempeñar un papel distintivo debido a que dispone de una gama completa de instrumentos de acción exterior (militares, políticos, diplomáticos, económicos, sociales, humanitarios, etc.) como no dispone ninguna otra organización internacional. La OTAN, aún reconociendo el carácter multidimensional de la seguridad y las oportunidades que la nueva situa-

ción internacional presenta para abordarlo (72), se ve limitada para hacerlo debido a que los instrumentos de los que dispone son exclusivamente de naturaleza política militar. La OSCE, bien equipada conceptualmente (73), tiene grandes dificultades para poner en práctica su concepto de “seguridad cooperativa”, debido al escaso apoyo real de sus Estados miembros por falta de una verdadera voluntad política de utilizar esta organización. La Unión Europea guarda un razonable equilibrio entre voluntad política y el amplio abanico de los instrumentos puestos a disposición que le pueden permitir actuar con más decisión para implantar un concepto amplio de seguridad en el mundo de hoy, en especial fortaleciendo el papel de las Naciones Unidas en ese empeño.

Multilateralismo global, liderazgo regional

La Unión Europea defiende la necesidad de basar el orden internacional en un multilateralismo eficaz centrado en la Organización de Naciones Unidas, en cooperación con el resto de las organizaciones internacionales y actores globales, y con una especial dedicación a la asociación estratégica con Estados Unidos. La consolidación y el respeto al derecho internacional (estando dispuestos a actuar cuando se vulneren sus normas), el papel central de Naciones Unidas y la creación de Estados democráticos bien gobernados se constituyen en la receta a aplicar en ese empeño.

La responsabilidad y ¿por qué no decirlo? el interés conducen a la Unión Europea a pretender ejercer un cierto liderazgo de la estabilidad de sus Estados vecinos. Para ello tendrá que aplicar, si cabe con mayor intensidad, la política de “cooperación condicional”: una cooperación ventajosa a cambio de reformas y buen gobierno, ahora que la estrategia de proyección de estabilidad mediante la integración llega necesariamente a su fin.

(72) El Concepto Estratégico OTAN de abril de 1999 establece en su párrafo 25 que *“la Alianza está comprometida con un enfoque amplio de la seguridad, que reconoce la importancia de los aspectos políticos, económicos, sociales y medioambientales, además de la dimensión indispensable de defensa”*.

(73) En la Carta sobre la Seguridad Europea (Estambul, noviembre 1999), la OSCE adopta un concepto de seguridad en el que se pretenden abordar todas las dimensiones de la seguridad (político-militar, humana, económica y medioambiental) en cooperación con las demás organizaciones internacionales.

Estrategia preventiva y consolidación de la paz

El Documento persigue a la vez una mayor implicación de la Unión en la prevención de conflictos con la intención de evitar las crisis, o atajarlas desde sus primeros momentos. Para ello es necesario mejorar las capacidades de alerta temprana y de reacción rápida, militar y civil, a su disposición. Es siempre más eficaz una estrategia “preventiva” que una “reactiva”. No se hace necesario reiterar el diferente concepto que el “compromiso preventivo” (*preventive engagement*) de la estrategia europea tiene respecto a la acción (militar) preventiva (*preemptive action*) de la estrategia norteamericana.

Como reconoce la Estrategia, si es necesario actuar antes de que las crisis se produzcan, también lo es aplicar todos los recursos civiles y militares para que la “situación de no guerra” en la que desembocan la mayoría de las operaciones de paz, se transforme en una situación de paz consolidada e irreversible. No consiste únicamente en disponer de los medios, sino en emplearlos con eficacia y de una manera coherente dentro de una estrategia general.

Fortalecimiento del instrumento militar

La Estrategia propone medidas destinadas al fortalecimiento del instrumento militar para la gestión de crisis, que refuerzan el proceso iniciado en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999. Con la capacidad y la voluntad política de emplear ese instrumento, se pone fin al debate sobre la condición de “potencia civil o militar” de la década de los ochenta. Nadie pone en duda la necesidad de que la Unión Europea se dote de un instrumento militar acorde con sus deseos de actuar como un actor global en la escena internacional. Pero el poder militar es visto como un medio más dentro del abanico que la Unión tiene a su disposición: ni es el único ni el primero en esa lista. La Unión Europea se sitúa así a medio camino entre Marte y Venus (74) de Robert Kagan.

Carencia de dimensión defensiva

La Unión Europea, al incluir únicamente entre las misiones de su Política Seguridad y de Defensa las “misiones Petersberg”, renunció a

(74) GNESSOTO, NICOLE: “*European strategy as a model*”. Newsletter nº 9, January 2004. Institute for Security Studies.

incorporar el acervo proveniente del artículo V del Tratado de Bruselas modificado de 1954 de la Unión Europea Occidental (UEO) que contenía (y contiene) una cláusula de compromiso de defensa colectiva entre sus Estados miembros. Así las cosas, la defensa militar del territorio de los Estados miembros no es responsabilidad de la Unión Europea, sino de la OTAN y de la, otra vez durmiente, UEO.

De esta forma, conceptos básicos preeminentes de las Estrategias de Seguridad de cualquier Estado u organización política-militar como son “Disuasión” y “Defensa” permanecen ausentes en la Estrategia Europea de Seguridad. El campo de actuación del instrumento militar se reduce a las misiones Petersberg ligeramente incrementadas que si bien atienden a las circunstancias más probables de su actuación, no contemplan las más peligrosas.

El documento evita entrar en esta cuestión indicando que *“las agresiones de gran escala contra un Estado miembro resultan hoy improbables”*. Si bien esa afirmación parece completamente cierta en las circunstancias actuales, no lo es menos, como la crisis del Perejil demostró, que agresiones de menor escala no son imposibles y que, tras la reciente incorporación de 10 Estados miembros, la prevista de Bulgaria y Rumania y las previsibles de Turquía y Croacia, las circunstancias defensivas de seguridad no serán ya las mismas.

La Constitución Europea ha incorporado en su versión definitiva una cláusula de defensa mutua entre “todos” los Estados miembros (75), al contrario que el proyecto de la Convención que la materializaba a través de una “cooperación más estrecha” de carácter voluntario (76). No obstante, el precio pagado para lograr la “generalización” de la cláusula ha sido su “limitación” o “suavización” con objeto de eliminar los recelos de los Estados más “atlantistas”. La Constitución reconoce que la OTAN *“seguirá siendo para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta”*.

Con todo, no debemos minusvalorar la importancia de esta disposición. Para España, porque otorga un compromiso de defensa colectiva

(75) Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (documento CIG 87/04), artículo I-41, párrafo 7.

(76) Convención Europea: Proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, de 18 de julio de 2003, art. I-40, párrafo 7.

para las ciudades de Ceuta y Melilla que no proporcionan los tratados de la OTAN y UEO. Para la propia Unión Europea, porque es un paso hacia la incorporación progresiva de la dimensión defensiva a su seguridad. Sin ese componente defensivo, cualquier estrategia de seguridad que se predique será incompleta, limitada o vicaria de las de otros Estados u organizaciones internacionales.

CAPÍTULO CUARTO

GESTIÓN DE CRISIS Y CLÁUSULAS DE ASISTENCIA MUTUA

GESTIÓN DE CRISIS Y CLÁUSULAS DE DEFENSA MUTUA

Por RUBÉN GARCÍA SERVERT

Una de las cuestiones clave que está hoy abierta en el debate sobre el futuro de la Unión Europea y que ha propiciado discusiones de fondo en la Convención, es la relativa a la reacción que cabe esperar de la Unión, como actor en las relaciones internacionales, ante una crisis que pueda afectar su propia seguridad.

Lo novedoso del debate que hoy está abierto no es tanto el reconocimiento, ya consensuado desde hace años (Maastricht) de que la Unión deba tener capacidad de actuación real ante una crisis, sino la asunción de que dicha capacidad sea creíble, operativa y, sobre todo, pueda responder ante cualquier hipótesis de riesgo o amenaza a la seguridad, incluyendo la defensa colectiva.

Aparece aquí nítidamente el núcleo de un debate no cerrado todavía, sobre el alcance real de la capacidad de respuesta de la Unión o, si se prefiere, si deben o no existir límites a la responsabilidad de la UE sobre su propia seguridad y sobre la seguridad internacional en su conjunto. Lo que está sobre la mesa, y de ahí la importancia decisiva de las cuestiones que se van a tratar en este capítulo, es el modelo de UE por el que se apuesta. Se reflexiona, en el fondo, sobre el grado de independencia estratégica del que la propia Unión quiere dotarse, y la cuestión crea serias incertidumbres. En esta materia, es fácil constatar que la voluntad política de los socios (y dentro de ellos, de las fuerzas políticas influyentes) no es en ocasiones, en lo que respecta a la definición de fondo, ni siquiera compatible.

Aunque la cuestión debiera tratarse de forma unitaria, por coherencia en el discurso y para intentar evitar dicotomías nada neutrales políticamente, como más adelante se explicará, parece inevitable, presentar independientemente las dos componentes de la cuestión, tal y como aparecen hoy en día en el debate sobre la Constitución europea (TCE, por Tratado Constitucional Europeo, en lo sucesivo):

- la gestión de crisis de la UE, que se enmarca en la acción exterior de la Unión;
- las cláusulas de defensa mutua: solidaridad y asistencia, que hacen referencia al núcleo duro de la seguridad colectiva.

El capítulo se completará dando unas pinceladas sobre el planteamiento, a fecha de hoy, de un debate clásico, que sigue plenamente vigente, aunque en ocasiones los actores implicados en su definición pretendan presentarlo como cerrado. Se trata de la problemática específica que representa el acomodo de la construcción política europea en una Alianza Atlántica firmemente consolidada como eje de la Defensa europea. Las afirmaciones de plena compatibilidad o, lo que es peor, la asunción de la Alianza como límite “de facto” a la construcción europea, que recogen textualmente buena parte de las declaraciones oficiales, no deja de ser un cierre en falso de la cuestión, por elementales razones de coherencia política, como se expondrá esquemáticamente en el capítulo.

Estas reflexiones cobran particular relevancia si se quiere hacer una predicción de futuro sobre el mañana de la construcción europea en esta materia. Es muy llamativo comprobar cómo las reticencias de algunos gobiernos al avance de la construcción política europea no son respaldadas por una ciudadanía europea muy mayoritariamente favorable a “más Europa” real, no sólo cosmética. Esta afirmación es corroborada tozudamente por los barómetros de opinión pública, como el Eurobarómetro 59.0, 15 de enero a 19 de febrero de 2003, que se expone a modo de ejemplo. En dicha encuesta, a la pregunta ¿Cuál es su opinión sobre una política exterior común entre los países de la UE?, un 63% de los encuestados como media se declaró a favor, 22% en contra y 15% indiferente. Más tajante fue la respuesta a la pregunta sobre la política europea de seguridad y defensa, con un 71% de media a favor, 17% en contra y 12% indiferente, triunfando el porcentaje favorable en todos los países de la UE, incluidos los menos europeístas. El caso español es más claro en el apoyo a las políticas comunes, con los siguientes porcentajes de respaldo popular: política exterior 71%, 12% y 17%; PESD 76%, 9% y 14%.

Las cifras anteriores hacen pensar que, salvo que se produzca un cataclismo, y con independencia de las posturas tácticas de hoy de los gobiernos de los Estados miembros, el desarrollo de la PESD, y dentro de ella de la PESD, está garantizado a medio plazo.

LAS ACCIONES CONJUNTAS EN EL EXTERIOR DE LA UE: LA GESTIÓN DE CRISIS

Hablar de acciones conjuntas de la Unión Europea en el marco de la PESD nos lleva automáticamente a pensar en la gestión de crisis, y ello porque, aunque de forma incipiente, son su manifestación más visible, mucho más que el desarrollo de cláusulas de solidaridad o de asistencia, bastante más complejas por sus connotaciones políticas y estratégicas, que se dejan para un análisis posterior en este capítulo.

Desde un primer momento conviene aclarar que, en opinión del autor de estas líneas, las misiones de paz no son para la UE más que un eslabón en la puesta en marcha de la PESD y, sobre todo, las iniciativas que han permitido el establecimiento de las instituciones que podrán un día dirigir la política global de seguridad y defensa de la Unión. Si su horizonte es la construcción política, la UE no debería limitar su ambición a estas operaciones, tal y como hoy están previstas.

La gestión de crisis de la UE es la manifestación de una voluntad política de buena parte de los países miembros de la Unión de disponer de una cierta independencia estratégica, inicialmente subsidiaria de la actuación en el marco de la OTAN, de forma que, tal y como el sistema está diseñado y aceptado por los implicados a fecha de hoy, la UE sólo se hará cargo de una misión de gestión de crisis cuando la OTAN como tal decida no implicarse en la misma.

Aún siendo limitada en su concepción, la mera existencia de la posibilidad de que la UE desarrolle este tipo de misiones es un paso adelante de gran calado, porque abre a la Unión la posibilidad de hacerse presente en el mundo a través de acciones directas, no limitadas a la mera influencia económica.

La gestión de crisis en el marco de la UE es la herencia de los mecanismos y las iniciativas que se desarrollaron en el marco de la UEO. El momento clave de la transferencia de competencias en la materia fue la declaración incluida en el Anexo III de las Conclusiones del Consejo

Europeo de Colonia, celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999 (1). A partir de esta declaración, y de las medidas posteriores, se puede afirmar que, de hecho, las funciones de la UEO quedaron absorbidas por la UE, salvo la cláusula de asistencia del Tratado de Bruselas Modificado, cuya inclusión en el TCE es un capítulo más de un complejo debate, que se relatará más adelante.

El mecanismo institucional vigente para el desarrollo de estas misiones, tal y como fue previsto en el Consejo Europeo de Helsinki, en diciembre de 1999 y aprobado en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, se fundamenta, a imagen y semejanza del de la OTAN, en los organismos permanentes de carácter político y militar que se detallan en otro capítulo de esta obra.

Conviene en este punto señalar algunas características y limitaciones de la gestión de crisis de la UE. En primer lugar, no cabe duda que las estructuras y mecanismos son, como se ha dicho, adaptación de los existentes en la Alianza Atlántica, sin embargo, no son del todo simétricos. Ante todo, porque el diseño de la gestión de crisis de la UE es más amplio que el de la OTAN. La UE puede en teoría, y así se ha demostrado en la práctica, hacer una aproximación amplia a las crisis, no limitando su gestión al empleo de capacidades militares. De esta forma la UE plantea la gestión civil de crisis como simultánea o alternativa a la gestión militar, complementando asimismo el modelo con las sinergias derivadas de una simultánea aproximación económica y de ayuda al desarrollo.

Lo anterior es posible porque la UE dispone en su seno, a diferencia de la OTAN, de toda la panoplia de posibles actuaciones sobre el terreno propias de una Organización que, como se repetirá en este trabajo, no es sólo (aunque también) una Alianza, sino un conglomerado de Estados de

(1) *“Estamos decididos a iniciar una nueva etapa en la construcción de la Unión Europea. Para ello, encomendamos al Consejo de Asuntos Generales que cree las condiciones y adopte las medidas necesarias para alcanzar estos objetivos, determinando de qué manera se integrarán las funciones de la UEO que sean necesarias para que la UE cumpla con sus nuevas responsabilidades en el ámbito de las misiones de Petersberg. A este respecto, nuestro objetivo es tomar las necesarias decisiones antes del final del año 2000. En ese caso la UEO habría cumplido su cometido como organización. No se verán afectadas las distintas situaciones de los Estados miembros respecto a las garantías de defensa colectiva. La Alianza sigue constituyendo los cimientos de la defensa colectiva de sus Estados miembros”.* Párrafo 5, Anexo III, Declaración del Consejo Europeo, Conclusiones del de Colonia 3-4 junio 1999.

connotaciones semi-federales, con posibilidad, por tanto, de movilizar todo tipo de energías para la resolución de una crisis.

La segunda característica diferenciadora de la gestión de crisis de la UE, es el mayor control político sobre las acciones en el terreno, lo cual se deriva del peculiar diseño orgánico, que hace depender estas misiones de los mecanismos creados para la PESD, diseñados para la gestión global de la acción exterior.

Las mayores deficiencias del dispositivo derivan de la falta de voluntad política de los socios para hacerlas del todo creíbles. En primer lugar por las carencias de capacidades que necesitarían una apuesta decidida en términos de inversión en Defensa. Un intento de superar este problema, fue el acuerdo al que se llegó en el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, en el que se estableció el denominado Objetivo principal de Helsinki, cuyo contenido se analiza en detalle en otro capítulo de esta obra.

El Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 aprobó el establecimiento de los órganos permanentes ya comentados y, tras la Conferencia de mejora de capacidades de noviembre de 2001, el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 declaró que:

“gracias a la continuación del desarrollo de la PESD, al fortalecimiento de sus capacidades y a la creación en su seno de las estructuras adecuadas, la Unión es ya capaz de conducir operaciones de gestión de crisis. El desarrollo de los medios y capacidades de los que dispondrá la Unión le permitirá asumir progresivamente operaciones cada vez más complejas”.

La realidad, como se ha dicho, es que persisten evidentes carencias de capacidades para la puesta en marcha de las cada día más complejas operaciones de gestión de crisis. A este hecho contribuye en parte la decisión de los socios de no duplicar la inversión en defensa, para atender los compromisos en el marco de la OTAN y de la UE, lo que llevó a la firma de los acuerdos “Berlín plus”, que permiten la utilización por parte de la UE de medios y capacidades asignados a la OTAN. Las implicaciones estratégicas de esta decisión son relevantes, porque sus consecuencias no son solamente evitar las duplicidades. Ello es así porque se parte de una situación en la que hay capacidades esenciales de las que sólo disponen los EE.UU., al menos en el nivel tecnológico y cantidad requeridos para el éxito de las operaciones. En este aspecto, las carencias

europas en elementos de mando y control, transporte estratégico, inteligencia espacial o telecomunicaciones, entre otras, son notables.

Estos acuerdos “Berlín Plus” fueron imprescindibles para que la UE se pudiera hacer cargo, el 31 de marzo de 2003, de la operación de mantenimiento de la paz en Macedonia, que hasta ese momento desarrollaba la OTAN. Las características generales de esta operación se detallan en otro capítulo de esta obra. Como consecuencia de estos acuerdos, la UE puede, al menos en teoría, disponer de medios y capacidades asignados a la OTAN para operaciones de la UE incluidas en el catálogo “Petersberg”, es decir, operaciones de paz en todo su espectro.

Para poder acceder a dichos medios, es imprescindible que la OTAN haya decidido previamente no hacerse cargo de la operación. La negociación entre Organizaciones que condujo a los acuerdos “Berlín plus” no fue fácil, no tanto por los evidentes problemas técnicos que bloqueaban el avance, sino por las profundas connotaciones políticas y estratégicas de la iniciativa, que se esbozarán en otro apartado.

En el marco de la OTAN, el camino hacia el acuerdo final se desbloqueó a raíz de la Declaración conjunta UE/OTAN sobre la PESD de 16 de diciembre de 2002, que recogía los compromisos de dos documentos del 13 de diciembre de ese mismo año:

- La carta del Alto Representante para la PESD, de 13 de diciembre de 2002, en la que la UE se comprometía a la máxima participación de los miembros europeos de la OTAN, que no pertenecen a la UE, en las operaciones de paz de la UE;
- Las Conclusiones del Consejo del Atlántico Norte de Praga, de 21 de noviembre de 2002 (2) que, en su párrafo 11, daba luz verde al acceso de la UE a los medios de la OTAN, en los términos en que dicho acceso fue acordado en la cumbre de Washington de 1999 (3).

Hay que recordar que el Comunicado final de Cumbre de Washington citada, incluía en su párrafo 10 los cuatro compromisos generales asumidos por la OTAN, que son la base de los acuerdos “Berlín plus”:

(2) Declaración de la Cumbre de Praga, firmada por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte. Praga, 21 de noviembre de 2002.

(3) “Una Alianza para el siglo XXI”, Comunicado de la Cumbre de Washington, firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte. Washington DC, 24 de abril de 1999.

- Acceso garantizado de la UE al planeamiento de la OTAN;
- Presunción de disponibilidad para la UE de las capacidades y medios comunes de la OTAN;
- Opciones de mando europeo en la OTAN para operaciones dirigidas por la UE, incluyendo el papel europeo del “Deputy SACEUR”;
- Adaptación del sistema de planeamiento de defensa de la OTAN para incorporar la disponibilidad de fuerzas para operaciones de la UE.

El proceso que llevó a los acuerdos incluyó largas sesiones de consultas y adaptaciones en ambas organizaciones entre 1999 y 2002, incluyendo desde 2001 reuniones regulares, hasta el nivel de Ministros de Asuntos Exteriores. Finalmente, el 14 de marzo de 2003, el Secretario General de la OTAN, Lord Robertson y el Presidente de turno de la UE, George Papandreu, firmaron en Atenas el acuerdo OTAN/UE sobre seguridad de la información que, con el resto de acuerdos completa el marco de colaboración entre ambas organizaciones para el desarrollo de misiones de paz.

Sobre la base de todo lo anterior, la Unión Europea ha dirigido, hasta el momento, cuatro misiones de paz de características muy diferentes, lo que da idea de las posibilidades de la UE en este campo y de la flexibilidad del instrumento diseñado. La descripción detallada de estas operaciones se realiza en el capítulo II, pero la consecuencia relevante de ellas es que permiten corroborar que las operaciones de paz de la UE pueden tener formatos muy distintos, financiaciones diferentes y, sobre todo, no se limitan a misiones militares, abriendo el abanico de posibilidades de acción sobre el terreno, lo cual se complementa con actuaciones económicas y de promoción del desarrollo, en las que la UE siempre ha tenido un papel líder. El dispositivo de la UE, aunque limitado, es flexible, amplio y efectivo sobre el terreno.

Como se ha sugerido con anterioridad, no debe pasar desapercibida la firme voluntad de la UE de actuar con respeto estricto a la legalidad internacional, diferenciándose en este punto de la OTAN, que ha ido aceptando en sus hipótesis de actuación, a partir de su Concepto Estratégico de 1999, conceptos polémicos como la acción militar exterior sin mandato o las acciones preventivas, con las consecuencias que se estudiarán en el apartado siguiente. El dispositivo de la UE se somete por definición a la más estricta legalidad internacional.

La actuación de la UE también se distingue por un férreo control político sobre las acciones en el terreno. Esta característica se deriva, por una

parte, del complejo mecanismo intergubernamental de la PESD, que obliga a un plus de transparencia, pero sobre todo se debe, en opinión del autor de este trabajo, a un talante europeo muy respetuoso con la legalidad y muy multilateral. Resuena en el ambiente la propia conciencia de la Unión como “Potencia Civil”, que es tributaria del horror de la gran mayoría de su población actual, escarmentada por un pasado de conflictos, por el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Por todo lo anterior, en el futuro, cabe prever una mayor implicación de la UE en operaciones de paz, a través de un uso cada vez más frecuente y más flexible de los mecanismos diseñados. A esta previsión se une una paulatina ampliación de las misiones comprendidas en el catálogo “Petersberg”, entre las que ya se incluyen las posibles misiones de lucha contra el terrorismo y la puesta en marcha de las cláusulas de solidaridad (4) y asistencia, que se analizarán más adelante. La UE quiere y puede hoy actuar en el exterior, con las limitaciones, eso sí, derivadas de unos medios y capacidades a todas luces insuficientes y de una escasa voluntad política de actuar como una auténtica potencia global, que lo es, y asumir las responsabilidades que de ello se derivan.

LA ESPINOSA CUESTIÓN DEL MANDATO

Una de las cuestiones de debate internacional a las que se ha visto sometida la Unión Europea como conjunto (PESC) y los socios individualmente en los últimos tiempos, a la hora de definir su posición en el tema de las acciones exteriores, es la del mandato. Parece pertinente explicar este tema en un trabajo que pretende exponer la actuación exterior de la UE, en el marco de la PESD, porque el mandato ha sido en los últimos tiempos una de las líneas de fractura entre los socios de la Unión, condicionando sus respectivas visiones del mundo ante los acontecimientos más relevantes.

El dispositivo del que se dotó la comunidad internacional con posterioridad a la segunda guerra mundial para garantizar la paz y la seguridad entre las naciones, materializado en la Carta de San Francisco, origen de las Naciones Unidas, se fundamentaba en la abolición del uso de la fuer-

(4) La Cláusula de solidaridad, prevista en el Artículo 43 del proyecto de TCE, fue declarada vigente en lo relativo a la lucha contra el terrorismo, mediante una Declaración aneja a las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 25 de marzo de 2004.

za como instrumento válido en las relaciones entre Estados (5). Este principio derivaba de una progresiva toma de conciencia, fruto de las terribles consecuencias de los conflictos del siglo XX, cuyos antecedentes quedan fuera de los propósitos de este trabajo. No obstante, cabe resaltar la rabiosa actualidad de algunos de los debates de entreguerras sobre la legitimidad del recurso a la fuerza armada.

Conviene recordar que el principio mencionado no se estableció como absoluto, sino que se aceptaron dos excepciones, que el texto de la Carta recogió explícitamente:

- La legítima defensa individual o colectiva, del artículo 51 (6) que, según el texto, no necesitaba otro requisito para que el uso de la fuerza fuera legítimo que recibir una agresión armada y la comunicación de la acción subsiguiente al Consejo de Seguridad;
- El Empleo de la Fuerza por mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de acuerdo con las previsiones del artículo 42 y siguientes de la Carta (7).

De esta forma, quedaba fuera de la legalidad internacional, regulada por la Carta de las Naciones Unidas, todo empleo de la Fuerza en las relaciones internacionales que no hubiera sido decidida expresamente, a través de la correspondiente resolución, por el Consejo de Seguridad, salvo la legítima defensa.

-
- (5) *“Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”*. Artículo 1, de la Carta de San Francisco.
- (6) *“Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”*. Artículo 51, de la Carta de San Francisco.
- (7) *“Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas”*. Artículo 42 de la Carta de San Francisco.

El problema puede plantearse (de hecho, se ha planteado) en situaciones de grave quebranto de la paz internacional, cuando el Consejo de Seguridad sea incapaz de actuar, como es el caso en que se produzca un “veto” que bloquee la correspondiente Resolución. Existe aquí una polémica que se manifestó casi desde la firma de la Carta, pero que no tiene fácil solución, si no se quiere colocar a la acción subsiguiente fuera de la legalidad internacional. Se pueden recordar casos límite como el de la guerra de Corea en el que la acción armada se decidió en el Consejo de Seguridad aprovechando la ausencia de la representación de la URSS (Resoluciones 83, de 27 de junio, 84, de 7 de julio y 85 de 31 de julio de 1950). La vuelta de la URSS al Consejo, con el consiguiente bloqueo en la cuestión, mediante el mecanismo del veto, llevó a la intervención de la Asamblea General en materia de paz y seguridad internacional, terreno exclusivo del Consejo, según el diseño de la Carta, mediante la Resolución 377 “*Unión pro paz*”, de 3 de noviembre de 1950.

El tema de fondo es que es posible imaginar situaciones en las que el uso de la violencia (medio) para lograr poner coto a atrocidades mayúsculas (fin) no esté de acuerdo con la Carta de San Francisco (no quepa la acción legal), siendo, tal vez, legítima la intervención. El problema es quién y cómo se mide la legitimidad...

Esta cuestión se planteó sobre el terreno con virulencia en los prolegómenos de los conflictos de los Balcanes. Se cuestionó la legalidad internacional vigente en base a argumentos de índole práctica. Se heredaba y daba nuevo contenido al debate ya vigente desde hacía una década sobre la legitimidad de acciones de intervención humanitaria, en violación de la legalidad (el principio de no intervención en los asuntos internos del artículo 2-7 de la Carta) (8).

Ahora la cuestión tomaba tintes mucho más complejos, y se puso sobre la mesa un debate perverso, muy peligroso para el orden jurídico establecido. El núcleo del debate consistía, como se ha dicho, en contraponer en el marco siempre viscoso de las relaciones internacionales, los conceptos de legalidad (como conformidad estricta y pública con derecho internacional vigente) y legitimidad (entendida en este caso como bondad de los fines de la acción para solucionar un problema, de otra manera irre-

(8) “*Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta....*”. Artículo 2-7 de la Carta de San Francisco.

soluble). Ante situaciones de sistemática violación de los derechos humanos se plantearon situaciones concretas, como fue el caso de la intervención en Kosovo, en que la actuación internacional exigía, para la mayor parte de los analistas, una previa Resolución expresa del Consejo de Seguridad amparando la acción. Esta Resolución no pudo existir en su momento, debido al mecanismo de los vetos en el seno del Consejo, por lo que la acción se decidió al margen de la legalidad internacional.

La acción se justificó sobre la base de la Resolución 1.160, de 31 de marzo de 1998, que en su apartado 19, anuncia la adopción de medidas adicionales si no se avanza hacia la solución pacífica y a la Resolución 1.199 de fecha 23 de septiembre de 1998, que, en su apartado 16 anuncia que podrían adoptarse medidas nuevas y adicionales para mantener o restablecer la paz y la estabilidad en la región. Sin embargo nunca existió la orden, el mandato expreso del Consejo de Seguridad para el inicio de la ofensiva aérea el día 24 de marzo de 1999, o un ultimátum del propio Consejo, tras el rechazo serbio de los acuerdos de paz de Rambouillet, puesto en escena el 18 de marzo, mediante la firma en París por parte de la delegación albanesa de la aceptación a dichos acuerdos. Aún habiendo una cierta polémica en este punto, con opiniones de peso encontradas, son mayoritarios quienes sostienen que la actuación internacional no se adhirió, en este caso, estrictamente a la legalidad internacional vigente.

Este déficit de legalidad no se circunscribió únicamente al marco de la ONU, por la comentada falta de Resolución expresa, sino que incluso la acción se colocó en la periferia de la normativa propia de la OTAN, organización que dirigió los ataques de marzo de 1999. A la aceptación de una acción fuera de la zona recogida por el artículo 6 del Tratado de Washington, se superpuso la realidad de una acción no defensiva, basada en lo previsto en el concepto estratégico de 1999 de la propia Alianza, que desbordaba los límites del Tratado.

Lo interesante, desde un punto de vista estrictamente jurídico, es que las consecuencias y el “status quo post” de la guerra de Kosovo quedaron luego “convalidados” por la Resolución 1.244 del Consejo de Seguridad, de 19 de junio de 1999, que hacía suya, como anexo, la Declaración de Petersberg del grupo de los ocho, de 6 de mayo del mismo año, base de la constitución de UNMIK, y del establecimiento del control de la ONU sobre la provincia. De la misma manera, la Resolución 1345 de 21 de marzo de 2001, acogió “con beneplácito” la presencia de la KFOR en suelo kosovar.

La argumentación previa a la guerra de Kosovo fue, pues, una contraposición entre la legalidad forzada doblemente (ONU y OTAN) y la legitimidad internacional para poner fin a una masacre intolerable, en una sorprendente vuelta atrás al debate sobre la “guerra justa”, debate mucho más subjetivo y, por tanto mucho más peligroso, que la mera exigencia de una adherencia previa y estricta a la legalidad.

Este es el núcleo de la cuestión a la que nos vemos confrontados de una manera cada vez más preocupante en los últimos conflictos. No debe olvidarse que la legalidad internacional ha sido siempre insuficiente y, lo que es peor, en ocasiones incoherente, porque no dispone de un elemento esencial del orden jurídico interno, la posibilidad de hacerla exigible mediante la coacción, impuesta por una instancia que se sitúe en un plano superior a los actores. En el caso de un ordenamiento interno, el ciudadano es obligado por el Estado a cumplir las leyes.

Esto no es tan claro en el caso de las relaciones internacionales, al menos cuando están en juego los intereses de los países del primer mundo y sus aliados más directos. El caso del conflicto árabe-israelí en estos últimos años es un caso paradigmático, que obliga a la reflexión.

Sin embargo, el gran mérito de la Comunidad Internacional civilizada fue aceptar de común acuerdo unas reglas de juego, como las que describe la Carta de las Naciones Unidas. Reglas muy imperfectas, sin duda, pero fundamento de un sistema aceptado por todos y que ha supuesto hasta hoy un límite a la arbitrariedad y al unilateralismo. Pues bien, el sistema se tambalea, no por que se cuestione frontalmente, sino porque la desgraciada proliferación de masacres y dictadores despiadados, globalmente visibles a través de los medios de comunicación, crea presión sobre los gobiernos a favor de la intervención. Estas intervenciones se realizan a través de interpretaciones amplias de la normativa internacional que desnaturalizan el fondo del diseño, y lo hacen menos fiable para cumplir la función para el que fue creado, abolir la fuerza en las relaciones entre Estados.

Es esencial retomar hoy en día el debate en su justa dimensión y huir de la falsa contraposición entre la defensa de los derechos humanos y el cumplimiento de la legalidad internacional. De igual manera que, en el ámbito de un Estado nadie defendería la violación de la ley (el medio) en aras de evitar más crímenes (el fin), hay que evitar enzarzarse en el viejo debate que nos lleva siempre al mismo punto muerto, ¿efectividad o garantías?, ¿reglas o todo vale?

Analicemos la puesta en cuestión más reciente de estos principios, la guerra de Irak, donde el debate prosigue por el sendero comentado. En este caso, a la falta de nuevo de mandato expreso del Consejo de Seguridad, se unió una justificación no bien verificada de la acción armada (la posesión por parte del régimen iraquí de armas de destrucción masiva, nunca encontradas) y una argumentación teórica que retoma la vieja cuestión de la guerra preventiva, cuya abolición siempre ha sido presentada como antídoto frente a la guerra, coetáneo de la institucionalización de las Organizaciones Internacionales de Seguridad. Conviene recordar que uno de los fundamentos del sistema de las Naciones Unidas consiste en la transparencia en las RR.II., el sometimiento al derecho de las relaciones entre Estados y la necesidad de ser atacado para poder responder.

Aunque también hay opiniones de peso encontradas, parece desprenderse directamente de la letra y del espíritu de la Carta de San Francisco que las acciones preventivas unilaterales no caben en el marco del sistema vigente. Para lograr los fines propuestos, sólo cabe imaginar la puesta en marcha de los mecanismos previstos en la carta, mediante un recurso al Consejo de Seguridad y la aprobación de las correspondientes Resoluciones, que podrían llegar a autorizar el uso de la fuerza armada.

Nada de lo anterior se produjo con claridad “urbi et orbe” en el farragoso asunto de Irak, que se presentó como una puesta en marcha del mecanismo de legítima defensa colectiva del artículo 51 de la Carta, contra la amenaza terrorista. Es bien cierto que la legítima defensa, como se ha dicho, no precisa una Resolución del Consejo de Seguridad para recurrir a las armas, pero no es menos cierto que, en el caso de Irak, es difícil apreciar los requisitos que se pueden encontrar en todo ordenamiento jurídico (9) y la jurisprudencia (10), para que se pueda evocar una legítima defensa, cuya condición lógica debiera ser que (casi) nadie la discuta:

(9) Sobre el concepto mismo de legítima defensa puede ser útil la comparación con lo previsto en los ordenamientos internos, lo que permite esclarecer la cuestión a través de una cierta analogía. Así, el Código penal español, en su artículo 20-4º, dice lo siguiente: *“El que obre en defensa de la persona o derechos propios o ajenos, siempre que concurren los requisitos siguientes:*

- *Primero. Agresión ilegítima. En caso de defensa de los bienes se reputará agresión ilegítima el ataque a los mismos que constituya delito o falta y los ponga en grave peligro de deterioro o pérdida inminentes. En caso de defensa de la morada o sus dependencias, se reputará agresión ilegítima la entrada indebida en aquélla o éstas.*
- *Segundo. Necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla.*
- *Tercero. Falta de provocación suficiente por parte del defensor”.*

(10) La sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1984, requiere, a su vez, *“la proporcionalidad entre la acción agresiva y la reacción defensiva (que) ha de medirse no*

- la defensa debe ser inmediata al ataque;
- la defensa debe dirigirse contra el ataque;
- la defensa debe ser subsiguiente al ataque;
- la defensa debe ser proporcionada al ataque.

Excluida la legítima defensa, sólo hubiera sido aceptable el recurso al Consejo de Seguridad, pero el probable veto de varios miembros permanentes, e incluso la difícil mayoría de una Resolución favorable a la intervención, hicieron desechar esta posibilidad.

Nuevamente, como en el caso de Kosovo, las acciones militares se pusieron en marcha en el límite de la legalidad internacional (más allá o más acá del límite, según la posición de cada analista). La última resolución del Consejo de Seguridad antes de la guerra, que fue evocada por la coalición como justificación al ataque, la Resolución 1.441, adoptada el 8 de noviembre de 2002, declaró a Irak en violación grave de sus obligaciones impuestas por las resoluciones anteriores, en especial por su falta de cooperación con los inspectores de la ONU y de la Organización Internacional de la Energía Atómica y le dio a Irak una última oportunidad de proceder al desarme, al tiempo que recordó que *“el Consejo de Seguridad ha advertido reiteradas veces a Irak que enfrentará consecuencias serias como resultado de sus continuas violaciones de sus obligaciones”*. No hay, sin embargo, una expresa autorización para la utilización de la fuerza. El día 16 de marzo de 2003 se produjo la famosa “cumbre de las Azores”. El 20 de marzo, se inicia la guerra.

Con posterioridad a la guerra, la ONU autorizó, en el apartado 13 de la Resolución 1.511, de 15 de octubre de 2003, *“a una fuerza multinacional bajo mando unificado, a que tome todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en Iraq...”*, incluso instando, en el apartado 14 de esa misma Resolución *“a los Estados miembros a que presten asistencia ... incluso fuerzas militares, a la fuerza multinacional mencionada...”*. Todo lo anterior, en referencia a la Resolución 1483, de 22 de mayo de 2003, en la que se establecieron disposiciones para la reconstrucción de Iraq, incluyendo el nombramiento de un Representante Especial del Secretario General y la cancelación de las sanciones a Iraq.

con arreglo al criterio subjetivo del que se defiende, sino con arreglo al criterio valorativo que la recta razón dicte al juzgador”.

Una vez más, en el caso de Iraq, parece previsible que las Naciones Unidas acabarán convalidando globalmente las acciones militares, yendo más allá de un simple gestionar la posguerra, todo ello a pesar de las reticencias que subsisten en países como Francia, Rusia y China, que bien podrían seguir bloqueando en el Consejo de Seguridad toda Resolución en este sentido. No sería de extrañar que, a corto plazo, a través de una transferencia a la ONU del mando de las fuerzas sobre el terreno, se acabe regularizando “a posteriori” todo el proceso.

En el fondo de lo que concierne a la argumentación de este capítulo, el ímpetu de la doctrina de las acciones preventivas y de las iniciativas militares exteriores sin mandato pierde fuelle. Las razones de lo anterior son, en primer lugar, el callejón sin salida a que, de momento, ha conducido el conflicto iraquí, y la contestación en la opinión pública que ha traído consigo la postura de los EEUU y sus coaligados, cuestión especialmente delicada en un año electoral en aquél país.

A ello se une el fantasma de la toma de conciencia colectiva de una parte de las sociedades de países musulmanes, por el camino de lo que Huntington llamó en su día “choque de civilizaciones” (11). Se trata de la consecuencia más preocupante a la que está conduciendo la discutible gestión de los conflictos Palestino-Israelí e Iraquí, entre otros, y del drama de la inmigración, que va creando el caldo de cultivo para su explotación político-sentimental por parte de no pocos extremismos musulmanes. Estos movimientos van paulatinamente tomando conciencia de pertenencia a un mundo agredido, en maniquea lucha contra un occidente que encarna el mal. Lo anterior se ve agravado en dichos países por lo que se percibe como una voluntad “redentora” por parte de un occidente prepotente, que exporta el substrato ideológico de la globalización, frente al que surgen llamadas a la defensa numantina de la propia identidad. Esta cuestión bien merecería un estudio monográfico.

Es urgente la reacción de occidente para desactivar esta argumentación y evitar que acabe calando en los espíritus de la mayor parte de los ciudadanos de los países de tradición musulmana. Es la derivada última y más grave de actuaciones internacionales en las que no ha habido la paciencia suficiente para lograr un amplio consenso internacional, que las hubiera hecho acreedoras de una legalidad incuestionable.

(11) HUNTINGTON, SAMUEL P.: “*The Clash of Civilizations?*”, *Foreign Affairs*, vol. 72, nº 3, verano 1993, págs. 22-49.

La vuelta sin excepciones al sistema de la Carta de las Naciones Unidas, el respeto escrupuloso de la legalidad internacional, incluyendo el bloqueo de toda acción de fuerza que no haya sido ordenada por el Consejo de Seguridad, salvo la legítima defensa estrictamente entendida, y la puesta en marcha de mecanismos de concertación internacional, que impidan a porciones enteras de la humanidad sentirse condenadas a la exclusión, son hoy medidas de aplicación muy urgente, no sólo en busca de unas relaciones internacionales un poco menos caóticas, sino como medio para evitar un gran conflicto a escala planetaria de consecuencias impredecibles.

En este aspecto, la Unión Europea, a través de una repetida y mayoritaria apelación al escrupuloso respeto a la legalidad internacional ha de tener, y tendrá sin duda, un papel líder a corto plazo, porque es quizá la única instancia capaz, en estos momentos, de devolver el sosiego y la cordura a unas relaciones internacionales convulsas.

EL COMPROMISO CONJUNTO FRENTE A RIESGOS O AMENAZAS A LA UE: LAS CLÁUSULAS DE SOLIDARIDAD Y DE ASISTENCIA, LA UE COMO ALIANZA

La puesta en común de la Unión cara al exterior, en asuntos de Seguridad y Defensa, no puede, lógicamente, terminar en la gestión de crisis. Sin embargo, durante bastante tiempo se han querido limitar las posibilidades de acción de la UE, hasta hace poco mediante el recurso a la UEO, y hoy directamente, a sus Operaciones de paz. Hay que proclamar desde el principio de este apartado, consagrado a las cláusulas de solidaridad y asistencia, que toda posición que expresa o tácitamente confina el horizonte de acción de la UE a la gestión de crisis, busca automáticamente limitar el desarrollo de la construcción política europea. En este debate todas las posturas tienen una poderosa carga ideológica.

Sin embargo, nada es más coherente, desde el punto de vista de los hechos, que una serie de países que han puesto ya en común aspectos tan importantes derivados de su soberanía como la regulación de su economía, la moneda, la circulación interior de personas..., se sientan solidarios entre ellos, si uno de los socios sufre una agresión, y declaren solemnemente y por escrito esta solidaridad.

Pues bien, lo anterior que, a simple vista, pudiera parecer lógico y fácil de materializar, está suponiendo una peripecia de una complejidad inusi-

tada, y las resistencias y los recelos ante las mencionadas cláusulas surgen por doquier, adornados por argumentaciones que, la mayoría de las ocasiones, no son del todo coherentes. Se repite que la mera existencia de estas cláusulas puede dañar la salud de la Alianza Atlántica y, por tanto, la del vínculo trasatlántico que ésta materializa. No creo que sea así, como se verá en el tercer apartado de este capítulo. La problemática de fondo es que la mera existencia de una asistencia entre socios cambia la naturaleza de la Unión, convirtiéndola en una Alianza, y esta posibilidad da vértigo a no pocos actores, sobre todo a los que podrían perder algo del protagonismo que les da el actual “status quo”. Hay un cálculo subyacente de ganancias y pérdidas que no debe pasar desapercibido.

El proyecto de TCE refleja en su articulado el principio de solidaridad entre los socios en el ámbito de la Seguridad y la Defensa. La aceptación de este principio es lógica, deriva del acervo comunitario y es objeto de consenso entre todas las partes implicadas. No así su materialización en la práctica en términos jurídicos, ni su aplicación práctica. Estos extremos son objeto de un debate político y estratégico en el que las posiciones representan las diferentes visiones sobre lo que debería ser Europa ante el mundo. Se puede afirmar, sin riesgo de error, que el debate sobre las cláusulas de solidaridad y asistencia es un foro privilegiado, un termómetro valioso, del avance de la construcción política europea.

El proyecto de TCE distingue, incluyéndolos en artículos diferentes, los conceptos de solidaridad y asistencia. Ambos están incluidos en el Título V “Del ejercicio de las competencias de Unión”, Capítulo II “Disposiciones particulares”.

Este Capítulo se inicia con un artículo 40, común para los dos conceptos, que reitera, en su primer párrafo, como en redacciones anteriores del Tratado, la voluntad política de construir una PESC y las reglas básicas de su funcionamiento:

“La Unión Europea llevará a cabo una política exterior y de seguridad común basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, en la definición de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros”.

Los elementos más destacables de este artículo son, en primer lugar, la cláusula genérica de lealtad hacia el exterior entre los socios en materia PESC, contenida en el párrafo quinto, tan lógica e imprescindible en el

seno de cualquier asociación voluntaria, incluso en derecho privado. Lo sorprendente es que, al menos hasta la fecha, las disposiciones de este tipo han tenido escaso valor práctico en la UE. El fondo del asunto sigue siendo la preeminencia del interés nacional sobre el del conjunto, en unos términos que ponen reiteradamente sobre la mesa la incoherencia de fondo entre discurso y realidad en el proyecto europeo:

“Los Estados miembros se concertarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre todo asunto de política exterior y de seguridad que presente un interés general, para establecer un enfoque común. Antes de emprender cualquier acción en la escena internacional o de asumir cualquier compromiso que pueda afectar a los intereses de la Unión, cada Estado miembro consultará a los demás en el seno del Consejo Europeo o del Consejo. Los Estados miembros garantizarán, mediante la convergencia de su actuación, que la Unión pueda defender sus intereses y valores en la escena internacional. Los Estados miembros serán solidarios entre sí”.

La regla en la PESC sigue siendo la unanimidad, como recoge el párrafo sexto del artículo citado:

“En materia de política exterior y de seguridad común, el Consejo Europeo y el Consejo adoptarán decisiones europeas por unanimidad, excepto en los casos contemplados en la parte III...”

A este respecto sigue habiendo un debate de fondo respecto al modelo a seguir por la construcción europea en esta materia. Frente a la postura tradicional que sostuvo siempre la validez del método funcionalista para todos los aspectos de dicha construcción, con la aceptación de transferencias de soberanía y mayorías, cuando el momento adecuado vaya llegando; se va abriendo paso una teoría que afirma que la materia de la PESC puede y debe mantener para siempre su carácter de intergubernamental, con su corolario de predominio de la regla de la unanimidad. No puedo estar más en desacuerdo.

Podremos aceptar la regulación actual de la PESC como una etapa de su configuración final, en que se acepta la intergubernamentalidad como una concesión de la lógica del sistema a la viabilidad del proyecto. En suma, la PESC sería hoy en día intergubernamental, porque si no lo fuera, no sería viable; pero ese no puede ser su horizonte final, salvo que se quiera dejar sembrado el germen de la desintegración de la propia UE. Esta debiera ser, a mi juicio, la gran lección para la UE de la guerra de Irak. No es posible exponer ante el mundo unas discrepancias tan insalvables

entre los socios y un bloqueo, consecuencia de la unanimidad, de los mecanismos previstos y de la propia Unión como actor internacional.

A medio plazo, o se es capaz de asegurar una única voz frente a los acontecimientos internacionales relevantes, o la UE seguirá sin pasar la prueba de la coherencia. Y esto último sólo será posible mediante reglas de votación mayoritarias y mediante la comunitarización de la PESC, porque entre 25 o más socios siempre habrá una voz discrepante que no debiera tener capacidad de bloqueo.

La cláusula de solidaridad en la Constitución Europea

La cláusula de solidaridad está incluida en el artículo 43 del TCE, con el tenor literal siguiente:

“La Unión y sus Estados miembros 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. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:

a)

- *prevenir el riesgo de terrorismo en el territorio de los Estados miembros,*
- *proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas,*
- *aportar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste y a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;*

b)

- *aportar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste y a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.*

Las normas de aplicación de la presente disposición figuran en el artículo III-329”.

Y en el artículo III-329, encuadrado en el Título V “De la Acción exterior de la Unión”, Capítulo VIII “Aplicación de la Cláusula de Solidaridad”:

“1. Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas, los demás Estados miembros le prestarán asisten-

cia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo.

2. Las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad prevista en el artículo I-43 serán definidas mediante decisión europea adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Cuando dicha decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará de conformidad con el apartado 1 del artículo III-300 (12). Se informará al Parlamento Europeo.

A efectos del presente apartado y sin perjuicio del artículo III-344, el Consejo estará asistido por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa, y por el comité contemplado en el artículo III-261, que le presentarán, en su caso, dictámenes conjuntos.

3. Para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión”.

La cláusula de solidaridad fue aceptada por la Convención sin excesivas controversias. No en vano, recoge un hecho real ya implementado en la Unión, la solidaridad ante el terrorismo y ante las catástrofes naturales o de otra índole. Esta solidaridad internacional, de carácter planetario, que es una de las características más visibles y positivas de la globalización, parece moralmente más exigible entre socios de un mismo proyecto político como el de la UE. Por ello, el verdadero valor de la constitucionalización de esta realidad es que, en lo sucesivo, la solidaridad en esos casos pasa a ser entre los miembros de la Unión, una obligación de acción jurídicamente exigible, eso sí, “a petición” de las autoridades políticas del Estado afectado.

El terrible atentado terrorista de Madrid del día 11 de marzo de 2004, produjo, entre otras consecuencias de fondo, la convicción unánime entre los líderes europeos que la lucha contra el terrorismo requería medidas eficaces inmediatas y que se trataba de una cuestión en la que todos los socios por igual debían sentirse directamente afectados. Ello llevó en el Consejo Europeo de Bruselas, los días 25 y 26 de marzo, a la puesta en

(12) “El Consejo adoptará por unanimidad las decisiones europeas contempladas en el presente Capítulo”. Art. III-300-1 TCE.

marcha inmediata de las medidas, aún no incorporadas a las respectivas legislaciones nacionales, aprobadas con ocasión de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el nombramiento de un coordinador de la lucha antiterrorista de la UE, en el ámbito del Alto Representante de la PESC, y a la puesta en marcha anticipada de la cláusula de solidaridad (13), derivada de la del TCE (14).

El texto de la Declaración sobre la solidaridad contra el terrorismo, aprobado como documento adjunto a las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de fecha 25 de marzo de 2004, quedó al final redactado de la siguiente manera:

“Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea y de los Estados que se adherirán a la Unión el 1 de mayo de 2004 hemos declarado nuestra firme intención de actuar del siguiente modo:

A tenor de la cláusula de solidaridad que se incluye en el artículo 43 del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, los Estados miembros y los Estados adherentes actuarán en consecuencia conjuntamente en un espíritu de solidaridad en caso de que uno de ellos sea víctima de un atentado terrorista. Movilizarán todos los instrumentos de que dispongan, incluidos los medios militares para:

- prevenir la amenaza terrorista en el territorio de uno de ellos;*
- proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles atentados terroristas;*
- aportar asistencia a un Estado miembro o a un Estado adherente en su territorio y a petición de sus autoridades políticas, en caso de atentado terrorista.*

Será competencia de cada Estado miembro o cada Estado adherente elegir el medio más adecuado para cumplir con este compromiso de solidaridad con el Estado miembro afectado”

(13) *“El Consejo Europeo ... ha adoptado la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo”*. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 25-26 de marzo de 2004.

(14) *“El Consejo Europeo agradece la voluntad política de los Estados miembros y de los candidatos para actuar conjuntamente contra actos terroristas, en el espíritu de la Cláusula de Solidaridad contenida en el Artículo 42 (hoy 43) del borrador de Constitución para Europa”*. Declaración sobre la lucha contra el terrorismo Consejo Europeo de Bruselas 25-26 de marzo de 2004.

Cabe señalar que la vigencia del artículo 43 del proyecto de TCE se limita a la lucha contra el terrorismo, dejando de lado en esta puesta de largo anticipada las previsiones relativas a las catástrofes naturales o de origen humano, que bien pudieran haber sido incluidas en esta iniciativa. La decisión de marzo de 2004 es la respuesta lógica a la masacre de Madrid, que no debe hacer olvidar que las medidas pactadas a raíz de los atentados de Nueva York no llegaron a ser de verdad efectivas. Es este un buen ejemplo de lo complicada que resulta la construcción europea en materias de interior, seguridad y defensa, por lo sensible que resulta la cesión de soberanía en estos temas, y lo importante que puede resultar mirar a un futuro unido sin complejos. Es lamentable que hayamos tenido que pasar por la horrorosa experiencia de Madrid para que los avances sean visibles y efectivos. Valga esta reflexión como introducción al siguiente apartado de este capítulo.

La cláusula de solidaridad no es, sin embargo, una cláusula de asistencia, puesto que está limitada y tasada a unos supuestos concretos (terrorismo y catástrofes, en este caso), y no puede ser evocada en la mayor parte de los casos de agresión directa, que son, precisamente, el objeto de los tratados de alianza. A la redacción de Cláusula de solidaridad de la UE le falta ese matiz de puesta en común de medios para responder a la agresión, característico de las cláusulas de asistencia. Lo anterior es coherente con el origen difuso y no estatal de la amenaza terrorista, lo que complica extraordinariamente la definición jurídica y práctica de la respuesta, para asegurar su pertinencia. Un ejemplo claro de lo anterior es el problema de coherencia entre objetivos y acciones que presenta la “guerra contra el terrorismo” diseñada por la Administración Bush y sus coaligados. Tampoco debe pasar desapercibido el párrafo final de la Declaración, que relativiza la fuerza del compromiso asumido, cuyo alcance real podrá ser evaluado sólo si llega el indeseable caso de puesta en marcha del mecanismo.

La cláusula de asistencia en la Constitución Europea

La cláusula de asistencia fue acogida, sin embargo, por la Convención tras una viva polémica, que llega al día de hoy, y que ha obligado a una negociación de detalle, hasta la aprobación de su redacción definitiva en la cumbre de Bruselas, los días 17 y 18 de junio de 2004. El punto de partida de la cuestión es la herencia del artículo V del Tratado de Bruselas modificado. Este Tratado está vigente entre sus miembros de pleno dere-

cho (15) o, para ser más exactos, subsiste formalmente aunque vacío materialmente de contenido, por la absorción de la casi totalidad de las competencias de la UEO por parte de la UE.

Dicha absorción fue el penúltimo capítulo de un proceso de acercamiento entre ambas organizaciones, que buscaba incorporar a la UEO al marco de la PESC. La UEO ha asumido durante estos últimos años el papel de “brazo armado de la UE”, sin que, por evidentes razones de falta de simetría entre los componentes de ambas organizaciones y de falta real de capacidades disponibles, derivada de la ya comentada falta de voluntad política, la efectividad de estas previsiones haya resultado clara.

La asunción por parte de la UEO de más amplias competencias en el marco de la seguridad europea data de la declaración de Roma de 27 de octubre de 1984 que, de hecho, reactivó la Organización tras un largo letargo.

El proceso de acercamiento entre ambas organizaciones se declara en sucesivas referencias, incluidas en los sucesivos textos reformados de los tratados (16). No debe escapar al análisis el hecho de que la iniciativa de acercar la UEO a la UE estuvo modulada por la postura reticente de algunos miembros de la UE, lo que llevó a incorporar la disposición citada como anexo, fuera del articulado del TUE.

En el momento de redactar este capítulo, el Tratado de Bruselas Modificado no ha sido formalmente denunciado, a pesar de que, materialmente, se ha producido la práctica total incorporación de la UEO a la UE, en el marco de la PESC, salvo en lo relativo:

- A la cláusula de asistencia materializada en el artículo V del Tratado de Bruselas modificado (17), que seguirá en vigor entre los signatarios de dicho tratado, al menos hasta la ratificación del TCE;

(15) Son miembros de pleno derecho Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España y el Reino Unido. Además existen en la organización otros dos estatus: Asociados y Observadores.

(16) Así en un Protocolo sobre el artículo J.7 del Tratado de la Unión Europea, teniendo en cuenta la necesidad de aplicar plenamente las disposiciones del segundo párrafo del apartado 1 y del apartado 3 del artículo J.7 del Tratado de la Unión Europea, incorporan como anexo al Tratado de la UE de Amsterdam, la siguiente disposición: “*La Unión Europea elaborará, junto con la Unión Europea Occidental, acuerdos de cooperación más intensa entre sí, en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam*”.

(17) “*En el caso de que una de las Altas Partes Contratantes fuera objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la*

- El artículo IX, que hace referencia al diálogo institucional con la Asamblea;
- El apoyo administrativo, financiero y lingüístico a las estructuras de cooperación armamentística de la UEO (GAEO y su Célula de investigación);
- El mantenimiento de los archivos y la gestión de las pensiones

El artículo V comentado es una cláusula automática, que representa un compromiso mucho más tajante que el asumido en el marco de la Alianza Atlántica (18). La Convención lo incorporó al articulado del TCE, pero la polémica alrededor de la conveniencia o no de incorporar al texto constitucional una cláusula de este tipo, y con qué alcance, ha sido viva hasta el acuerdo definitivo. Los socios europeos mantienen al respecto posiciones encontradas. Por ello, el debate político de fondo al respecto incorpora toda una serie de visiones sobre el futuro de la UE, en la que se cruzan el interés nacional de los países miembros con un cierto temor a modificar los equilibrios de la actual arquitectura europea de seguridad y defensa, en la que la Alianza Atlántica es predominante.

Por todo lo anterior, como se explicará con más detalle a continuación, no es aventurado afirmar que el análisis de la peripetia de la incorporación de la cláusula de asistencia al texto definitivo del TCE y las posiciones al respecto son un buen instrumento para medir el grado de desarrollo de la UE en el eje que va desde una zona de libre comercio hasta una auténtica Unión política federal o confederal.

El TCE recoge estas cuestiones en su artículo 41, titulado “*Disposiciones particulares relativas a la ejecución de la política común de seguridad y defensa*”. Este artículo es la piedra angular del futuro de la defensa europea y en su redacción final (19) dice lo siguiente:

“1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares.

Carta de las Naciones Unidas, le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole”.

(18) Hay que recordar que, en el marco de la Alianza Atlántica, ante una agresión cada socio podrá escoger los medios de réplica. Esta limitación, como explica minuciosamente Truman en sus memorias, fue impuesta en la negociación del Tratado de Washington por los EEUU, para evitar una beligerancia automática que podría chocar con su Constitución.

(19) CIG 87/04, de fecha 06 de agosto de 2004.

La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

2. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

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

3. Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos fijados por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la política común de seguridad y defensa.

Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. Se creará una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (Agencia Europea de Defensa) para identificar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas, contribuir a identificar y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, para participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento así como para asistir al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.

4. El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión o a iniciativa de un Estado miembro, las decisiones europeas relativas a la política común de seguridad y

defensa, incluidas las relativas al inicio de una misión contemplada en el presente artículo. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión.

5. El Consejo podrá encomendar la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de Estados miembros a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión. La realización de esta misión se regirá por el artículo III-310.

6. Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto para realizar misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo III-312 y no afectará a lo dispuesto en el artículo III-309.

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

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

8. Se consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y opciones fundamentales de la política común de seguridad y defensa. Se le mantendrá informado de la evolución de la misma”.

Las misiones a que se refiere el apartado 1 de este artículo son detalladas en el catálogo del artículo III-309, como misiones en las que se podrá recurrir a medios civiles y militares y que “*abarcarán las 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 fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos*”.

La asistencia mutua entre socios quedaba recogida, en el proyecto original de la Convención, en los apartados 6 (cooperación estructurada) y el apartado 7 (cláusula de asistencia “sensu stricto”) del artículo 41, incorporándolas a la UE en la forma de cooperaciones reforzadas (“estructurada” y “más estrecha”, previstas como cooperaciones reforzadas en su redacción original) entre determinados países para la defensa mutua. Es decir, la propuesta de la Convención consistía en incorporar a la Unión el artículo V del Tratado de Bruselas, pero en la forma de cooperación reforzada lo que, por una parte, suponía crear, también en esta cuestión, la posibilidad de una Europa a varias velocidades. Parecía imposible a los convencionales la posibilidad de aceptación por parte de todos los socios de un compromiso de autodefensa en esos momentos. La evolución posterior de la redacción del artículo ha venido a desmentir parcialmente estas asunciones.

No debe pasar desapercibida la mención expresa de que “*Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte...*”, párrafo incluido con la sola idea de hacer la iniciativa más aceptable a determinados socios. La estrategia fue lanzar el instrumento inicialmente entre, al menos, los socios de la UEO, para ir ampliando más adelante la cooperación a nuevos socios. Una estrategia como la descrita necesitaba incorporar desde el principio al Reino Unido, lo que obligó a matizar su alcance, con la mención expresa a la OTAN. Esta mención del TCE no deja de ser políticamente incoherente, ya que la OTAN y la UE son formal y materialmente dos organizaciones internacionales distintas, por lo que no encaja dicha referencia en un texto que aspira a ser una Constitución para Europa. La inclusión de la frase mencionada responde a la coyuntura actual del debate sobre la independencia estratégica de la UE como alianza o su subordinación a la Alianza Atlántica.

La Cooperación Estructurada del artículo I-41-6, quedó regulada en detalle en el artículo III-312, cuya redacción final (20) en su párrafo 1º, es la siguiente, siguiendo una evolución del concepto que se explicará más adelante:

“1. Los Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente establecida con arreglo al apartado 6 del artículo I-41 y que reúnan los criterios y suscriban los compromisos

(20) CIG 87/04, de fecha 6 de agosto de 2004.

en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente notificarán su intención al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión”.

Dejando en el tercer párrafo la puerta abierta a futuras adhesiones, como exigen, en general, las cooperaciones reforzadas:

“3. Cualquier Estado miembro que, con posterioridad, desee participar en la cooperación estructurada permanente, notificará su intención al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

El Consejo adoptará una decisión europea que confirme la participación del Estado miembro en cuestión que respete los criterios y suscriba los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo mencionado en el apartado 1. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada previa consulta al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión”.

La cláusula de asistencia quedaba configurada como Cooperación reforzada, bajo el título de “Cooperación más estrecha”, en el artículo III-214 de la Convención, aunque este artículo ha quedado eliminado en la redacción definitiva del TCE por la generalización de dicha cláusula, propuesta en su día por la presidencia italiana tras el acuerdo con los neutrales.

La cooperación estructurada permanente del artículo I-41-6, detallada en el artículo III-312, al igual que la Agencia Europea de Defensa, prevista en artículo I-41-3, cuyas misiones se detallan en el artículo III-311, caen de lleno, por tanto, en el marco de las Cooperaciones reforzadas, reguladas en el artículo 44 del TCE.

El mecanismo de las cooperaciones reforzadas, en el seno de la UE (21) es, sin duda, algo inevitable para el progreso de la construcción europea en determinadas materias, como se analizará más adelante. Ha habido aquí una clara evolución del pensamiento europeísta, que siempre fue contrario a esta posibilidad, pero que ahora la acepta como un instrumento de profundización comunitaria, que presenta el inconveniente indudable de la Europa a dos (o más) velocidades. En este sentido el éxito

(21) El hecho de que se constituyan dentro de la UE es un matiz importante, porque la lógica del sistema no pone obstáculos a cooperaciones entre socios fuera del marco de la UE, por más que esas concertaciones extracomunitarias sean contestadas violentamente como medio de crear un “directorio” en la UE, que discutiría y acordaría las cuestiones importantes sin contar con el resto de los socios.

incuestionable de la Unión monetaria y de las iniciativas en el marco del tercer pilar, ejercen un atractivo indudable entre los que piensan con razón que no hay Europa política posible sin avances decididos en seguridad y defensa.

La regulación busca, como ya se ha comentado, la inclusión en los procesos de decisión de la UE de cuestiones en las que sólo desean participar un determinado número de socios. Las condiciones exigidas son lógicas:

- coherencia con los objetivos de la UE;
- que favorezca la construcción europea, es decir que la iniciativa lleve a la larga a más unión y no a división;
- apertura a todos los miembros de la UE;
- participación mínima de un tercio de los socios;
- derecho a deliberar de todos los miembros de la UE, aunque sólo tienen voto los participantes en la cooperación reforzada y las decisiones sólo son vinculantes para ellos.

Es este de las cooperaciones reforzadas el debate de fondo central que está planteado hoy en día sobre el “cómo” de la construcción europea. En este debate las posturas de las partes sobre el “fondo” de la construcción europea, que en materia de seguridad y defensa se puede esquematizar en el eje atlantismo–europeísmo (el “qué” de la construcción europea en la materia), se entrecruza con las posiciones respecto a las cooperaciones reforzadas (el “cómo”), de forma que no es difícil encontrar firmes detractores de estas cooperaciones entre europeístas y entre atlantistas convencidos.

La realidad es que no es posible imaginar avances decisivos en materia de seguridad y defensa (y probablemente en ninguna materia importante), sin cooperaciones reforzadas, en una Europa con veinticinco socios, lo que representa veinticinco sensibilidades.

En las discusiones previas al Consejo Europeo de Bruselas, la redacción del artículo 41 comentado fue alterada sucesivamente. Así en el Documento CIG 57/03 y CIG 57/1/03, de fechas 2 y 5 de diciembre de 2003, la presidencia italiana propuso a las delegaciones una nueva redacción de estas cuestiones, según la cual:

- Se mantuvo el artículo I-41-6 (22) y se rehizo el artículo III-312, relativo a la Cooperación estructurada, que se consolida, manteniendo

(22) Sólo incluye en una mención final que “Esta cooperación se regirá por el artículo III-312 y no afectará a lo dispuesto en el artículo III-309”, lo que podría suponer excluir de la

do sus contenidos esenciales, incluyendo un Protocolo anexo al Tratado constitucional sobre dicha Cooperación, que pasó a llamarse “estructurada permanente”.

- Cambió la filosofía de fondo de la Cláusula de asistencia del artículo I-41-7, generalizándola de nuevo a todos los socios, eliminando, por tanto la referencia a la “cooperación más estrecha”, elevando a cambio la subsidiariedad con respecto a la OTAN y el respeto a las peculiaridades de determinados socios (en clara referencia a los “neutrales”) (23).
- En consonancia con lo anterior, se suprimió el artículo III-214, como ya se ha comentado.

Como consecuencia de lo anterior, y de las modificaciones incluidas en las propuestas de la presidencia irlandesa, el artículo I-41-7, tomó la redacción definitiva que ha sido incluida en este trabajo (24).

El debate ha sido hasta el final muy virulento en este punto. Las posiciones, como se ha dicho, se fueron agrupando en torno a tres posturas que, partiendo de puntos de partida incompatibles, fueron encontrando, poco a poco, una redacción de consenso:

- Los europeístas tradicionales, para los que, como se ha insinuado en este artículo, una cláusula de asistencia en la UE es irrenunciable;
- Los atlantistas, para los que la existencia de esta cláusula es un problema, porque podría debilitar la defensa colectiva de la UE, en el marco de la OTAN;
- Los neutrales, que apuestan por una UE en la que no tengan cabida las cuestiones de defensa.

cooperación estructurada permanente a la gestión de crisis, lo que no deja de ser paradójico.

(23) Finlandia, Irlanda, Austria y Suecia dirigieron una carta a la Presidencia italiana en la que se mostraron dispuestos a aceptar una cláusula de asistencia que se limitara a hacer referencia al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas lo que, en el fondo abría la puerta a la generalización de dicha cláusula a través de la evocación de la defensa colectiva por la vía indirecta de la Carta de la ONU. La propuesta fue aceptada y su texto es el que refleja hoy el artículo I-41-7.

(24) La redacción de base es el Anexo 22 a la Addenda 1 a la nota de la presidencia de fecha 9 de diciembre de 2003, Documento CIG 60/03 ADD 1, basada en la aportación de los neutrales y muy ligeramente corregida en el documento de trabajo repartido a las delegaciones el día 29 de abril de 2004 por la presidencia irlandesa, como base para la reunión de puntos fundamentales que tuvo lugar en Dublín el 04 de mayo. La redacción final es la del documento CIG 87/04 de 6 de agosto de 2004.

El acuerdo ha sido posible desde el momento en que los más comprometidos en la construcción europea han mostrado al resto de socios una firme determinación de llevar a buen puerto la iniciativa de una cláusula de asistencia propia, independiente de la OTAN, entre todos los socios de la UE, o sólo entre unos pocos, dentro o fuera del marco jurídico de la Unión. Este hecho modificó las posiciones negociadoras.

Los atlantistas porque perciben como muy contrario a sus ideas la creación de un núcleo duro defensivo en Europa, del que estarían excluidos, prefiriendo, como mal menor el establecimiento del mecanismo en el interior de la Unión, con posibilidad de participación de todos los socios, e intentar por todos los medios el sometimiento de la defensa colectiva a la OTAN. En efecto, la redacción del proyecto convencional hacía temer a los atlantistas un posible desenganche de la OTAN, haciendo preferible para todos una redacción como la actual en la que todos participan, pero que hace a la UE subsidiaria de la Alianza Atlántica, como queda recogido en el párrafo dos. Hay que recordar que el debate suscitado por el artículo I-41-7 en su política interna es una de las causas que ha llevado al primer ministro británico a proponer un referéndum para la aprobación del tratado constitucional, lo cual le otorga simultáneamente una baza más para limar los aspectos más delicados del texto en la negociación y transferir al pueblo la responsabilidad de la redacción final, en detrimento del impulso a la construcción europea que él encarna (25).

Los neutrales temen quedar fuera del núcleo duro de la UE, dando por hecho que la no participación en estas iniciativas les podría dejar fuera de la discusión de temas importantes. Por ello aceptan seguir adelante intentando por una parte, así lo afirman, no asumir compromisos de defensa que no desean y que podrían resultar inconstitucionales (disculpa relativa en algunos casos, como es el de Austria, en el que las reticencias constitucionales son una herencia del pasado, que podrían tener sus días contados). Por otra parte, intentan que la construcción europea no vaya demasiado lejos en esta materia. Estos países han terminado aceptando como inevitable la iniciativa y han propuesto un circunloquio, que queda

(25) *“El electorado debería ser consultado cuando todas nuestras cuestiones hayan sido contestadas, cuando todos los detalles sean conocidos, cuando toda la legislación haya sido definitivamente analizada en la Cámara y cuando el Parlamento haya debatido y decidido. La pregunta será relativa al Tratado, pero las implicaciones serán mucho más amplias”*. Let the people have the final say on new European treaty - Tony Blair, Statement to the House of Commons. London. (20/04/04).

incluido en el primer párrafo del artículo 41-7, consistente en eliminar toda referencia a medios militares, aun cuando éstos están implícitos en la referencia genérica al artículo 51 de Carta de la ONU; e incluyendo una mención al carácter específico de su política de defensa.

Viendo la evolución en la redacción del artículo I-41-7 desde la Convención hasta hoy, se observa cómo se ha pasado de una cooperación reforzada (“más estrecha”) a una generalización de la cláusula a todos los socios, acompañada de una relativa disminución (nominal) del nivel de compromiso.

Con todos los matices que se quiera, el TCE supone una auténtica revolución para la UE en materia de seguridad y defensa. De hecho, cambia la naturaleza profunda de la UE, que pasa a ser una Alianza militar, dando un importante paso adelante en la construcción política europea.

La entrada en vigor del TCE dará paso a una Unión que asume en su interior los elementos esenciales de una política de seguridad y defensa. Puede desarrollar misiones de paz en el exterior, en toda la gama del catálogo “Petersberg” ampliado a la lucha contra el terrorismo. A través de la cláusula de solidaridad del artículo 43 reaccionará como un todo ante el terrorismo, ante las catástrofes naturales o de origen humano y, sobre todo, todos y cada uno de los socios sentirán como propia la agresión armada contra cualquiera de ellos, de una forma automática, como corresponde a una Unión que, en estas cuestiones, pasa definitivamente el Rubicón de la construcción política. Todo ello pendiente, eso sí, del tortuoso camino de las ratificaciones.

Queda abierta, sin embargo, una cuestión fundamental, que será el centro de los debates en los próximos años, la relación Alianza Atlántica – Unión Europea, a la que dedico el próximo apartado.

LA COMPATIBILIDAD CON LA ALIANZA ATLÁNTICA

Una de las cuestiones que surge reiteradamente en los debates sobre el futuro de la PESD, y en los textos y declaraciones comunitarios, es la compatibilidad del diseño actual y de los objetivos de la construcción europea con la Alianza Atlántica. El tema es ciertamente complejo y el análisis de las implicaciones sobre el modelo final de seguridad europea, los intereses en juego y las motivaciones últimas de las posiciones al respecto, excede con mucho las posibilidades de este capítulo. Aún así, la

ausencia del planteamiento del problema en un artículo como el que el lector tiene ante sus ojos, le impediría captar una de las dimensiones esenciales del problema.

Es bien sabido que las relaciones internacionales han sido siempre terreno abonado para ampulosas declaraciones formales vacías de contenido y declaraciones de gran calado que pasan muchas veces desapercibidas. De alguna manera, la repetida afirmación de una voluntad política no la hace necesariamente más efectiva, sobre todo si hay razones objetivas que dificultan su puesta en marcha.

Algo de lo anterior se puede predicar de la repetida compatibilidad del proyecto europeo con la Alianza Atlántica. Es difícil encontrar hoy en día una sola declaración oficial que reconozca que dicha compatibilidad presenta serias dificultades. Sin embargo, la cuestión del encaje de la construcción europea en seguridad y defensa en una Alianza Atlántica preexistente, cuya supervivencia es unánimemente deseada, no es evidente ni fácil de acometer. La razón de lo anterior es que se trata de foros muy distintos que materializan dos proyectos diferentes respecto a la seguridad europea. Que dichos proyectos sean totalmente compatibles es algo que no vale, por tanto, simplemente afirmar, sino que hace falta una firme voluntad política de todos los socios de ambos proyectos y reformas radicales de ambas organizaciones, iniciativas a las que aún queda un largo camino por recorrer.

Lo que hoy por hoy se está planteando por parte de los actores políticos parece peligroso para el logro del objetivo final compartido de compatibilidad de UE y OTAN y el reparto de tareas en el marco de la seguridad europea. Porque, por una parte, se presenta a la OTAN como una realidad “a priori” que actúa como límite al proyecto europeo, cuando nadie podrá demostrar que el pleno desarrollo de la PESD tenga por qué poner en peligro la vitalidad de la OTAN. Es un falso debate, que no responde a un cabal análisis de la realidad, sino a otros intereses.

La clave interpretativa de lo anterior puede encontrarse en la constatación de que se ha puesto en marcha un proceso de cambio que lleva desde una situación inicial de monopolio de la Alianza Atlántica sobre las cuestiones de Seguridad y Defensa en Europa, a un modelo final en el que OTAN y UE tendrán responsabilidades y capacidad de actuación en ese marco, según reglas de “reparto” que deberán ser claras y satisfactorias para todos los participantes. La dificultad deriva del hecho de que ese proceso de cambio tiene ganadores y perdedores netos o, al menos,

actores que se perciben ganadores o perdedores netos. De ahí que, en la medida en la que las iniciativas no se expliquen bien, ni se logre un gran consenso alrededor de las mismas, la cuestión no será pacífica.

En este punto, un ejemplo podrá clarificar algo lo que se quiere expresar. Como ya ha sido comentado en un apartado anterior de este capítulo, la utilización por parte de la UE de capacidades puestas a disposición de la OTAN, (según la fórmula Berlín plus) en misiones que dirija la UE, porque la OTAN como Organización haya decidido no intervenir, es una fórmula bien planteada, que persigue objetivos claros, permitir a la UE acciones independientes sin que para ello tenga que dotarse de medios propios, duplicando los asignados a la Alianza. Lo malo es que una explicación de este tipo peca de teórica y, una vez se baja al terreno, las cosas no son tan claras, porque ¿de qué medios se está hablando?

El mecanismo es perfectamente válido para capacidades de los socios europeos que podrían utilizarse con independencia de si la misión se desarrolla en el marco de la UE o de la OTAN, evitando una duplicación (objetivo declarado de la fórmula) que realmente no tendría sentido.

No están tan claros los objetivos de esta iniciativa cuando se es consciente del hecho de que, hoy en día, las capacidades decisivas son propiedad casi exclusiva de los EE.UU. (Transporte Aéreo Logístico, Comunicaciones, Inteligencia Espacial, Mando y Control, ...). Se supone que los EEUU pondrán a disposición de la UE los medios necesarios para la operación en la que se haya recurrido a la fórmula mencionada, todo ello en aras de que no sea necesaria la duplicación y que los socios europeos no tengan necesariamente que dotarse de este tipo de capacidades. Las consecuencias políticas, estratégicas y militares en este caso no deberían pasar desapercibidas.

En primer lugar, se institucionaliza una doble capacidad de bloqueo de los EE.UU. respecto a las operaciones de la UE. En un primer tiempo, dado que la UE sólo podrá ponerse manos a la obra si la OTAN como tal, no desea hacer suya la operación. En un segundo tiempo, porque el socio norteamericano retiene la libertad soberana de decidir qué medios pone a disposición de la UE y, una vez cedidos, dichos medios le darán capacidad real de control sobre la operación. Estas realidades no deben ignorarse y son posibilidades clave en manos de la Casa Blanca, que pueden ser ejercidas sin necesidad de pasar por la embarazosa posición de vetar formalmente una operación a los aliados.

En segundo lugar la iniciativa es perversa porque deslegitima toda aspiración de los socios a hacerse con capacidades suficientes que aseguren una autonomía estratégica. Es decir, una iniciativa que, sobre el papel, proporciona a los socios en el marco de la UE una capacidad de acción autónoma, se convierte, en el fondo, en un freno a su propia capacidad real de acción, en un límite a la construcción política europea.

Por todo lo anterior, es sorprendente ver como, con naturalidad, se presenta el resultado deseado de compatibilidad entre organizaciones sin que las iniciativas que deben eliminar los obstáculos existentes sean claramente visibles. Algo similar se puede predicar de las previsiones contenidas en el artículo 41, apartados 2 (26) y 7 (27) del TCE. Son declaraciones vacías, porque a las mismas no sigue nunca un catálogo de acciones en ambas organizaciones que realmente las haga compatibles. Cuando la iniciativa existe, como es el caso del Berlín plus, la realidad demuestra las dificultades y las reticencias de fondo que hacen que, en la realidad, el mecanismo tenga difícil aplicación práctica.

La declaración mencionada del artículo 41-2 es un ejemplo claro de todo lo que se está comentando. Es tan sumamente pragmática que queda, casi totalmente, vacía de contenido o, lo que es peor, puede parecer incoherente en su redacción. La política enunciada en el artículo 41 será compatible con la que se desarrolle en el ámbito de la OTAN porque ¿lo es de antemano?, ¿lo ha de ser para siempre?, ¿qué medidas se han de adoptar por parte de UE y de OTAN para que sea de verdad compatible? Hay un voluntarismo que será fuente de problemas a medio plazo.

Otro caso concreto aún más evidente de lo comentado es la polémica en torno a la cláusula de asistencia en la UE que, como ya se ha analizado en este capítulo, recoge con matices el artículo 41-7 del TCE. La cuestión planteada por los analistas es saber si una cláusula de defensa colectiva como la comentada puede entrar en colisión y ser incompatible

(26) *“La política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco”*. Artículo 41-2 TCE.

(27) *“... los Estados miembros participantes cooperarán estrechamente con la Organización del Tratado del Atlántico Norte”*. Artículo 41-7 TCE.

con la contenida en el Tratado de Washington, es decir, con la vigente en el marco de la Alianza Atlántica (28).

Primera evidencia: estamos ante dos cláusulas de asistencia que ligan a un núcleo común amplio de países, pero cuyo alcance no es simétrico, ni en socios ni en profundidad del compromiso.

De esta forma, a medio plazo, habrá un grupo amplio de países que, caso de sufrir una agresión, podrían recurrir a dos foros distintos para pedir ayuda de todo tipo, incluida la militar, la UE y la OTAN. Desde un punto de vista teórico, nada obsta para que esto sea así. Un país, y los ejemplos históricos abundan, puede tener vigentes tratados de alianza con socios distintos, sin embargo se pueden presentar problemas nada despreciables a la hora de la aplicación práctica del sistema. Lo que está en juego en esta cuestión es el diseño final de la Defensa europea.

Hoy en día, un análisis como el que estoy presentando se suele evitar en el marco de las declaraciones oficiales, por diversas razones. En los EEUU, porque no cabe poner en duda el dogma del monopolio de la Alianza Atlántica sobre la defensa colectiva europea, es más, es incluso difícil de aceptar desde la reflexión norteamericana la mera existencia de un debate sobre esta cuestión.

Visto el tema desde Europa la cosa es menos unánime porque, como ya se ha estudiado en este mismo trabajo, las posturas al respecto son diversas y, hoy por hoy, es difícil imaginar una visión única.

El TCE recoge una cláusula de asistencia que, de hecho, convierte a la UE en una Alianza militar y, sin embargo, por diversas razones, se ha rehuido hasta ahora el debate sobre la puesta a punto de los dispositi-

(28) *“Las Partes convienen que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas las Partes y, en consecuencia, acuerdan que, si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, la acción que juzgue necesaria, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestos en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales”.*
Artículo 5, Tratado de Washington de 04 de abril de 1949.

vos de fondo que aseguren su compatibilidad con la OTAN. Es un debate pendiente.

En un futuro cercano, llegado el caso, cada aliado europeo podrá recurrir (y recurrirá) a la asistencia en los dos foros. Aquí el orden en que lo haga es importante y no lo es menos la inmediatez de la asistencia que debe esperar de los socios, y que deriva de las respectivas cláusulas OTAN y UE. A medio plazo, no me cabe la menor duda que, tal y como está redactado el TCE, la primera llamada de auxilio será en el marco de la UE, y ello por dos razones. La primera práctica, por la cercanía de los medios con los que se podría materializar la colaboración. La segunda jurídica, porque el tenor literal de la cláusula del Art. 41-7 es mucho más inmediato, como ya ha sido analizado.

Un aspecto adicional de importancia en esta cuestión, que condiciona las posturas al respecto, será la dirección de las operaciones. No se debe ignorar que algo de la rigidez de este debate se deriva del hecho de que, en un ambiente generalizado de alianzas y cooperación, los EEUU exigen el mantenimiento de una estricta norma, derivada de su Constitución, que impide a sus fuerzas armadas estar bajo el mando de un extranjero, lo que ha creado en ocasiones problemas específicos, que han supuesto un límite infranqueable a la hora de diseñar la orgánica de las organizaciones o de los contingentes sobre el terreno.

Un caso concreto de esta problemática fue la polémica que, con ocasión de la posible vuelta de Francia a la estructura militar de la OTAN en el año 1997, puso sobre la mesa la posible designación de un oficial europeo al frente del mando sur de Europa, cargo que siempre ha ostentado un general norteamericano. El mando sobre fuerzas norteamericanas, la sexta flota en este caso, fue esgrimido como argumento no negociable para excluir la posibilidad mencionada. Por esa misma razón, la posibilidad de que el mando europeo de la OTAN (SACEUR) vaya a poder recaer en un europeo, lo que constituiría una posible vía de evolución de la arquitectura de defensa europea, parece una posibilidad remota, incluso a medio plazo.

Todo lo anterior clarifica las posturas y explica las percepciones a uno y otro lado del Atlántico. Afirmar desde los EEUU que la defensa de Europa, vía la cláusula de asistencia del artículo V del Tratado de Washington, debe ser responsabilidad exclusiva de la OTAN es reafirmar una situación actual perfectamente satisfactoria para los intereses nacionales norteamericanos. Y ello no sólo porque le da jurídicamente la llave

sobre la defensa europea, sino que además coloca dicha defensa, como se ha explicado, bajo cadena de mando nacional, dejando a los EEUU, y aquí está la gran ventaja, plena libertad de acción para graduar, en función de sus intereses, la respuesta. Esto último se deriva de la ambigua redacción del comentado artículo V, que permitirá a la Casa Blanca, caso de una agresión armada en Europa, adoptar “... seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, la acción que juzgue necesaria, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la zona del Atlántico Norte”. Es decir, teóricamente podrá con libertad decidir intervenir militarmente o enfrascarse en una serie de aspavientos diplomáticos...

Y si jurídicamente se comprende que los EEUU no tengan interés ninguno en que exista la posibilidad de una defensa colectiva en Europa al margen de la Alianza Atlántica, militarmente su postura es igual de coherente. Hoy en día el aliado norteamericano, como se ha expuesto en el trabajo, tiene el cuasi monopolio de una serie de capacidades imprescindibles para las operaciones militares y una diferencia tecnológica y de medios (el famoso “Gap”) enorme y creciente. Lógicamente, el interés nacional norteamericano es mantener e, incluso, incrementar este “Gap”, que les hace decisivos. Por eso habría que analizar desde Europa con mucho cuidado determinadas iniciativas antes de darlas por buenas, porque encierran una carga estratégica peligrosa.

Este es el prisma desde el que sería conveniente analizar con cuidado la iniciativa Berlín Plus que lleva, a través de una loable voluntad de evitar duplicidades en las capacidades militares y, por ello de una racionalización de la siempre costosa inversión en Defensa, a una sumisión estratégica que no debe pasarse por alto. En un momento en que no pocos analistas abogan por la especialización de los socios en el marco de la OTAN, no debería olvidarse que toda renuncia a unas determinadas capacidades, y el consiguiente ahorro económico, tiene la desventaja de hacernos más dependientes política y estratégicamente. La postura norteamericana al respecto es coherente con esta afirmación, al poner todo tipo de trabas al desarrollo por parte de los socios de capacidades independientes, que les lleven, llegado el caso, a no depender de los EEUU para poder llevar a cabo sus operaciones. Fue el caso del desarrollo, por parte europea, del sistema de localización por satélite “Galileo”, que de hecho, duplica al estadounidense “GPS”, o el forcejeo subterráneo en relación con los satélites fotográficos “Helios II” y “Horus”, que provocaron en diversos momentos previos a su desarrollo repetidos ofrecimien-

tos por parte de los EEUU para proporcionar a los socios la información requerida, lo que haría innecesarios esos (carísimos) programas. De hecho, Alemania se desenganchó del “Horus” haciendo que este programa de observación radar quedara aparcado.

Todo lo anterior no debe ser entendido como una crítica a una postura norteamericana, perfectamente coherente con la defensa de sus propios intereses, sino más bien como un alegato a favor de la urgente definición a este lado del Atlántico de lo que ampulosamente se ha dado en llamar “ambición política” de Europa en estas cuestiones. Porque no vale la incoherencia que supone predicar continuamente más libertad de acción, más Europa, más independencia estratégica si, al mismo tiempo, los países europeos se instalan en una cómoda autocomplacencia en un “status quo” que les hace, en definitiva, un protectorado. Tampoco vale la postura, más sofisticada, de inventar lemas, de fácil venta pública, que no resisten un análisis político de fondo, y que pueden llevarnos a la indefensión. No vale, en definitiva, sostener para siempre esa enorme distancia entre las declaraciones y los hechos, sobre todo en cuestiones clave de soberanía como es la defensa del propio territorio o la posibilidad de sofocar los conflictos allí donde se produzcan. Porque ¿qué valor político puede tener una Europa que no se hace responsable de su propia defensa, sin depender del socio trasatlántico? Se trata de una reflexión que habría que llevar hasta sus últimas consecuencias y hacer que el proyecto se materialice en hechos.

Para España, la redacción actual del TCE es, en lo referente a las cuestiones que han sido objeto de este capítulo y por las razones expuestas, muy positiva. España va a poder jugar en esta ocasión un papel protagonista en la configuración de un dispositivo que marcará el futuro de Europa. Más concretamente, la redacción actual del artículo I-41-7, como cláusula de asistencia en el marco de la UE es, sin lugar a dudas, una buena noticia para España, aunque sólo sea porque dispondrá, desde su ratificación, de un instrumento más para asegurar de forma automática todo su territorio nacional. Habrá que esperar que la siempre compleja realidad internacional refrende con voluntad política lo firmado. Estoy convencido que estamos ante uno de los mejores regalos que, todos los que de una u otra forma han participado en la elaboración de la Constitución Europea, dejarán a sus hijos: un instrumento para lograr más seguridad colectiva en un mundo cada día más convulso.

CAPÍTULO QUINTO

EL DEBATE DE LAS CAPACIDADES MILITARES

EL DEBATE DE LAS CAPACIDADES MILITARES

Por PEDRO MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO

INTRODUCCIÓN

A finales del año 1999 los países de la Unión Europea (UE), reunidos en Helsinki, decidieron impulsar la recién creada Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) mediante la consecución de una serie de objetivos en términos de capacidades militares, que habrían de alcanzarse en una fecha concreta: el año 2003. Para entonces, debía de materializarse la operatividad de la PESD (1).

Se trataba en aquellos meses del cambio de siglo de llenar de contenido concreto la dimensión militar de la que acababa de dotarse la UE (2), con el telón de fondo que había representado la crisis de Kosovo, donde las limitaciones políticas y militares —tanto de los miembros de la UE como de la Unión en su conjunto— se habían puesto de manifiesto de forma evidente. El reto que se presentaba consistía en hacer realidad las expectativas por las que *la UE debía de dotarse de una capacidad de actuación autónoma, respaldada por una fuerza militar creíble, los medios para decidir su empleo y la voluntad para hacerlo, en respuesta a las crisis internacionales que pudieran surgir* (3).

-
- (1) En un ejercicio de voluntarismo político, la PESD fue declarada operativa durante la cumbre de Laeken en diciembre de 2001, si bien era evidente que las capacidades militares constituían la asignatura pendiente.
 - (2) En junio de 1999, en el Consejo Europeo de Colonia, la UE se dota de una dimensión militar con la creación del Consejo Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar (CM) y el Estado Mayor (EM).
 - (3) Declaración final de la cumbre franco-británica de St Malo (diciembre de 1998), que muchos sitúan como el origen de la PESD.

Antes de entrar en materia, conviene realizar algunas consideraciones sobre determinados aspectos que son lugar común en el debate sobre las capacidades militares. En primer lugar, se alude con frecuencia a la importancia de la voluntad política para adquirir o mejorar las capacidades necesarias, relegando la significación de las cuestiones técnicas. Sin embargo, la experiencia demuestra que la voluntad política, siendo esencial, no es suficiente. Hay un trecho largo entre la declaración de intenciones y el margen real existente para dedicar importantes recursos a la inversión en defensa, jugando los ritmos y los tiempos igualmente un papel relevante en la obtención de capacidades militares, donde nada se improvisa y no todo está de inmediato a nuestro alcance, sobre todo en cuestiones tecnológicas.

En segundo lugar, en la Alianza Atlántica, el debate se ha centrado en los últimos años con frecuencia en una permanente comparación entre las capacidades militares de los europeos y las de nuestros aliados norteamericanos. Es lo que se denomina el *gap* o brecha existente entre los EEUU y el resto de los países occidentales, que de seguir ensanchándose acabaría desembocando en la imposibilidad técnica de operar conjuntamente. La solución invocada para paliar dicho *gap* pasa invariablemente por el aumento de los gastos de defensa de los países europeos. Pero, ¿Hasta cuánto? Y la respuesta habitual es el recurso a una cifra que ha pasado a ser mítica, por considerarse en muchas ocasiones más un fin en sí misma que un posible medio para remediar el problema. Se trata del célebre 2% del PIB nacional, que cada país debería dedicar a sus presupuestos de defensa, y que tiene su origen en el reparto de cargas propugnado por la OTAN en la década de los 80. Sin embargo, creo que la realidad es más compleja: ni en términos políticos ni en el campo militar la comparación con los EEUU resulta apropiada, salvo que pretendamos convertir a Europa en un “contrapoder” de los EEUU. Esto no lo admite nadie públicamente, aunque por sus actitudes parece que a más de uno le parecería un escenario atractivo. La postura oficial, en todo caso, no es esa, sino que lo que se persigue es que la UE tenga las capacidades necesarias para emprender actuaciones autónomas en el denominado espectro ampliado de misiones Petersberg, que se analizan con cierto detalle más adelante. Por el contrario, los EEUU mantienen una concepción diferente, expresada claramente en su Estrategia de Seguridad Nacional (4), donde no sólo se parte de la premisa de estar en posesión

(4) El documento “*National Security Strategy*” fue promulgado por el Presidente Bush en septiembre del año 2002 y constituye la respuesta estratégica a los atentados del 11-S.

del mayor poder militar del mundo, sino que se declara sin ambages que un objetivo fundamental es mantener esa supremacía militar en el futuro. Ello obliga a los EEUU a un gran esfuerzo en defensa y, sobre todo, en investigación militar, para permitir a sus Fuerzas Armadas (FAS) estar siempre en la vanguardia tecnológica y disponer de los más sofisticados equipos y sistemas de armas. Estos no son los condicionantes de planeamiento de la UE que, en todo caso, debe garantizar la posibilidad de que fuerzas europeas puedan actuar conjuntamente con las de los EEUU, pero que no precisan necesariamente participar en todos los proyectos más avanzados tecnológicamente y que traen consigo una imparable escalada de los recursos destinados a defensa.

Por tanto, aclarado que no voy a entrar en la comparación Europa-EEUU, ni a concluir afirmando que es imprescindible que el conjunto de los países europeos aumente sus gastos de defensa, pretendo en las siguientes líneas analizar —con relación a las capacidades militares— la evolución de los últimos años en la UE, las diferentes iniciativas desarrolladas en este ámbito, los cambios producidos, los condicionantes existentes y las posibles alternativas. Todo ello, desde una perspectiva española, pero con la convicción de que formamos parte esencial de un proyecto político europeo, del que la defensa ha estado alejada demasiado tiempo.

EUROPEAN HEADLINE GOAL: 1999 – 2003 (5)

La pretensión inicial del Consejo Europeo celebrado en Helsinki (diciembre de 1999) era disponer de una fuerza multinacional europea, de 50.000 a 60.000 efectivos con los apoyos navales y aéreos necesarios, capaz de desplegar rápidamente —en menos de 60 días— y ser sostenida logísticamente en un escenario lejano durante un año para poder realizar todo el espectro de misiones Petersberg (6). Dicha fuerza debería estar operativa a finales del año 2003.

(5) Paralelamente al proceso de obtención de capacidades militares iniciado en Helsinki, se comenzó tras el Consejo de Santa María de Feira (junio de 2000) el proceso de obtención de capacidades civiles, del que se ocupa extensamente el capítulo I de este Cuaderno de Estrategia.

(6) Misiones Petersberg incluyen misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y operaciones en las que intervengan fuerzas de combate en la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

El proceso iniciado en Helsinki se basa en la respuesta voluntaria de los Estados para mejorar las capacidades militares nacionales con la finalidad, en su caso, de poder ponerlas a disposición de la PESD. De esta forma, los Estados han ido declarando sus posibles contribuciones a lo largo de sucesivas conferencias de capacidades. Se trata, por tanto, de compromisos nacionales que puestos en común permiten realizar un análisis para identificar las capacidades disponibles, así como las limitaciones y carencias existentes. En noviembre de 2001 —a medio camino del proceso— el Consejo aprobó el Plan de Acción de Capacidades Europeas (ECAP) (7), que se basa en decisiones nacionales para tratar de racionalizar los esfuerzos de defensa de los países miembros en aras a incrementar las sinergias de los proyectos nacionales y multinacionales en curso, así como de paliar las carencias detectadas. En un principio se activaron 19 paneles que cubrían la práctica totalidad de las capacidades a mejorar, con el fin de estudiar las posibles alternativas. En mayo del año 2003 se puso en marcha la segunda fase del ECAP en la que, tras evaluar los informes presentados por los 19 paneles, se constituyeron 10 Grupos de Proyecto centrados en el desarrollo de programas concretos, con la propuesta de posibles alternativas para la adquisición, el alquiler o leasing, la puesta en común (*pooling*) o la especialización.

Un aspecto que ha contribuido a extender cierta confusión en este ámbito es la canalización de las diferentes iniciativas a través de foros distintos. En concreto, el reconocimiento de su dependencia militar de los EEUU hizo que los europeos propusieran primeramente mejorar sus capacidades en el marco de la OTAN a través de la Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI), aprobada en Washington en 1999 (8). Sin embargo, los buenos propósitos no se materializaron en capacidades concretas y nuevamente la Alianza Atlántica, en noviembre del año 2002 durante la cumbre de Praga, trató de cerrar la enorme brecha que en términos de capacidades se abría entre ambas orillas del Atlántico. Allí se propuso reducir las 59 carencias detectadas a las más relevantes, en la esperanza de que los europeos consiguiesen, al menos, hacer operativa la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF) (9) e interoperar con los norte-

(7) ECAP: *European Capabilities Action Plan*.

(8) DCI: *Defence Capabilities Initiative*. Hay que destacar que la aprobación del *Helsinki Headline Goal* es posterior y en el ámbito de la UE, lo que pone de manifiesto cierta incoherencia propia del tiempo en que se produjeron ambas iniciativas.

(9) La *NATO Response Force* debería proporcionar una fuerza de 20.000 efectivos europeos capaz de desplegar en una semana. Sin embargo, las diferencias entre los aliados sobre cómo y cuándo emplear esta fuerza hace que la iniciativa haya perdido credibili-

americanos en igualdad de condiciones. En conclusión, podemos afirmar que el ámbito OTAN ha servido para poco en la materialización de capacidades concretas, pero ha introducido cierta confusión en el debate y mermado la credibilidad de los europeos, no sólo ante los aliados norteamericanos, sino también ante las opiniones públicas de sus países.

A pesar de algunas declaraciones de voluntarismo político y de la imagen proyectada por la puesta en marcha con éxito de las primeras operaciones militares de la UE (10), lo cierto es que la Unión no dispone actualmente de las capacidades pretendidas. Al mismo tiempo, hay que reconocer los importantes avances que se han producido en este y otros ámbitos de la PESD en los cinco años transcurridos desde su inicio.

En el campo concreto de las capacidades militares, y a pesar de no estar en condiciones de proyectar una fuerza europea conjunta de la dimensión señalada y en las condiciones exigidas, la realidad es que, actualmente, los países miembros de la UE, sumados individualmente, tienen un número que sobrepasa los 50.000 efectivos, desplegados en más de 20 países distintos, fuera del continente europeo (11). Por tanto, con relación a los efectivos —no a las capacidades— puede afirmarse que los gobiernos europeos podrían estar en condiciones de cumplir los objetivos previstos. También se han superado diversos tópicos que hace un lustro apuntaban a la dificultad de proyectar fuerzas europeas, de mantenerlas logísticamente durante periodos prolongados, de operar conjuntamente sin el apoyo de los EEUU, de que las opiniones públicas respaldasen operaciones con bajas o de actuar eficazmente. Pues bien, muchos de estos aspectos se han ido superando y ya se da por hecho que la UE estará en condiciones de asumir la operación de Bosnia —por tiempo indefinido— a partir del próximo mes de enero (12). Pero es seguramente en el campo de las percepciones y de los cambios de mentalidad donde se ha producido el mayor avance. Si en 1999 pocos pensaban que la UE pudiese emprender operaciones militares de forma autónoma,

dad. En la pasada cumbre de Estambul (junio 2004), Francia se opuso a la petición norteamericana de desplegar la NRF en Afganistán.

(10) *Operación Concordia* en Macedonia, *Operación Artemisa* en Congo y próximamente *Althea* en Bosnia.

(11) A finales de 2003 eran 55.960. “*Not such a soft power: the external deployment of european forces*”. BASTIAN GIEGERICH y WILLIAM WALLACE. *Survival* Vol 46 Summer 2004 (IISS).

(12) En la actualidad es la OTAN la que mantiene la responsabilidad de la operación en Bosnia con SFOR. Se prevé que, a partir de enero del 2005, sea la UE quien asuma el mando de la operación, que pasará a denominarse *Althea*.

hoy, admitiendo las dificultades y las limitaciones, la experiencia está demostrando que las posibilidades de éxito de los europeos para hacer frente a una crisis en solitario son mucho mayores.

El camino recorrido desde Helsinki ha estado plagado de algunas realizaciones y de notables incumplimientos. Se ha avanzado en muchos aspectos y al mismo tiempo se mantienen decisivas carencias. Éstas se reconocieron explícitamente a finales del año 2003, cuando se declaró operativa la fuerza. Hasta ese momento, ni el *Helsinki Force Catalogue*, que había permitido conocer las contribuciones ofertadas por los Estados miembros de forma voluntaria, ni el *Helsinki Headline Catalogue*, que especificaba las necesidades para cubrir las demandas de las misiones Petersberg, ni el *Helsinki Progress Catalogue*, que en el año 2001 fijó las diferencias entre compromisos y capacidades, lograron cumplir las expectativas creadas (13).

Todo ello ha contribuido a que la percepción generalizada respecto al Objetivo de Helsinki sea negativa. Pero creo que no seríamos justos si no reconociésemos que lo que se pretendía entonces —aunque no se expresase— era ser capaz de asumir misiones tipo la desarrollada por SFOR (14), es decir: de Apoyo a la Paz en un nivel medio, con un importante componente policial y otro civil, donde la estabilidad política y el apoyo a la reconstrucción son esenciales. En pocos meses tendremos ocasión de comprobar que la UE sí dispone de las capacidades para este tipo de misiones en las que no se precisa grandes medios de proyección, ni ataques de precisión, ni supresión de defensas aéreas, por poner sólo algunos ejemplos. Sin embargo, el problema estriba es que los tiempos han cambiado desde entonces, las ambiciones aumentado y hoy las expectativas pasan más por estar en condiciones de llevar a cabo una misión tipo ISAF (15), que tiene mayores complicaciones y para la que se precisan más y mejores capacidades.

En este mismo sentido, un aspecto fundamental que se ha modificado en este periodo de tiempo ha sido el contenido de las misiones

(13) “*Headline Goal 2010: ¿Se cumplirán las promesas?*”; CARLOTA GARCÍA ENCINA, Análisis del Real Instituto Elcano. 12 de julio de 2004.

(14) *Stabilization Force* es el nombre de la Fuerza que dirige la OTAN desde 1995 en Bosnia-Herzegovina.

(15) Siglas de “*International Security Assistance Force*”. Misión que actualmente lleva a cabo la OTAN en apoyo al Presidente Karzai, en parte de Afganistán.

Petersberg. Resulta de importancia capital a la hora de determinar las capacidades necesarias, definir las posibles misiones en las que vamos a intervenir. En los últimos cinco años la UE ha pasado de las modestas operaciones que se planteaban a finales del siglo pasado en escenarios donde los EEUU o la OTAN no quisiesen intervenir, a ampliar sustancialmente el posible ámbito de actuaciones en solitario y, por tanto, el espectro de posibles misiones.

LA EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS

La definición de las misiones a desarrollar es un aspecto muy relevante, pues constituye el punto de arranque para determinar las capacidades necesarias. Es decir; la primera pregunta que hay que hacerse, antes de pretender ir más allá, es el “qué” se va a hacer. ¿Para qué queremos unas determinadas capacidades?

Corría el mes de junio de 1992, cuando en el castillo de Petersberg, cercano a Bonn, se definieron por primera vez, en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental (UEO), las misiones que debían de poder asumir los europeos (16). Años después, estas misiones fueron textualmente incorporadas por el Tratado de Ámsterdam (1997). En la declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión (diciembre de 2001), bajo la alargada sombra del 11-S, se recogía la pregunta sobre si deberían actualizarse las misiones Petersberg. La Convención que preparó el proyecto de Tratado de Constitución para la UE, finalmente varió el texto para concretar en su Artículo III-309.1 que las misiones que lleva a cabo la UE para contribuir al mantenimiento de la paz mundial y del orden y la seguridad internacional, abarcan *“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 que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra*

(16) En esa fecha había finalizado la “2ª Guerra del Golfo” y se habían iniciado los conflictos en la Antigua Yugoslavia, que amenazaban con extenderse peligrosamente. Sin embargo, los países europeos todavía eran muy reticentes a intervenir militarmente. Por entonces, el Tribunal Constitucional alemán no se había pronunciado todavía a favor de la constitucionalidad de la participación de soldados alemanes fuera de su territorio.

el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio". Es decir: abarca todo el espectro de lo que genéricamente se denominan misiones de Apoyo a la Paz, e incluye referencias a actuaciones de desarme, asesoramiento y asistencia militar, y apoyo a la lucha contra el terrorismo. Verdaderamente se trata de un salto tanto cualitativo como cuantitativo sobre las antiguas misiones Petersberg. El aspecto más significativo es, sin duda, la contribución a la lucha contra el terrorismo, incorporada a las misiones de la UE en coherencia con la Estrategia Europea de Seguridad (17), que designa al terrorismo como la principal amenaza a la que se enfrenta la UE. En lo que nos afecta —el debate de las capacidades militares—, es obvio que la nueva gama de misiones implica más y mejores capacidades.

Una vez definido el "qué", también resulta de relevancia clarificar el "dónde". Es decir, en qué lugares del mundo pretende la UE llevar a cabo este tipo de misiones y cuál es, por tanto, el área geográfica de intervención. Pues bien, originariamente se pretendía poder actuar en Europa y sus alrededores, llegándose a establecer, a efectos de planeamiento, un radio máximo de 4.000 kilómetros desde Bruselas o 10.000 en el caso concreto de misiones de ayuda humanitaria. Sin embargo, tras la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad, este concepto también está evolucionando y en un ejercicio de coherencia estratégica, hay que tener la ambición de poder actuar en cualquier lugar del mundo. En concreto, y de cara a los próximos años, el deterioro de la situación interna de determinados países de África, en el Cáucaso y, sobretudo, el conflicto de Oriente Medio, pueden precisar la intervención de fuerzas militares europeas.

En conclusión: la progresiva ampliación de las misiones Petersberg ha llegado al punto en que puede interpretarse que la UE debe disponer de los medios que le permitan en el futuro desplegar fuerzas militares en cualquier lugar del mundo para cumplir prácticamente cualquier tipo de misión, con excepción de las inherentes a la defensa colectiva, donde la OTAN sigue siendo fundamental para los países que forman parte de la Alianza (18).

(17) El 13 de diciembre de 2003 fue aprobado por el Consejo Europeo el denominado "documento Solana", *"Una Europa segura en un mundo mejor"*.

(18) Art. I-41 apartado 7 del Tratado de Constitución de la UE.

REDEFINICIÓN DEL OBJETIVO DE HELSINKI PARA 2010

La aprobación de la Estrategia de Seguridad Europea, a finales del pasado año, ha servido de impulso para situar el debate de las capacidades militares en su justo marco de referencia. La declaración de la vocación de la UE de asumir su papel como un actor global con responsabilidad en la seguridad mundial pone nuevamente de manifiesto la necesidad de contar con las herramientas precisas para poder afrontar cualquier crisis desde sus orígenes, durante su desarrollo y hasta la eventual finalización del conflicto.

En los próximos años, lo que se pretende, una vez examinado el catálogo de capacidades existente y las carencias detectadas, es impulsar la obtención de las más relevantes, asignando tareas concretas y fijando plazos. En esta ocasión, se pondrá el acento en la mejora cualitativa. En todo caso, la intención es que en el año 2010 la UE disponga de aquellas capacidades militares que le otorgan autonomía estratégica y que permiten a una fuerza multinacional moderna actuar conjuntamente y establecer una diferencia tecnológica contra cualquier adversario potencial. Para ello, en mi opinión, las capacidades que la UE debe esforzarse en obtener son las siguientes:

— *Planeamiento estratégico y operacional:*

Se trata de una capacidad esencial para estar en condiciones de planificar, organizar, dirigir y conducir una operación militar. El funcionamiento de un cuartel general moderno requiere importantes recursos técnicos, elevada cualificación de sus componentes, procedimientos normalizados y una intensa instrucción en ambiente multinacional. En suma, no es algo que pueda improvisarse recurriendo a las capacidades nacionales. El planeamiento debe tener esencialmente dos vertientes: una estratégica, donde se presentan opciones al nivel político sobre cómo alcanzar los fines propuestos; y otra operacional, en la que se transforman los objetivos políticos de la Unión en objetivos militares concretos. En su nivel estratégico, la UE cuenta actualmente con un reducido Estado Mayor (EMUE), de capacidad limitada, que ha incorporado recientemente una célula civil para materializar la participación del componente civil —con sus correspondientes capacidades— desde los primeros momentos del planeamiento (19). Igualmente, se han

(19) Uno de los mayores activos de la UE es precisamente el empleo conjunto de las capacidades militares y de las civiles en la gestión de crisis. Lo que se pretende es obtener

puesto en marcha los trabajos para crear un Centro de Operaciones que proporcione los medios para el seguimiento de las misiones que se le encomienden (20). Dicho Centro deberá estar operativo antes del 1 de enero de 2006. Con ello, la UE tendría cubierto el núcleo esencial de un Cuartel General de planeamiento estratégico, al que se le podría reforzar una vez definida la misión y las condiciones de planeamiento y ejecución. En el nivel operacional, hasta el momento, no se ha querido constituir cuarteles generales en aras a evitar una duplicación con los puestos a disposición de la OTAN, sino que se ha optado por, llegado el caso de realizar una operación autónoma, emplear alguno de los cuarteles generales nacionales puestos a disposición de la Unión (21).

Hasta bien recientemente se daba por sentado que la característica intrínseca a un cuartel general operacional era su ubicación en la zona de operaciones. El conflicto de Afganistán sembró temporalmente las dudas sobre esta cuestión, ya que durante casi un año la operación “Enduring freedom” se dirigía desde un cuartel general situado en Tampa (Florida). Se abrió el debate sobre si el espectacular avance de las telecomunicaciones y de los sistemas de información podría permitir dirigir una operación militar a distancia. No se trata de abordar esta cuestión eminentemente técnica en estas líneas, pero lo cierto es que finalmente los EEUU decidieron enviar al Comandante operacional con su cuartel general a la zona de operaciones. En todo caso, es evidente que la UE, por las características de las misiones que va a desempeñar, debe estar en condiciones de desplegar un cuartel general a una zona de operaciones, y debe poder hacerlo en unos plazos de tiempo reducidos (22). Este cuartel general desplegable tiene que estar dotado de los medios técnicos necesarios (sistemas de mando, control, comunicaciones e inteligencia) y esto no es posible impro-

sinergias del empleo complementario de ambos tipos de capacidades por lo que parece acertado prever su empleo desde los inicios del planeamiento de una operación.

- (20) En principio deben ser las misiones previstas en el Tratado o lo que es lo mismo, las denominadas “Petersberg plus”.
- (21) Así se hizo durante la operación *Artemisa*, en el Congo, en el verano de 2003. Francia actuó de “nación marco”. Hasta ahora, cinco países —Alemania, Francia, Gran Bretaña, Grecia e Italia— han ofrecido cuarteles generales para este cometido.
- (22) 15 días es el tiempo establecido por el informe Brahimi (NNUU) para desplegar un cuartel general desde el que se pueda dirigir una compleja operación de Apoyo a la Paz.

visarlo una vez planteada la misión. El personal debe de conocerse, haber trabajado juntos en ambiente multinacional, estar familiarizado con equipos y procedimientos operativos..., y esto no se logra sustituyendo al personal no participante en la operación de un cuartel general OTAN, ni aumentando con personal de otros contingentes nacionales un cuartel general de la nación que ha asumido la responsabilidad de actuar como líder.

La cuestión del planeamiento ha sido durante mucho tiempo motivo de tensión entre los socios de la UE más atlantistas, que pretendieron que la OTAN tuviera el monopolio de esta capacidad, y los partidarios de disponer de autonomía al respecto, encabezados por Francia. El compromiso al que se llegó finalmente fue al intercambio de células entre el Estado Mayor de la UE y el Cuartel General de la OTAN en Europa (SHAPE) (23). Sin embargo, esta es una medida de coordinación transitoria que facilita los acuerdos para el empleo de medios de la OTAN por parte de la UE, pero es evidente que a medida que la UE vaya asumiendo más misiones, la inevitable tendencia será a que esta acabe siendo una de las duplicidades necesarias. La experiencia de los próximos meses en Bosnia va a ser decisiva para comprobar si las naturales fricciones que surjan entre dos organizaciones distintas —OTAN y UE— constituyen un obstáculo para el normal desarrollo de las operaciones o por el contrario, se demuestra que se trata de una solución flexible y llevadera.

España dispone de la posibilidad de activar dos cuarteles generales operacionales desplegados, si bien ambos están actualmente asignados a la OTAN. Se trata del Cuartel General de Bétera (Valencia) y del Buque de Asalto Anfíbio “Castilla”. En ambos, la mayoría del personal participante pertenece a países de la UE.

— *Mando, Control y Comunicaciones:*

Se trata de algo absolutamente esencial para acometer operaciones en el ámbito multinacional. Aunque todavía se presentan algunas disfunciones entre los equipos de comunicaciones y de trans-

(23) SHAPE: responde a las siglas en inglés de *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*. Esta cuestión se analiza con más detalle en capítulos precedentes de este Cuaderno de Estrategia.

misión de datos e imágenes, así como en el empleo de los procedimientos operativos correspondientes, es evidente que lentamente se va avanzando en este campo. El nuevo objetivo prevé que en el año 2010 todos los equipos de comunicaciones e información —incluidos los espaciales—, sean compatibles y se encuentren enlazados entre sí. Se pone énfasis en incrementar los esfuerzos en inteligencia operacional y táctica, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento. Ello permitirá aumentar la eficacia de los distintos niveles de mando y conducción. Esta capacidad es irrenunciable desde el punto de vista nacional y todas las FAS europeas disponen de ella. De lo que se trata no es de sustituir los equipos nacionales por otros europeos, sino de hacerlos compatibles y garantizar la interoperabilidad. Posteriormente, habrá que realizar las inversiones necesarias para situar los diferentes escalones de planeamiento en red, posibilitando el planeamiento operativo enlazado (24). En una segunda fase, la UE debe promover la progresiva implantación de un concepto mucho más amplio y que se conoce como “Network Centric Warfare”, que agiliza la toma de decisiones al proporcionar en todos los niveles —tanto de planeamiento como de ejecución— una información completa en tiempo real.

— *Medios de obtención y análisis de inteligencia estratégica:*

Hasta bien recientemente ha habido un debate en el seno de la UE sobre si ésta debía de tener una capacidad autónoma de obtención de inteligencia. Los contrarios a esta idea argumentaban lo costoso que resulta la adquisición de satélites propios y que las misiones asignadas a la UE no hacían imprescindible esta capacidad, pudiendo obtener la información básica a través de satélites comerciales y gestionando, interpretando y analizando dicha información a través del Centro de Satélites de la UE de Torrejón (25). Otros países, encabezados por Francia principalmente, consideran esta capacidad como crítica, siendo reticentes a depender de la inteligencia suministrada por medios norteamericanos y mos-

(24) Los británicos contemplan este concepto en su Revisión Estratégica de la Defensa (julio 2002) como “*Network Enabled Capacity*”. La UE debe ser capaz de llevar a cabo “*network enabled operations*”.

(25) El Centro de satélites de la UE no dispone de satélites propios, sino que obtiene su información de satélites comerciales o del programa Helios.

trando sus dudas a la disponibilidad de información comercial en caso de determinadas crisis. Sin embargo, más relevante que la obtención de imágenes vía satélite es la posibilidad de mejorar el intercambio y el acceso a la inteligencia de otras naciones. Se trata de un área sensible, donde las reticencias y prevenciones alcanzan cotas muy elevadas. Precisamente Francia preside el panel responsable de aumentar esta capacidad, en el que participan Bélgica, Alemania, Reino Unido y España. A nivel europeo, el problema consiste en que como la mayoría de los socios de la Unión no comparten su inteligencia, no es posible que se llegue a análisis comunes.

En la actualidad hay varias iniciativas en marcha. Francia, Italia y España participan en el programa Helios I (26). Se pretende aumentar el número de países participantes en Helios II (27), que tendrá una mayor resolución, mayor capacidad de transmisión de imágenes, mayor rapidez de distribución y será operativo durante las 24 horas del día. Su lanzamiento está previsto para noviembre y Alemania va a participar mediante el sistema SAR LUPE —satélites de reconocimiento militar todo tiempo—, que estará operativo en el año 2007. La previsión establecida por el Grupo de Proyecto que lidera este campo es que entre 2005 y 2007 la UE negociará el acceso a Helios II y SAR-Lupe, y posteriormente, entre 2010 y 2015, se desarrollarán nuevos programas de última generación de satélites de observación para dotar a la UE de acceso independiente a imágenes.

— *Transporte estratégico:*

La mayor limitación que tienen los europeos para desplegar fuerzas en un escenario lejano es su incapacidad para el transporte a largas distancias, bien sea marítimo o aéreo. Esta carencia de transporte estratégico crea una dependencia de los EEUU, que es actualmente el único país que dispone de los medios de transporte necesarios, tanto navales como aéreos. La importancia del

(26) Las participaciones en el programa Helios I son del 78,9% Francia, 14,1% Italia, y 7% España.

(27) España participa con un 2,5%, que implica tanto inversión como acceso y programación, mientras que Francia cuenta con un 95% y el restante 2,5% corresponde a Bélgica.

transporte aéreo viene dada por la rapidez de respuesta que requieren las actuales crisis. No sirve de nada la voluntad de llevar ayuda humanitaria o de desplegar fuerzas militares, si no somos capaces de hacerlo oportunamente, aunque sea con pequeños contingentes. La rapidez en situarnos en el área de operaciones es esencial para la eficacia de la acción y para la credibilidad ante los demás actores y las opiniones públicas propias. Hablamos de cuestión de días y para ello se precisan aviones. Hay que señalar que hay diversas iniciativas, tanto nacionales como multinacionales, para afrontar este problema. La más relevante es el programa de cooperación internacional de ocho países europeos para la adquisición de 180 Airbus A-400M, que entrarán en servicio a partir del año 2009. Aunque los proyectos actualmente en marcha paliarán en algunos años esta importante carencia, se trata posiblemente del talón de Aquiles de las capacidades, pues la situación hasta entonces es que los 25 países de la UE disponen de menos de 300 aviones de transporte de cuatro diferentes categorías, cuya capacidad media de carga no llega a la mitad de la prevista en los Airbus A-400M o a la cuarta parte de la que permiten los C-17 Globemaster norteamericanos y que únicamente figuran en el inventario de Gran Bretaña (28).

El Objetivo 2010 fija la puesta en operatividad de un Mando Aéreo de transporte estratégico para dicha fecha. La idea es crear un “pool” de aviones, operados por los países miembros, que podrán estar a disposición de la UE en caso necesario.

— *Reabastecimiento en vuelo:*

Íntimamente ligado con el transporte estratégico está la posibilidad de reabastecimiento en vuelo, que también resulta esencial para aviones de reconocimiento o combate. El Airbus A-400M tiene un radio de acción de 3.700 kilómetros, lo que le impide volar sin escalas a Kabul (5.400 kilómetros) o Entebbe (6.200 kilómetros), que sirvió como base aérea de operaciones durante la operación *Artemisa* en el Congo. Para los aviones de reconocimiento y de combate esta capacidad constituyó durante la campaña de Kosovo una de las limitaciones más significativas de las fuerzas

(28) Gran Bretaña dispone de 4 C-17 en leasing.

aliadas, que sólo pudo superarse con medios norteamericanos. Actualmente, los países de la UE cuentan con un total de 52 aviones cisterna y las necesidades se cifran en 300 (29). Aunque está en estudio la posibilidad de crear una unidad europea multinacional con este tipo de medios, el proyecto, liderado por España, todavía no se ha materializado en un programa concreto de adquisiciones. El mayor problema consiste, una vez más, en los elevados costes de los medios.

— *Reconocimiento de Teatro:*

Para poder gestionar correctamente cualquier crisis se precisa información permanente, detallada y en tiempo real de lo que sucede en el escenario de actuación. Durante la campaña de Kosovo, el Presidente del Comité Militar de la OTAN resaltó la importancia crítica de esta capacidad, que fue proporcionada en un 90% de las ocasiones por las fuerzas de los EEUU (30).

Hay varias iniciativas nacionales para la adquisición de aviones no tripulados (UAV) (31). Estos pertenecen a un sector tecnológico avanzado, costoso y de difícil desarrollo, por lo que se encuentran fuera del alcance de los países pequeños. Sin embargo, el alto valor añadido que proporcionan estos sistemas hace que ninguno de los países grandes renuncie a su adquisición, por lo que la posibilidad lógica de aunar esfuerzos para formar un “pool” con estos medios, se enfrenta al deseo de liderazgo militar de las naciones que más gastan en equipamiento.

— *Ataques de precisión:*

Una fuerza moderna capaz de atacar con precisión desde grandes distancias constituye un salto cualitativo y es lo que materializa en gran medida el poder de disuasión. Para que los europeos pudiesen incrementar sustancialmente esta capacidad se requieren mejoras tanto en las plataformas, principalmente aviones de combate, como en las municiones. La ventaja del empleo de este tipo de medios radica en su poder destructor, en que se evitan daños colaterales y en que se reduce sustancialmente la carga logística,

(29) España dispone de 5 KC-130 2 B 707. Military Balance 2003-2004. IISS.

(30) General NAUMANN en conferencia de prensa (OTAN) el 4 de mayo de 1999.

(31) UAV: siglas en inglés de *Unmanned Aerial Vehicles*.

pues hacen falta menos salidas aéreas o un menor número de municiones para neutralizar un objetivo. El programa multinacional Eurofighter y el avión de combate francés Rafale, apuntan en esta dirección, así como el proyecto “misil de ataque a tierra de largo alcance” liderado por franceses y alemanes (32). En el pasado se argumentó que esta capacidad se aleja del concepto “soft” de las intervenciones europeas, pero hay que tener en cuenta que el disponer de este tipo de medios —aunque no lleguen a utilizarse— es lo que hace temible la posibilidad de respuesta en caso necesario.

— *Características de las fuerzas militares*

Todas las fuerzas nacionales puestas a disposición de la UE deben clasificarse en función de su capacidad de combate y su rapidez de respuesta para participar en la gestión de crisis. Se tiende a evaluar su grado de preparación a través de ejercicios nacionales y multinacionales, y se llevan a cabo esfuerzos en el campo doctrinal y de los procedimientos de combate para unificar criterios entre los países europeos y con los aliados transatlánticos. No obstante, al diferir las misiones OTAN de las previstas para la UE, tal vez haya llegado el momento de pensar en una clasificación específicamente europea, en función de la rapidez de respuesta requerida. Es obvio, que las fuerzas que intervengan en una operación de rescate y evacuación requieren una disponibilidad mucho mayor, días y no semanas, que las fuerzas que tomen parte en una operación de Apoyo a la Paz consolidada, cuya previsión puede producirse con meses de antelación.

Otro de los aspectos fundamentales que hay que mejorar es la proporción de efectivos desplegados sobre el total (33). Debido a que los conflictos actuales se desarrollan fuera de nuestras fronteras, se precisa la rotación de fuerzas. Así que la pregunta no es cuántos efectivos tenemos, sino cuántos estamos en disposición de proyectar, desplegar y mantener. Con casi 2 millones de soldados, los países de la UE apenas son capaces de desplegar fuera de sus fronteras un 3%. Ello es debido a estructuras rígidas, a las limitaciones del sistema de conscripción vigente todavía en

(32) Programa TAURUS, en fase de desarrollo.

(33) Lo que los anglosajones denominan *usability*

varios países (34) para actuar fuera del territorio nacional y a los obstáculos que presenta la multinacionalidad. El Objetivo Helsinki de 1999 establecía que la fuerza debía de sostenerse durante al menos un año. Sin embargo, ese nivel de ambición es muy corto, pues la experiencia demuestra que tres años es un objetivo más realista. Ello implica, con rotaciones de fuerzas cada seis meses y un periodo de un año entre dos rotaciones del mismo personal, que se necesitan contingentes mayores de los inicialmente previstos.

Por todo ello, los países de la UE deben ser capaces de poner a disposición de la Unión dos diferentes tipos de fuerzas. Por una parte, deben existir amplios contingentes adiestrados para participar en prolongadas operaciones de Apoyo a la Paz, donde la experiencia acumulada en los Balcanes y Afganistán sirve para determinar la instrucción requerida por las fuerzas y los medios con que deben estar dotadas. Además, la UE debe promover que los ejércitos de los países miembros estén constituidos, al menos parcialmente, por fuerzas móviles, flexibles y capaces de entrar en acción en muy poco tiempo para hacer frente a las nuevas amenazas. La última iniciativa en este campo son los denominados “Grupos de Combate”.

Otra de las propuestas novedosas es la posible constitución de una “Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana”, donde se trataría de conjugar las capacidades militares con las civiles. Aunque todavía es pronto para evaluar esta posibilidad de carácter teórico, se trataría de una herramienta más a disposición de la Unión, que podría ser empleada en crisis muy concretas, pero que presenta importantes objeciones en el campo práctico (35).

Respecto a la formación e instrucción del personal, hay que incrementar la colaboración multinacional. La creación de escuelas conjuntas para pilotos y mecánicos de helicópteros (36), el pro-

(34) Solamente 8 de los 25 países de la UE, tienen abolido el sistema de conscripción (Bélgica, España, Francia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Malta y Reino Unido). Está previsto que en los próximos meses Italia y Portugal aumenten a 10 esta lista. Fuente: *Military Balance 2003-2004*. IISS.

(35) Ver “*A Human Security Doctrine for Europe*”, informe presentado el 15 de septiembre de 2004 en Barcelona al Alto Representante de la PESC.

(36) Para países usuarios del helicóptero de ataque Tigre se han puesto en funcionamiento escuelas conjuntas franco-alemanas.

grama *Advanced European Jet Pilot Training* para contar con un sistema integrado de entrenamiento para pilotos de caza y ataque a partir del año 2010, o el proyecto de crear una Escuela Europea de Altos Estudios Militares, son algunos ejemplos del interés existente para incrementar la integración, reducir costes y facilitar la unificación doctrinal y de procedimientos. Es un largo camino, pero que lleva lógicamente a la profundización comunitaria en el campo de la defensa europea.

— *Los Grupos de Combate:*

Se trata de una idea francobritánica (37), por la que se pretende disponer de una capacidad de despliegue rápido para poder ofrecer una primera respuesta europea a la petición de NNUU de actuar en cualquier escenario en crisis con una fuerza limitada, pero creíble, y en el menor tiempo posible. Consiste en formar Agrupamientos Tácticos de 1500 efectivos, que conceptualmente recogen las experiencias obtenidas tras la Operación Artemisa. Alemania declaró en febrero pasado su disposición a participar y la idea fue presentada al COPS, que respaldó el proyecto. Se ha fijado 2007 para disponer de los primeros grupos operativos, considerando que para el final de esta década se podría contar con un número de quince. Desde junio pasado, este concepto se ha incorporado al *Headline Goal 2010* para resaltar el énfasis cualitativo del nuevo objetivo. El nivel de ambición de estas nuevas unidades es su capacidad para desplegar en 15 días y sostenerse durante al menos 30, extensible a 120 mediante rotación. Su instrucción debe dirigirse a poder combatir en entorno hostil y poder preparar el terreno a una fuerza de Apoyo a la Paz más numerosa. Como se trata de contingentes modulares reducidos, se incrementa notablemente la flexibilidad de la respuesta europea.

Se prevé que España pueda comprometerse a participar hasta en dos de estos “grupos de combate” antes del final del año 2007. Ello permitiría disponer, sin grandes esfuerzos, de dos unidades interoperables con cualquiera de nuestros aliados y capaz de desplegar rápidamente en cualquier lugar del mundo.

(37) Se origina tras la cumbre francobritánica de Le Touquet (4 Febrero de 2003) y fue anunciada públicamente tras el encuentro de Londres el 24 de noviembre de 2003.

— *Desarrollo de una cultura europea de seguridad y defensa*

Este aspecto figura dentro de los compromisos a adoptar por los Estados miembros de la UE en el Objetivo 2010. La idea consiste en acercar la cuestión a los ciudadanos de la Unión, propiciando los debates y haciéndoles partícipes de los desafíos y de los retos a los que se enfrenta la PESD. Se trata de un concepto fundamental si algún día se quiere estar en condiciones de tener una política de defensa común que pueda llevar a Europa a una defensa común. El disponer de todas las capacidades no servirá de nada si en el momento de necesitarlas no logramos su movilización. Para ello es preciso desarrollar una cultura estratégica donde se reflejen la visión común que se tiene del mundo —basada en principios y valores compartidos— y los intereses comunes de los europeos. Pese a la aparente corriente pacifista que se extiende periódicamente en Europa, lo cierto es que en los últimos años ha aumentado la aceptación a intervenciones militares fuera del territorio europeo y la convicción de que la UE necesita disponer de los medios necesarios para ejercer un determinado liderazgo en el mundo, aunque únicamente sea en aras de alcanzar el ansiado “multilateralismo eficaz” (38). En todo caso, la política exterior común de la UE —de la que la PESD no es más que una parte— crecerá al ritmo de la identidad política que la sustente. La cuestión de la identidad va unida al sentimiento de pertenencia a una colectividad y las dificultades para construir una política exterior europea son consecuencia del insuficiente desarrollo de las políticas interiores, que son las que contribuyen en mayor medida a la formación de una identidad.

Es necesario que los poderes públicos de los países miembros y de la Unión en su conjunto, intensifiquen los esfuerzos encaminados a fortalecer la conciencia de defensa europea, pues la defensa se diferencia de otras cuestiones en que los errores o la incapacidad para actuar suelen pagarse con vidas humanas. La difusión de la conciencia de defensa europea debe centrarse lógicamente en los ciudadanos en general, que son quienes sustentan con su apoyo las iniciativas en este ámbito. Pero también debe

(38) El logro de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz es uno de los tres objetivos estratégicos de la UE. Estrategia Europea de Seguridad. Diciembre 2003.

tener una vertiente específica dirigida a los componentes de las FAS, a los militares, pues son éstos quienes en última instancia se convierten en instrumentos y ejecutores de la defensa común. Porque al final, la pregunta que no se puede esquivar es ¿Por qué o por quién están dispuestos a morir nuestros soldados? Y aquí entramos en el complejo mundo de los sentimientos y de las identidades, de las lealtades y los principios, de los valores inculcados y de la formación recibida.

UNA POSIBLE ALTERNATIVA: LA ESPECIALIZACIÓN

Desde hace algún tiempo se viene hablando con insistencia, pero con cierta timidez sobre la denominada especialización o “role specialisation” en lenguaje anglosajón, consistente en que algunos países se dediquen preferentemente a potenciar capacidades militares concretas o determinadas unidades, a cambio lógicamente de renunciar a otras.

Históricamente esta idea no ha tenido buena acogida en los ejércitos, pues la renuncia explícita a disponer de capacidades concretas o a confiar en que nuestros aliados nos las proporcionen en caso necesario, solamente se ha llevado a cabo cuando no había otra alternativa. Sin embargo, el debate se ha abierto de nuevo en los últimos años al ser cada vez más evidente que las naciones no están en disposición de adquirir unos equipos y sistemas de armas cada vez más costosos. Además, en cierta forma y sin reconocimiento oficial, las alianzas militares siempre han tendido hacia una limitada especialización. Así, durante la Guerra fría, los aliados norteamericanos proporcionaban la capacidad nuclear y la de proyección, materializada por una flota oceánica y aviones de gran alcance, mientras que los ejércitos europeos se concentraban esencialmente en reclutar un gran número de efectivos para la defensa territorial, unas capacidades navales orientadas a la defensa de sus costas y unas fuerzas aéreas de alcance limitado, cuya función primordial sería la defensa de los espacios de soberanía. Desde los años 90 y dada la proliferación de operaciones denominadas de Apoyo a la Paz en sus distintas modalidades, se ha vuelto a suscitar el debate a ambos lados del Atlántico sobre la conveniencia de que los aliados europeos se dedicasen prioritariamente a este tipo de misiones, dejando a las fuerzas de los EEUU las operaciones que impliquen combates de alta intensidad en los que la ventaja tecnológica se pone de manifiesto con mayor facilidad. En los últimos meses y tras la fisura producida en las relaciones transatlánticas, la ten-

dencia es que la OTAN, concebida para la defensa territorial de Europa, traslade su centro de gravedad (doctrina, capacidades, instrucción) hacia misiones de Apoyo a la Paz. Para reforzar esta postura también se alude a la experiencia negativa, desde un punto de vista operativo, que para los EEUU supuso la campaña de Kosovo. La llamada “guerra por comité”, donde cada objetivo debía de ser aprobado por todos los aliados participantes y cuya dirección debía de acometerse por consenso, creó serias dudas sobre su eficacia (39).

Otra de las especializaciones es la territorial. Aunque todos admiten los efectos de la globalización y en consecuencia la posibilidad de acudir a cualquier escenario del planeta por alejado que esté, hay analistas que propugnan que los países occidentales lleguen a un acuerdo sobre un cierto reparto territorial de los conflictos. Según esta teoría, Europa sería fundamentalmente responsable de la seguridad y defensa de su propio territorio, así como de sus aledaños (Mediterráneo, frontera occidental de Rusia y gran parte de África), mientras que EEUU se centraría en el área del Pacífico y en Oriente Medio. No obstante, la realidad actual es mucho más compleja y la experiencia demuestra que las posiciones de partida teóricas se ven con frecuencia desbordadas por las dificultades que entraña su aplicación práctica.

Sin embargo, pese a todos los intentos de repartir funciones, cuesta asumir la especialización con relación a las capacidades. El motivo es que dicha especialización, para que sea efectiva, ha de ir acompañada de la correspondiente renuncia a adquirir otras. Y esta es una decisión difícil de adoptar, pues se trata de procesos con altas probabilidades de irreversibilidad. No obstante y reconociendo todas las dificultades inherentes a esta alternativa, creo que —a nivel europeo— podría ser una solución a la carencia de capacidades decisivas que más temprano que tarde llevará a una pérdida de credibilidad. La cuestión es que entre los socios europeos, ni uno sólo se encuentra en disposición de abarcar todas las capacidades que requieren unas Fuerzas Armadas aptas para cumplir todo el espectro de posibles misiones.

El disponer de equipos tecnológicamente avanzados en todas las capacidades necesarias hace que los costes no sean asumibles. Por ello,

(39) CLARK, WESLEY K. *“Waging Modern War”*. Ed. Public Affairs 2001.

ni siquiera las naciones económicamente más desarrolladas pueden obtener los recursos para cubrir todas las contingencias posibles y mantener permanentemente actualizados los medios con las últimas tecnologías. Por tanto, es necesario encontrar socios o aliados con idénticos intereses en cooperación multinacional, de forma que todos puedan beneficiarse de los ahorros que se deriven.

Básicamente hay dos alternativas: en primer lugar, sacrificar determinadas capacidades enteramente, de forma que se confíe en un aliado que nos supla en caso necesario con ellas cuando las necesitemos. En segundo lugar, desarrollar, obtener y operar capacidades conjuntamente con otras naciones. Para cualquier decisión que se adopte, los posibles ahorros y las consecuencias para la independencia nacional habrán de ser evaluados muy cuidadosamente. La tendencia presente en muchos países europeos es tratar de disponer de todas las capacidades, algunas de las cuales serán compartidas con nuestros socios. En el supuesto de que tengamos que confiar enteramente en capacidades de otros, es imprescindible garantizar el acceso seguro a ellas en caso necesario. Esto es un aspecto complejo, ya que pueden existir limitaciones nacionales de tipo político, legal o económico en nuestro socio. En todo caso, es evidente que la especialización, el compartir capacidades militares (*pooling*) o la división de trabajo en la Alianza/UE, son instrumentos viables para reducir los costes de las fuerzas armadas.

El planteamiento general de una especialización europea, que pueda articularse en torno a la UE, consiste en que cada Nación, a la luz de sus intereses, de sus perspectivas estratégicas y de su percepción de riesgo, determine las capacidades mínimas esenciales para poder responder nacionalmente. Es evidente que el análisis de Francia será distinto al de Dinamarca, por poner un ejemplo. Posteriormente, habrá de acordarse la adquisición de capacidades europeas y responsabilizarse —a nivel nacional— de su mantenimiento, disponibilidad y constante perfeccionamiento. Si se optase por avanzar en esta dirección, en España debería empezarse ya a definir nuestras capacidades mínimas esenciales para responder a nuestras singularidades geoestratégicas e históricas, y empezar a analizar con qué medios podríamos contribuir a la seguridad colectiva de Europa. No partimos de una mala situación. Hay diversos nichos donde nuestras FAS disponen de los más modernos sistemas de armas y desde los que se puede iniciar el camino de la especialización. Solamente hay cuatro países de la UE con fuerzas anfibas y nosotros somos uno de ellos; únicamente tres países disponen de un cuerpo híbrido cívico-militar

capaz de hacer funciones esenciales en las fases post-conflicto (40); tan sólo cuatro socios tienen en su inventario algún porta-aeronaves; nuestros aviones de caza figuran entre los más avanzados del mundo; cuando finalicen los programas en marcha, nuestras fuerzas aeromóviles serán de las más modernas de Europa; si finalmente se logra dotar a nuestras fragatas F-100 de misiles de precisión de largo alcance, seremos uno de los pocos países del mundo en disponer de esta capacidad; las unidades de operaciones especiales, los buques cazaminas, las unidades de desminado (41), las de reconocimiento táctico, el apoyo sanitario de campaña..., son únicamente algunas de las áreas sobre las que podríamos concentrarnos y convertirnos en referencia continental. Ese es el camino a seguir, pero no será nada fácil. Los siglos de tradición, las siempre espinosas cuestiones de personal con sus legítimas expectativas de carrera, la fuerza de la inercia y la resistencia al cambio, son, entre otras muchas, algunas de las razones que obstaculizarán el progreso en la dirección marcada. Ello no es únicamente así en España, sino en la práctica totalidad de los países europeos, donde solamente los más pequeños parecen decididos a emprender este camino (42).

En la Alianza Atlántica ya se ha sugerido abiertamente esta fórmula y, en concreto, respecto a los países incorporados recientemente. Sin embargo, hay que tener muy claro en que ámbito se produce la especialización, pues ante todo hay que garantizar que la organización resultante pueda sumar todas las capacidades precisas y, evidentemente, no es lo mismo repartir las tareas solamente entre europeos que entre todos los países de la OTAN. En el primer caso, la UE dispondría finalmente de la capacidad militar necesaria a un actor global, a costa de asumir mayores costes y de crear duplicidades con los aliados norteamericanos de la OTAN. Sin embargo, si fuese la Alianza Atlántica el ámbito que acogiese a la especialización, al final la UE carecería de aquellas capacidades asumidas en exclusiva por los aliados transatlánticos y nos alejaríamos de la pretendida autonomía militar.

(40) Existe el proyecto de creación de una “Gendarmería Europea”, en el que participan Francia, Italia, España (con la Guardia Civil), Portugal y Holanda.

(41) EOD en su acepción técnica: *Explosives Ordnance Disposal*.

(42) Chequia, Dinamarca, Bélgica y Holanda son algunas de las naciones donde ya se están adoptando decisiones al respecto.

LA AGENCIA DE DEFENSA EUROPEA

La decisión por el Consejo de la Unión, el 17 de noviembre de 2003, de crear una Agencia Europea de Armamento en el ámbito de las capacidades militares, la investigación y el desarrollo y la adquisición de armamentos, marca el final de la primera fase del proceso de lograr una PESD (43). Se trataba de una necesidad largamente sentida y una pieza fundamental para tratar de alcanzar sinergias en la adquisición de sistemas y equipos militares. Los intentos se habían sucedido hasta la fecha en diversos foros y por distintos protagonistas, y aunque se habían producido algunos progresos, la hipoteca que suponen las situaciones precedentes en términos industriales, políticos, económicos y militares, había impedido la unificación de esfuerzos. De todas formas, hay que advertir que la Agencia se encuentra en fase embrionaria, que se trata de un órgano eminentemente gubernamental y que no ha absorbido o suprimido las iniciativas ya existentes en este ámbito, sino que, al menos de momento, va a convivir con ellas (44). Un aspecto positivo fue que todos los socios de la UE acordaron participar en la Agencia de forma voluntaria y desde el principio. La iniciativa de sus actuaciones corresponde a los ministros de defensa que, dentro del Consejo, serán sus responsables últimos. Para lograr el acuerdo que posibilitó la participación de todos los socios comunitarios, se acordó que la Agencia estuviera integrada dentro de la UE mediante un mecanismo de “geometría variable”, de modo que permita aglutinar a aquellos países que quieran lanzar proyectos más ambiciosos. Sin embargo, el acuerdo no modifica las competencias del Tratado en materia de Defensa y, por ello, la adquisición de material militar seguirá siendo una prerrogativa de cada Estado miembro. A este respecto, hay que recordar las dos tendencias existentes: los que consideran que debe de favorecerse algo así como un “buy european Act”, por lo que los países se comprometerían a adquirir sistemas de procedencia europea, y aquellos otros que consideran fundamental la libre competencia para obtener en cada momento los mejores productos que ofrezca el mercado. Estas dos corrientes se ven además distorsionadas por los movimientos empresariales que no distinguen fronteras continentales y por la titularidad pública de algunas de las empresas más importantes.

(43) Recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria de la UEO, 6 de mayo de 2004. Informe anual.

(44) Entre las más importantes destacan la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamentos (OCCAR) y la Carta de Intenciones (LoI).

España, como la mayoría de los países europeos, ha oscilado en el pasado entre estas dos tendencias, sin que ninguna de ellas sea claramente predominante sobre la otra (45). Por otra parte, la Agencia, en permanente colaboración con la Comisión, propondrá y apoyará políticas encaminadas a fortalecer la base industrial y tecnológica de defensa.

La misión principal que se ha impuesto el nuevo director de la Agencia, una vez esté operativa a finales del presente año, es apoyar la gestión de los programas multinacionales de adquisición de sistemas de armas y ejecutar la política industrial de defensa europea (46). De todas formas, la ambición de las funciones asignadas ha producido cierta confusión sobre los cometidos que se desarrollarán en el día a día. La prioridad debería de centrarse en abordar la fragmentación existente en relación con los requerimientos operativos de las capacidades contempladas en los Objetivos para 2010. Si la Agencia logra que los países de la UE acuerden conjuntamente sus requerimientos operativos y alcancen compromisos sobre los sistemas a adquirir y los plazos de obtención, la reestructuración de la base industrial de defensa europea será una realidad a medio plazo. No obstante, esta posibilidad deberá superar los obstáculos que suponen la histórica fragmentación empresarial y los intereses nacionales en forma de protección al tejido industrial propio para proteger puestos de trabajo y salvaguardar activos tecnológicos.

En todo caso, siendo la creación de la Agencia un paso fundamental para que los veinticinco puedan poner en común sus necesidades, armonizar requerimientos, encauzar de forma coherente los siempre escasos fondos de I+D y, sobre todo, constituir una plataforma comunitaria dependiente del Alto Representante de la PESC para impulsar actuaciones desde la Unión hacia los Estados, aun es pronto para que se generen demasiadas expectativas, al menos en el corto plazo.

LA FINANCIACIÓN DE LA DEFENSA

Como se ha comentado en la introducción a este trabajo, la creciente divergencia entre los esfuerzos en defensa realizados a ambos lados del

(45) El mismo gobierno que vendió Santa Bárbara Blindados a la empresa norteamericana General Dynamics, aprobó la adquisición del helicóptero de ataque "Tigre", del consorcio EADS, cuando el Ejército de Tierra favorecía a su competidor AH-64 D, de fabricación estadounidense.

(46) NICK WITNEY a Defense News, 3 de mayo de 2004, página 6.

Atlántico ha sido fuente de tensión permanente y de reproches hacia los europeos por las distintas Administraciones norteamericanas. El debate de las capacidades militares está íntimamente vinculado a la cuestión de la financiación de la defensa y aunque se trate de encontrar soluciones imaginativas, lo cierto es que —ya sea sufragado por los Estados, por la Unión o cofinanciado— el disponer de un instrumento militar creíble es muy costoso.

Durante el año 2003 los presupuestos de defensa de los países de la UE alcanzaron los 160.000 millones de Euros (47). ¿Se trata de una cantidad elevada? ¿Puede incrementarse el gasto? ¿Es suficiente para que los países de la UE puedan disponer de las capacidades necesarias para hacer frente a sus prioridades y, al mismo tiempo, poner a disposición de la Unión los medios para el cumplimiento de las misiones previstas? Pues bien, lo primero que hay que constatar es que en Europa, donde los países se sienten en general satisfechos con la implantación del llamado “Estado del bienestar”, el margen de maniobra es bastante estrecho. En el año 2003, únicamente el Reino Unido dedicó un 2,5% de su PIB a Defensa, estando la media mucho más cerca del 1%. Es decir, en la mayoría de los casos, si se pretendiese alcanzar la mítica cifra del 2% del PIB, se trataría de duplicar los recursos dedicados a la defensa. Creo sinceramente que, mientras la percepción de la ciudadanía ante las amenazas existentes se encuentre en los niveles actuales, esto no será posible. En España, por ejemplo, habría que incrementar los presupuestos de defensa en un 125%, lo que supondría pasar de 7.000 millones de Euros (2003) a algo más de 15.000 millones anuales. ¿Y qué se va a reducir consecuentemente? ¿Prestaciones de la Seguridad Social, inversiones en infraestructuras, recursos en educación,...? La conclusión a la que se llega es que mientras los españoles —y lo mismo cabe decir del resto de los europeos— no sientan una amenaza a su seguridad, libertad o modo de vida, no será realista plantear incrementos presupuestarios significativos. Todo ello sin mencionar a los países recientemente incorporados a la Unión, cuyas capacidades militares son muy reducidas. Pero, cómo va a pretenderse que nuestros nuevos socios dediquen mayores recursos a su defensa si parten de una situación socioeconómica mucho más débil. En la actualidad, estos países no entienden que deban gastar más cuando

(47) Representa aproximadamente el 15% de los gastos mundiales en defensa. Los EEUU han gastado en el mismo periodo 360.000 millones de euros. Military Balance 2003-2004, página 233.

los antiguos socios no lo hacen y, además, no han abrazado la UE en busca de su seguridad, que para eso ya ingresaron previamente en la OTAN, donde esa garantía no la prestan los aliados europeos, sino los EEUU.

Por otra parte, todos los países europeos —nuevos y viejos— están sujetos al cumplimiento de determinados criterios de convergencia económica, lo que impide en muchas ocasiones aumentar los déficit públicos. Francia lanzó meses atrás la idea de no contabilizar el gasto en defensa a estos efectos, pero tal iniciativa provocó el inmediato rechazo de la Comisión y de la mayoría de los países que favorecen la ortodoxia presupuestaria.

Otras iniciativas pasan por el establecimiento de un presupuesto comunitario para afrontar determinados gastos inherentes a la PESD (operaciones militares, investigación militar, obtención o gestión de capacidades colectivas, etc...). El problema, como siempre, radica en la procedencia de los fondos. Mientras los países perceptores ven este tipo de propuestas favorablemente, los países contribuidores son reticentes, pues saben que correrán con la mayor parte de la factura. Este es otro motivo de tensión permanente en la Comunidad, mientras unos —los que más pagan— son partidarios de limitar el techo de gastos comunitarios por debajo de los niveles actuales, otros países —respaldados con entusiasmo por la Comisión— creen que si la UE quiere hacer más cosas, tendrá que gastar más. En conclusión, si se pretende ganar en eficiencia y aumentar sustancialmente las capacidades, sólo cabe gastar mejor, definir exactamente los medios que se precisan para cumplir las misiones encomendadas, evitar duplicidades, aunar recursos, racionalizar los programas de armamentos, invertir equilibradamente en investigación y desarrollo (I+D), y tender a una centralización en la determinación de requerimientos operativos y de supuestos de planeamiento. Todo ello entra de lleno en el sensible campo de las soberanías nacionales y será preciso asumir determinadas renunciaciones si se pretende avanzar en este ámbito, donde hasta la fecha las iniciativas importantes igualan al número de fracasos.

Todo lo anterior no significa que no puedan hacerse determinados esfuerzos en el campo de la financiación, pero las líneas de actuación — a nivel europeo— pasan más por la racionalización que por el incremento significativo del gasto. Otra cosa es descender al análisis pormenorizado de los países, donde en algunos casos —España es un ejemplo de

ello— se dan contradicciones evidentes entre el esfuerzo en defensa y su dimensión en términos de población, extensión o PIB.

CONCLUSIONES

El proceso iniciado a finales de los años 90 para dotar a la UE de una Política Europea de Seguridad y Defensa fue la respuesta a la sensación de fracaso y de impotencia que los conflictos en la Antigua Yugoslavia habían dejado a los europeos. Por una parte, se puso de manifiesto que hay determinadas crisis que únicamente se resuelven mediante el empleo de la fuerza militar. Por otra, se extendió el convencimiento, entre los socios de la Unión, que los EEUU no estarían siempre dispuestos a intervenir militarmente en asuntos europeos y que si lo hacen, es de forma diferente a como lo harían los propios europeos.

En la cumbre de Helsinki (1999), se decidió el procedimiento a seguir para disponer, en un tiempo razonable, de las capacidades militares que pudieran dar respuesta a los retos planteados. Pero fue el conflicto de Bosnia, la mayor preocupación de aquellos años, el que sirvió de modelo para fijar los objetivos. Desde entonces, la experiencia que han supuesto las operaciones en los Balcanes y en el Congo, así como la intervención en Afganistán y el conflicto de Iraq, han generado nuevas expectativas, han influido en la relación transatlántica y han elevado el nivel de ambición de la UE, por lo que los objetivos marcados hace un lustro se han quedado cortos.

La Estrategia de Seguridad Europea y el Tratado de Constitución de la UE, establecen un marco de referencia estratégico y definen las misiones que podrán realizarse en el ámbito PESD. Este es el punto de arranque para determinar las capacidades necesarias para hacer frente a las amenazas y responder a los desafíos presentes. Hasta ahora, las iniciativas se han basado en la aportación voluntaria de los Estados miembros, lo que ha servido para clasificar las capacidades disponibles e identificar las carencias existentes. Sin embargo, el proceso ha resultado ineficaz con relación a la obtención de nuevas capacidades. Para ello, tal vez haya llegado el momento de impulsar y coordinar los esfuerzos desde una entidad supranacional o mediante una decisión colectiva, de forma que los intereses de la Unión tengan prioridad sobre las preferencias nacionales. Esta es la vía para ahondar en la especialización o en la puesta en común de recursos, que han de perseguir el disponer de las capacidades milita-

res necesarias sin incrementar de forma significativa el esfuerzo dedicado a defensa y para estar en condiciones de avanzar, llegado el caso, hacia una defensa común.

La recién creada Agencia de Defensa puede ser el elemento fundamental para que los países de la UE acuerden conjuntamente sus necesidades y alcancen compromisos sobre las capacidades a adquirir y los plazos de obtención. Ello traerá consigo, más temprano que tarde, la reestructuración de la base industrial de defensa europea para hacerla más abierta y más competitiva. El papel de la Comisión en este ámbito debe ser decisivo, especialmente con relación a la utilización coherente de fondos I+D, decisivos para la mejora del nivel tecnológico.

A medio plazo, será necesario que la UE se dote de una Institución centralizada, con la autoridad de disponer —no de solicitar— las fuerzas y los recursos para afrontar rápidamente las crisis que puedan surgir. Antes, sería conveniente el establecimiento de un mecanismo presupuestario de reacción rápida para afrontar las primeras necesidades de la gestión de crisis y que pueda servir de base para la futura creación de un presupuesto comunitario de defensa.

Dentro del debate sobre las capacidades militares seguramente nos encontramos hoy en una encrucijada. Hasta ahora, todos los países estaban de acuerdo en que era necesario que la Unión dispusiese de mejores medios en el ámbito de la seguridad y la defensa. La mejora de las capacidades era políticamente neutral, y mejorándolas contribuíamos a un fortalecimiento del “pilar europeo de la OTAN” o a una profundización en el campo de la defensa. Ha llegado el momento de decidir la visión de futuro que tenemos, si la UE va a ser siempre subsidiaria de la Alianza Atlántica o si el nuevo escenario estratégico nos lleva a buscar una autonomía real. En función de ello definiremos cuáles son las capacidades irrenunciables, las duplicidades necesarias y, aun más importante, si queremos asumir los esfuerzos inherentes a su consecución. Pero es evidente que todos los intentos por mejorar las capacidades militares servirán de poco, si los países que componen la nueva Unión no se ponen de acuerdo en los motivos, la oportunidad y el modo de emplearlas. Por ello, la Política Exterior y de Seguridad Común deberá seguir fortaleciéndose para lograr hacer realidad el deseo de vivir en una Europa más segura y en un mundo mejor.

CAPÍTULO SEXTO

IMPLICACIONES ESTRATÉGICAS DE LA AMPLIACIÓN EUROPEA

IMPLICACIONES ESTRATEGICAS DE LA AMPLIACION EUROPEA

Por IGNACIO FUENTE COBO

INTRODUCCION

La historia de la construcción de Europa se ha ido haciendo por medio de ampliaciones sucesivas, de forma que cada una de ellas ha incorporado a la Unión Europea nuevas dimensiones estratégicas derivadas de la situación geográfica de los países que se han ido añadiendo y de sus propias sensibilidades nacionales. Se puede decir que los diversos Estados que forman la Unión se han ido adhiriendo a este proyecto no sólo como entes jurídicos definidos por grandes parámetros numéricos (extensión, población, PIB, etc.) cuantificables, sino sobre todo, como entidades políticas vivas, como naciones que tienen su propia identidad y su propia comprensión de lo que debe ser Europa y el mundo.

Hay que tener en cuenta que las distintas ampliaciones se han producido normalmente como consecuencia de coyunturas geoestratégicas determinadas, de esfuerzos específicos de inscribir la unidad del continente dentro de una perspectiva histórica. Se trataría de definir un espacio geográfico diferenciado y privilegiado cuya finalidad fundamental sería proporcionar el mayor grado de bienestar posible a sus ciudadanos, pero también, de construir una Europa dotada de identidad y personalidad propia y convertida en un actor global geopolítico.

Es, por tanto, la posición geográfica de los Estados miembros, nuevos y viejos, dentro de la Unión, así como la propia situación de la Unión Europea en relación con las regiones periféricas y con los otros centros de poder internacional, los que deben definir los parámetros fundamen-

tales a la hora de comprender las consecuencias que en el campo de la geopolítica está teniendo la construcción de Europa. Será, por tanto, desde esta aproximación geopolítica, derivada de la posición de los Estados en el contexto geográfico europeo y de su influencia en las relaciones intra y extraeuropeas como abordaremos este trabajo, tratando de reflejar cómo la ampliación de la Unión Europea a 10 nuevos Estados desde el 1º de mayo de 2004, a otros tres más previstos en 2007 (Bulgaria, Rumania y probablemente Croacia), y a Turquía puede que unos años después, está modificando los fundamentos estratégicos sobre los que se ha asentado hasta ahora el espacio comunitario.

LOS VECINOS DE LA UE: LA “GRAN EUROPA” Y EL “GRAN ORIENTE MEDIO”

Desde la creación con el Tratado de Roma en 1957 de la Comunidad Económica Europea, se han producido cinco ampliaciones. Cada una de ellas ha sido territorialmente más extensa. La última que se está produciendo entre el 2004 y el 2007 supondrá añadir 1,08 millones de km², a los 3,2 millones de km² de la UE, o lo que es lo mismo, un incremento del 41%. La UE ampliada contará entonces con casi 4,5 millones de km², lo que la sitúa en séptima posición como entidad geopolítica detrás de Rusia, EEUU, Canadá, China, Brasil o Australia, si bien a mucha diferencia de los dos primeros (el territorio de la UE será tan solo el 46,8% de la superficie de los EEUU y el 27% de la de Rusia).

Por otra parte, y con la excepción de Chipre y Malta, todos los nuevos países están situados en la región oriental de Europa, por lo que la ampliación supone un desplazamiento del centro de gravedad geográfico hacia el este, alejándolo del litoral atlántico. A los 25 Estados que conforman la Unión Europea se sumarán a partir de 2007 Rumania, Bulgaria y probablemente Croacia. Unos años después puede que le toque el turno a Turquía. En esta UE a 27/28, quedaría incluida una “isla” (los Balcanes) y dos fronteras: la Oriental con Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia y la Meridional, con los países del sur del Mediterráneo y del Oriente Próximo. Puede decirse que la ampliación está siendo utilizada por la UE como una estrategia geográfica dirigida a prevenir posibles conflictos en sus puertas y a reducir las tensiones de orden interno o interestatal en los países miembros, en los de la ampliación y en los posibles aspirantes.

Ello ha producido la aparición de una nueva categoría en las relaciones exteriores de la Unión: la categoría de “vecino”. La geoestrategia de la UE perseguiría así la creación de un “anillo de países vecinos” con los cuales establecer “*altos niveles de interdependencia, yendo mucho más allá de las tradicionales relaciones con terceros Estados, pero sin contemplar la adhesión*” (1). Este concepto de “Wider Europe” puesto en circulación por la Comisión Europea en el 2002 para responder a las necesidades derivadas de la ampliación (2), es producto de los procesos de presión ejercidos por los Estados miembros de la UE con intereses o percepciones estratégicas diferenciadas, y busca definir una geoestrategia única de la Unión dirigida hacia los Estados vecinos tanto europeos como mediterráneos. Para ello se busca diferenciar claramente entre unos Estados, los europeos de la “Wider Europe” (Rusia, Ucrania, Moldavia y Bielorrusia), que forman incuestionablemente parte de Europa y mantienen una identidad y unas aspiraciones propiamente europeas y otros Estados, los correspondientes a ese “cinturón de quiebra” del “Gran Oriente Medio” que se extiende desde Marruecos hasta Pakistán y que integra al conjunto de países musulmanes desde el Magreb y el Masrek hasta el Golfo Pérsico y, a través de Afganistán, hasta Asia Central.

Con esta diferenciación, la UE reconoce que estas dos amplias regiones geopolíticas conforman dos juegos geoestratégicos distintos en las relaciones exteriores de la UE. Los países europeos de la Wider Europa han suscrito todas las normas del Consejo de Europa relativas a la democracia y los derechos humanos y son, por tanto, potenciales candidatos a futuras ampliaciones en un espacio geográfico en el que la UE es el principal actor estratégico. En cambio, en el “Gran Oriente Medio”, la UE juega un papel secundario frente a otros actores internacionales, principalmente los EEUU, y los Estados que lo integran configuran una heterogénea mezcla ideológica, sin que ninguno de ellos, ni siquiera los considerados como moderados, se aproxime aceptablemente a las normas europeas sobre democracia y derechos humanos. A estos países del Sur del Mediterráneo y Próximo Oriente, la UE tan solo les ha ofrecido una “relación especial” en el marco del *Partenariado Euromediterráneo*.

(1) BARBÉ, ESTHER: “*Las nuevas fronteras de la UE ampliada: entre exclusión y vecindad*”. Anuario del Mediterráneo, IEMED, Fundación CIDOB, 2003.

(2) EUROPEAN COMMISSION, “*Wider Europe-Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*”, 2003.

Esta separación de los “vecinos” de la UE en dos grupos diferentes, indica que a la UE le resulta relativamente fácil definir una estrategia coherente hacia los países europeos no pertenecientes a la Unión, mientras que no parecer tener las ideas claras sobre la estrategia a seguir frente a los países musulmanes con vistas a facilitar en ellos las necesarias reformas políticas, económicas y sociales. Para la UE promover valores y principios occidentales en estos países plantea objeciones de imperialismo cultural y de resentimiento antieuropeo, principalmente por parte de los partidos y movimientos islámicos. De ahí que el documento Solana sobre Estrategia de Seguridad Europea se conforme con el modesto objetivo de que estos países estén “bien gobernados” (3). La geoestrategia europea hacia ellos se limitaría así a un “compromiso pasivo” con medidas o presiones políticas (aunque sin incentivos significativos), en favor de los derechos humanos y los valores democráticos y con un mayor énfasis en el desarrollo económico como motor del cambio (4). Esta estrategia no puede considerarse novedosa; ya fue planteada en el marco del Proceso de Barcelona a partir de 1995, y se ha mostrado hasta la fecha claramente insuficiente en sus resultados, sin que la difícil situación en la región del Golfo y las escasas perspectivas de una solución del conflicto palestino-israelí favorezcan la reaparición, en el corto plazo, de un impulso comunitario ambicioso en favor de la cooperación regional.

Ahora bien, la reciente ampliación de la UE hacia el Mediterráneo con la incorporación de países como Chipre y Malta ha abierto nuevas perspectivas de una cooperación subregional más modesta y más centrada en las áreas del Magreb y del Masrek. Se trataría de pasar a un nuevo modelo de “compromiso más activo” dirigido a los países de estas áreas que impulsase ahora un desarrollo en paralelo en los terrenos político, económico y social, al que debería dotarse de incentivos más significativos. Esta nueva calibración mucho más pragmática del Proceso de Barcelona obligaría al menos a asegurarse de que el concepto de “frontera flexible” que tanto propugna la UE, sea suficiente para vencer el creciente sentimiento de exclusión de los países del Sur, los cuales se ven sometidos a una estrategia comunitaria de “vecindad” sin los beneficios de una posible adhesión futura. Con los intereses europeos de seguridad

(3) SOLANA, JAVIER: *“Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad”*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

(4) EMERSON, MICHAEL: Center for European Policy Studies (CEPS), *“La política mediterránea de la Wider Europe”*, Anuario del Mediterráneo, IEMED, Fundación CIDOB, 2003.

desplazándose cada vez más en esa dirección, transformar esta geoestrategia de oportunista en creíble constituye el gran desafío que se le plantea a la Unión, con vistas a configurar un cinturón de países amigos en el “limes” sur del espacio comunitario.

EL FACTOR DEMOGRAFICO EN LA UE

Desde el punto de vista poblacional, la ampliación a 27 Estados supondrá una ganancia de 106 millones de habitantes, o sea un aumento del 28% en la población de la UE. Puede decirse que los 12 nuevos países aportan un nuevo ciudadano de cada cinco con los que va a contar la Unión. Por tanto, los efectos de la ampliación en cuanto a población son estadísticamente menores que los territoriales, pero también muy importantes. Ahora bien, aunque en términos estrictamente geopolíticos, el incremento de población refuerza el peso específico de la Unión en el contexto internacional, las tendencias demográficas actúan en sentido inverso. Si estas tendencias se mantienen, la población de la Europa a 27 (aproximadamente 480 millones de habitantes), seguirá sin cambios relevantes de aquí al 2025, mientras que países como EEUU pasarán de 290 a 340 millones de habitantes (5). Junto a esta pérdida de peso relativo que produce el estancamiento demográfico, puede decirse que la Unión Europea se enfrenta a una peligrosa vulnerabilidad adicional: la producida por el envejecimiento de su población (6). Esta crisis demográfica puede suponer una reducción de la influencia política, económica y cultural de la Unión Europea en el mundo, desde el momento en que su capacidad de influir en las relaciones internacionales depende del dinamismo de las generaciones más jóvenes. Una sociedad europea envejecida tenderá a incrementar su aversión al riesgo y limitará así su proverbial creatividad.

Un efecto adicional de la crisis demográfica europea es que se acentúa la conversión de la Unión en una zona de “bajas presiones poblacionales” rodeada de regiones de “altas presiones”, lo que se hace especialmente relevante al contemplar los incrementos de población de la

(5) LEFEBVRE, MAXIME: *“Un programme géopolitique pour L'Europe élargie”*, Politique Etrangère 3-4/2003.

(6) La edad media de la población ha caído de 29,2 años en 1950 a 37,8 años en 2003 con una proyección de 47,7 años en 2025. Ver JACQUES DUPÂQUIER, *“L'implosion démographique de l'Europe”*, Geopolitique N° 84, Octubre-décembre 2003.

ribera sur del Mediterráneo y del Africa subsahariana. Si bien no puede decirse que estemos contemplando la “invasión de Europa” que preconizan algunos (las migraciones son fenómenos complejos que dependen de factores tan diversos como la situación de los mercados de trabajo en los lugares de origen, de las políticas fronterizas, del desarrollo de las redes de inmigración clandestina, o de las propias motivaciones de las personas), la decadencia demográfica de la Unión incentiva los movimientos poblacionales desde el exterior atraídos por su riqueza. Existen pocas posibilidades de que la Unión pueda invertir, o al menos ralentizar, este fenómeno de implosión demográfica comenzado hace algunos años. La inercia de las estructuras demográficas, unido al profundo cambio de mentalidades en los ciudadanos, limitan las posibilidades de redireccionamiento de este problema. Ni siquiera una recuperación “heroica” de la fecundidad podrá hacer que la población europea represente en el 2025 el mismo porcentaje mundial que hoy ocupa.

Es por ello por lo que las soluciones más corrientes que se propugnan ante este problema, se decantan por modelos “inmigratorios” consistentes en abrir las fronteras exteriores de la Unión. Se fundamentan en la idea de que la apertura, al mismo tiempo que compensa la caída de población nativa europea con la inmigración, alivia la presión demográfica en los lugares de origen y, por tanto, ayuda a su desarrollo económico y estabilidad social. Sin embargo, por muy atractiva que parezca esta propuesta, tampoco supone una solución permanente al problema de los países emisores de emigrantes. Si Europa fuera capaz, por ejemplo, de absorber de aquí al 2025, 43 millones de africanos, ello solo representaría el 10% del crecimiento anual de este continente (7). Si lo que se pretende es el mantenimiento de la tasa de población activa europea (que está previsto comience a reducirse a partir del 2010) (8) y la proporción entre activos y retirados, la inmigración por su nivel de cualificación, su baja tasa de actividad real y el elevado riesgo de “ghetización”, proporciona más problemas que soluciones, sobre todo si tenemos en cuenta que la tasa de paro a escala europea entre los inmigrantes procedentes del tercer mundo se aproxima al 40%. Además, no cabe esperar una preferencia migratoria hacia Europa de la mano de obra cualificada de los países en desarrollo,

(7) Ver JACQUES DUPÂQUIER, “L’implosion démographique de l’Europe”, *Geopolitique* N° 84, Octubre-décembre 2003.

(8) Naciones Unidas, “*Replacement Migrations*”, 2000.

en detrimento de otras regiones del planeta económicamente más atractivas. Todo ello, sin descartar el preguntarse hasta qué punto es ético seleccionar a los elementos más activos y mejor formados de los países en desarrollo, para financiar los sistemas de pensiones de las envejecidas sociedades europeas.

Como podemos ver, las perspectivas demográficas europeas no son favorables y amenazan no sólo la base de la prosperidad y el dinamismo de la Unión Europea, sino también los mismos fundamentos geopolíticos sobre los que está Unión esta fundada. Podemos afirmar que, desde una perspectiva demográfica, el proceso de implosión en el que se encuentra actualmente la Unión, terminará por producir un declive en el medio plazo del bienestar económico europeo y una disminución de su importancia geopolítica en relación con los asuntos mundiales.

LAS PRIORIDADES ESTRATEGICAS DE LOS PAÍSES DE LA AMPLIACION

Aunque no sea muy acertado hablar de países grandes y países pequeños, si podemos destacar que la ampliación ha incrementado el número de países poco poblados. Ningún país supera los 40 millones de habitantes, menos de la mitad de la población de Alemania. Entre ellos, Polonia con sus 38,6 Millones habitantes representa por si sola cerca del 50% de los nuevos ciudadanos de la Unión. Aparte de ella, solo Rumania con sus 23 millones de habitantes supondrá una aportación demográfica apreciable. El resto de países de la actual ampliación tiene menos de 11 millones de habitantes, con un grupo de cinco países que aportan menos de 2,5 millones: Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Malta, por orden sucesivo. De esta manera, el paso de 15 a 27 países supondrá pasar de 6 países con menos de 10 millones de habitantes a 15, es decir, multiplicar por 2,5 el número de Estados poco poblados. Si tenemos en cuenta que los nuevos países buscan obtener un compromiso institucional que les sea lo más favorable posible en cuanto a hacer valer sus intereses en el concierto europeo, podemos anticipar las serias dificultades que tendrá la UE para integrar los nuevos planteamientos y hablar con una sola voz en el contexto internacional, especialmente en aquellos asuntos referidos a la seguridad y la defensa.

Hay que tener en cuenta que la idea de la integración europea está, desde sus orígenes, íntimamente unida a la noción de la crisis de Europa

que se produjo después de las dos guerras mundiales que asolaron el continente en el siglo XX. Esta idea tenía como función principal la de permitir a los Estados europeos recuperar colectivamente lo que habían perdido individualmente mediante la confrontación armada, es decir, la capacidad de influir en los asuntos mundiales. Por ello, no es de extrañar que la UE haya venido postulando desde Maastricht que la creación de una unión económica y política debe servir no sólo para asegurar la paz en el continente, sino también para crear un verdadero actor político estratégico capaz de contribuir al equilibrio internacional y promover un cierto modelo de civilización.

Pero esta idea de una Europa independiente y autónoma convertida en una auténtica potencia internacional, no se corresponde necesariamente con la concepción geoestratégica de los países de la ampliación. Su experiencia histórica es diferente de la de las potencias de Europa central y occidental: ellos no han perdido en el siglo XX su capacidad de influir en los asuntos mundiales, por el simple hecho de que nunca la han tenido. La 1ª Guerra Mundial no ha sido para ellos una desgracia histórica, sino más bien lo contrario. Gracias a ella y a la destrucción de potencias como Alemania, Austria-Hungría, o Rusia, han podido recuperar su existencia como Estados, o acceder por vez primera a la soberanía.

En cuanto a la 2ª Guerra Mundial, la desgracia para ellos no ha venido dada por su debilitamiento frente a los EEUU o la Rusia soviética, sino por la inclusión sin su consentimiento en un espacio comunista interior y aislado. Su problema, por tanto, no es el de la impotencia de Europa, sino la falta de independencia estratégica con que ellos han contado. No puede sorprendernos, por tanto, que para los países de Europa Central y Oriental la integración europea deba reposar más que en la búsqueda de una cierta autonomía estratégica europea, en una profundización de la solidaridad entre los países pobres y los países ricos de la Unión por una parte, y los países grandes y los países pequeños por otra (9). La primera solidaridad se referiría a una cierta distribución de la riqueza y se manifestaría por medio de políticas comunitarias de convergencia económica

(9) *“La ampliación actual de la Unión al Este prueba que el principio de solidaridad está en la base de la idea de integración europea. Nos permite la adhesión al círculo de países ricos y nos proporciona un apoyo que nos permitirá alcanzar el nivel de los países miembros en un plazo más corto que si permaneciésemos fuera de la Unión”*. D. HUEBNAR, Ministra polaca de Asuntos Europeos en: *“Confrontations”*, août-septembre 2003, Paris, p.14.

y social, mientras que la segunda concerniría al reparto del poder e implicaría la necesidad de diseñar un sistema institucional que excluyese cualquier diferenciación de status político entre Estados miembros.

Esta insistencia de los países de la ampliación sobre la necesidad de que la UE formule una “estrategia de la solidaridad” más que una “geoestrategia de seguridad”, se basa en considerar la primera como un derecho político y moral, históricamente adquirido desde el momento en que los países occidentales les abandonaron después de la Segunda Guerra Mundial, al permitir su soviétización. Como indica el antiguo ministro polaco Jan Kulakowzki *“La división de Europa al final de la Segunda Guerra Mundial fue establecida en virtud de decisiones tomadas durante la conferencia de Yalta(...) Fueron las potencias occidentales las que escogieron abandonar la mitad de Europa a la influencia soviética. Occidente asumió así una parte de responsabilidad moral en esta situación”* (10).

Esta experiencia histórica lleva a los países de la ampliación a contemplar la integración europea en el campo de la política exterior, de seguridad y de defensa, con una gran desconfianza. En el mejor de los casos, la consideran como secundaria; en el peor como algo innecesario. Si todos ellos la aceptan, es simplemente por la obligación que tienen de asumir el acervo comunitario como condición necesaria para la adhesión (11). Esta aceptación reservada o abiertamente hostil, en cuanto a la integración geoestratégica de la Unión Europea, proviene de una concepción de la seguridad europea marcada por su traumática experiencia histórica. Desde su óptica, la seguridad en Europa está y debe permanecer indisolublemente unida a la Alianza Atlántica, así como al compromiso político y a la presencia militar de los EEUU en el territorio europeo (12). Es la Alianza Atlántica la que les proporciona las necesarias garantías de seguridad, no sólo por las propias capacidades de la Alianza, sino sobre todo por la presencia en ella como nación líder de los EEUU, con su inigualable capacidad militar. Por ello, más que rechazar categóricamente cual-

(10) J. KULAKOWSKI, *“L’élargissement de l’Union européenne aux pays d’Europe Centrale: un point de vue de l’outre Europe”*, en CFDT (ed), *Un nouvelle Europe Centrale*, Paris, Editions de la Découverte, 1998, p.241.

(11) Es una de las condiciones establecidas por la Unión en los criterios de Copenhague.

(12) En la declaración Conjunta firmada por 18 Estados de Europa Oriental y del Sureste en noviembre de 2002 se definen las relaciones con los EEUU como *“centrales para la seguridad europea”*.

quier veleidad de autonomía estratégica europea, estos países se muestran partidarios de un refuerzo de las relaciones políticas y estratégicas entre los EEUU y Europa (13).

Puede decirse, por tanto, que los países de la ampliación refuerzan la corriente “atlantista” en el seno de la Unión y dificultan la aparición de una verdadera política europea de seguridad y defensa que no esté condicionada por agentes externos. Lo que está todavía por comprobar es si estos países deciden asumir dentro de la Unión el papel de “caballos de Troya” norteamericanos en la Europa comunitaria. De hecho, uno de los grandes problemas a los que se deberá enfrentar la UE ampliada para hablar “con una sola voz” en el mundo, será el de integrar estas visiones geopolíticas contrapuestas, con el fin de contrarrestar las tendencias centrífugas que irán surgiendo como consecuencia de la defensa por parte de los distintos socios de intereses estratégicos distintos.

LA DIMENSION ORIENTAL DE LA UNION

Pero esta solidaridad europea no debe detenerse en la que será en 2007 la frontera oriental de la Unión. La supresión de la división de Yalta no debe producir una nueva división, esta vez más al este. Como indica el historiador Antonio R. Rubio Plo “*existe un horror al vacío en el este de Europa*” (14). Y este sentimiento es compartido por todos los países de la Unión, viejos y nuevos. Esto explica por que se ha optado por integrar simultáneamente a 10 países en la Unión en el 2004, y también nos permite intuir que esta ampliación y las previstas en el año 2007 no serán las últimas.

Puede decirse que los países de la ampliación no quieren mantenerse como frontera oriental de la Unión, sobre todo Polonia que parece llamada a convertirse en una potencia de tipo medio en la región. De ahí que Polonia se atribuya un papel de portavoz de los intereses tanto de Ucrania como de Bielorrusia y patrocine el acceso de estos dos países a la Unión. Su interés de promover una “dimensión oriental” de la política europea responde al deseo de “Occidentalizar” el este como mejor forma de

(13) Esta idea ha sido defendida por el presidente checo V. Klaus en la entrevista realizada por el diario *Le Monde*, 15 de Julio de 2003.

(14) RUBIO PLO, ANTONIO R.: “*Una estrategia para la frontera este de la Unión Europea*”, Análisis Real Instituto Elcano (ARI) (4/12/2003).

garantizar su propia seguridad, lo que debería traducirse en un reforzamiento de los programas comunitarios en beneficio de sus vecinos orientales, con la finalidad de impedir que la frontera con ellos se vuelva demasiado “rígida”. Esta es la idea que recoge la estrategia de acción presentada por el gobierno polaco en la primavera de 2003 (15).

Esta posición favorable a nuevas ampliaciones es también compartida por Rumania, cuya visión oriental presenta perspectivas incluso más interesantes. Para Rumania, el mar Negro debería convertirse en un mar europeo, de forma que la Unión se extendiese hasta el Cáucaso. De esta manera, tanto Turquía como Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán estarían llamados a convertirse en futuros miembros (16).

De salir adelante las prioridades geopolíticas de estos dos países, se produciría una importante reorientación estratégica de la Unión Europea. No se trataría sólo de desplazar el “centro de gravedad” comunitario todavía más hacia el este, sino también de una opción por definir una zona de influencia mucho más extensa en la cual la UE asumiría la función primordial de su reconstrucción, desarrollo y consolidación.

No obstante, esta visión oriental es contemplada con recelo por otros países de la Unión que entienden que una “Gran Europa” “*iría en detrimento de la cohesión del proyecto europeo y reduciría a Europa a una unión aduanera y a estructuras de cooperación meramente intergubernamentales*”. Para los países partidarios de profundizar en la integración europea, especialmente en sus estructuras de seguridad y defensa, por medio de la cooperación reforzada entre los Estados con voluntad de constituirse en “núcleo duro” de la Unión, más que nuevos procesos de integración, sería preferible optar por una nueva “finlandización” al otro lado de la frontera oriental de la Unión (17).

Pero la Unión Europea no gana nada con la “finlandización” de países como Ucrania, Bielorrusia o Moldavia. La creación de “zonas grises” más

(15) Non-paper del ministerio de AAEE polaco relativo al “*futuro político de la UE en relación con sus nuevos vecinos orientales*”, primavera de 2003. También en *Uniting Europe* 221 del 3 de marzo de 2003.

(16) Declaraciones del Presidente rumano I. Iliescu al periódico “*Frankfurter Allgemeine Zeitung*”, 27 de septiembre de 2003.

(17) RUBIO PLO, ANTONIO R.: “*Polonia, un jugador con aspiraciones en el tablero europeo y mundial*”, Boletín de Información del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) nº 280, Madrid, 2003.

o menos estables y estratégicamente neutras en las fronteras de la Unión, contradice la apuesta ya mencionada anteriormente que hace el documento Solana de Estrategia de Seguridad Europea de “*promover un cinturón de países bien gobernados al Este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo*”. Por ello, resulta importante que Europa Oriental participe del proceso de construcción europea (con independencia de su eventual ingreso en la Unión Europea), aunque sólo sea para impedir que Rusia reitere una vez más su vocación histórica de crear un espacio geopolítico propiamente eslavo que englobe a Ucrania y Bielorrusia. No se trata de convertir a estos dos países en “Estados taponés”, un concepto viejo, un tanto anquilosado y contrario a la dinámica expansiva de la Unión, pero sí de evitar que la ocupación de esta “tierra de nadie” por una Rusia que recuperaría así su viejo status imperial, produzca una repercusión negativa en la seguridad del continente, devolviéndonos a tiempos felizmente superados.

EL PROBLEMA DE LAS MINORIAS NACIONALES

En la Unión Europea existen fundamentalmente dos problemas de minorías nacionales conocidos como la “cuestión húngara” y la “cuestión alemana”, heredados de la desmembración del impero austrohúngaro y de los efectos de la Segunda Guerra Mundial, respectivamente. La falta de correspondencia entre las fronteras estatales de Alemania y Hungría y las regiones de Europa Oriental donde sus poblaciones han sido o siguen siendo dominantes puede desembocar en una fuente seria de problemas, desde el momento en que alguno de estos Estados presente reclamaciones territoriales sobre Estados vecinos. El irredentismo (18), entendido como el deseo de incorporar a un Estado zonas que le pertenecieron en el pasado o donde viven grupos importantes de su misma nacionalidad (19), sigue vivo en Europa central, si bien las dificultades que representa en términos de seguridad son relativamente poco importantes si las comparamos con las existentes en los Balcanes o el Cáucaso.

En el caso de Hungría, la situación de sus nacionales en Rumania (1,75 millones de húngaros) y Eslovaquia (0,65 millones), parece especial-

(18) Originalmente, este término fue utilizado para referirse a la parte del norte de Italia, *Italia Irredenta*, que permaneció bajo control austriaco hasta 1871.

(19) KATHEEN E. BRADEN & FRED M. SÉLLER, *Engaging Geopolitics*. Longman, July, 1999.

mente delicada sin llegar a convertirse en un problema mayor que pueda degenerar en un conflicto. Ello se debe a que la perspectiva de la integración europea ha ayudado a superar los periodos de tensión de los últimos años y a buscar un compromiso con sus vecinos apoyado en dos ideas básicas: no tocar las fronteras actuales y garantizar los derechos de las minorías de acuerdo con la normativa europea (20). Puede decirse que el peso del “factor europeo” ha impedido que Hungría y sus vecinos basculen hacia un nacionalismo virulento que pudiera desembocar en una desestabilización de los Balcanes orientales similar a la que ocurrió en Yugoslavia durante la pasada década (21).

En lo que respecta a la “cuestión alemana”, esta se refiere fundamentalmente a los alemanes expulsados de la región de los Sudetes al final de la Segunda Guerra Mundial (3 millones) y que se asentaron en las zonas fronterizas con la antigua Checoslovaquia. El contexto histórico de la ampliación fue aprovechado en los años noventa por diversas fuerzas políticas y movimientos irredentistas alemanes para solicitar la derogación de los Decretos Benés de 1945 que consagraron esta expulsión, al considerarlos contrarios al derecho comunitario, lo que incluso llegó a ser reconocido por el Parlamento Europeo (22).

Para los sucesivos gobiernos checos los Decretos Benés, por el contrario, eran entendidos como el resultado de la guerra mundial y habían sido sancionados por los Acuerdos que pusieron fin a la misma (23). Algunos ministros checos incluso se atrevieron a ir más lejos llegando a afirmar que los alemanes de los Sudetes “ *fueron una quinta columna de Hitler en Checoslovaquia* ” y que por tanto, “ *recibieron después de la guerra lo que se merecieron* ” (24). En el fondo, lo que los checos temían era que cualquier intento de abrogación de dichos decretos pudiera abrir la caja de Pandora de los procesos de restitución y de indemnizaciones sin fin. Por ello, el Parlamento checo aprobó, en un intento de cerrar el camino a las reivindicaciones alemanas, una ley declarando caduca cualquier

(20) Principalmente la Convención sobre las minorías, aprobada por el Consejo de Europa.

(21) Las reservas de la UE con respecto a la ley húngara sobre el “ *estatuto de los ciudadanos de origen húngaro en los países vecinos* ” llevó al gobierno de Megyessy a modificarla en mayo del 2002.

(22) Resolución de 15 de abril de 1999 relativa a “ *los progresos de la República checa en el camino a la integración* ”.

(23) Acuerdos de Potsdam de 2 de agosto de 1945.

(24) Declaraciones del primer ministro checo Milos Zeman al periódico austriaco *Profil* en enero de 2002.

legislación contraria a la constitución de 1990 en la que se reconocían las fronteras salidas de la Segunda Guerra Mundial. El gran interrogante que subyacía debajo de estas aprehensiones checas estaba relacionado con la posibilidad de que, aprovechando la recomposición del tablero europeo que suponía la ampliación, Alemania pudiera utilizar la cuestión de los Sudetes como una excusa para iniciar la recuperación de un espacio geopolítico clásico como es el de “Mittel Europa”. Hay que tener en cuenta que buena parte de los países de este espacio (República Checa, Hungría, Eslovenia, parte de Polonia) habían pertenecido tradicionalmente a la esfera de influencia alemana. De ocurrir esto, se podrían despertar los “viejos demonios” del nacionalismo alemán y, enfrentado al mismo, del resentimiento antigermánico de los Estados vecinos, comenzando por la República Checa.

Con una posición de Alemania cada vez más centrada geográficamente en Europa y con la recuperación de su zona de influencia histórica, Alemania podría sentirse tentada a adoptar la misma táctica que ella había reprochado durante muchos años a Francia, es decir, la de utilizar a Europa para ejercer un poder del que no disponía por sí misma. Es evidente que este papel creciente de Alemania en la esfera europea e internacional es percibido con cierta aprensión en los países de la ampliación, pero también en los que se encuentran al Oeste, incluida Francia y el Reino Unido. Si la ampliación hubiera llegado a producir una reaparición de la “cuestión alemana”, el proceso de integración europea se resentiría a la vez que lo harían los propios intereses alemanes (estabilización de Europa Oriental y reforma de la Unión). Por fortuna para Europa, el pragmatismo político mostrado por los gobiernos checos y alemanes de los últimos años ha impedido la aparición de una crisis basada en reivindicaciones históricas que podría haber revestido graves consecuencias para toda Europa, sobre todo si Alemania hubiera ejercido su influencia para impedir el acceso de la República Checa a la UE.

Puede decirse, por tanto, que la integración europea se está mostrando como el mejor camino para la reconciliación entre los estados centro-europeos, principalmente entre Alemania y sus vecinos del este. La UE está teniendo la virtud de convertir a los enemigos de antaño, en socios comunitarios e, incluso, “en países amigos” (25), aunque el riesgo de una

(25) BECK, ULRICH: “¿Por qué Europa es necesaria?”, El País, 22 de junio de 2004.

Europa central sacudida por una ola de populismos nacionalistas que hagan aflorar los viejos contenciosos de 1945 sigue latente.

LA VISION DE RUSIA SOBRE LA UNION EUROPEA

La Unión Europea interesa a Rusia por un montón de razones, la primera de las cuales viene dada por la propia geografía. Con la reciente ampliación de mayo de 2004, Rusia tendrá una frontera de aproximadamente 2.200 kilómetros con cinco Estados de la Unión, cuatro de los cuales son nuevos miembros, tres pertenecieron a la antigua Unión Soviética y dos, Estonia y Letonia, todavía mantienen importantes minorías rusas en su interior. Además, una región rusa, Kaliningrado, ha quedado completamente rodeada de territorio de la Unión. Puede afirmarse, por tanto, que nunca han sido la UE y Rusia tan vecinos como ahora.

Otro tanto podemos decir si analizamos la relación UE-Rusia desde el punto de vista de las relaciones económicas. De acuerdo con las declaraciones del propio presidente ruso Vladimir Putin (26), la UE es el más importante socio comercial de Rusia, con el 37% del comercio externo ruso, porcentaje que se ha visto aumentado hasta el 52% con la última ampliación. Pero, como también nos recuerda la Comisión Europea (27), esta relación de dependencia económica es mutua y estratégica para la Unión: el 21% del petróleo que llega a la UE viene de Rusia y el 41% del gas que se consume en sus países procede de este mismo suministrador.

Por tanto, a primera vista, las relaciones de Rusia con la UE parecen claramente positivas. La UE no es hostil a Rusia ni es una organización político-militar potencialmente amenazante, como pueda ser la OTAN. Si la Unión Europea fuera simplemente un único mercado y una unión aduanera, las relaciones entre Rusia y la Unión revestirían un contenido exclusivamente técnico. Ahora bien, si contemplamos a la Unión como un actor geopolítico emergente formado por la integración gradual de numerosos Estados, la percepción es distinta. La ampliación de la UE parece acrecentar el temor ruso de quedar relegada cada vez más a la periferia

(26) "Information and Press Department Daily News Bulletin", (IPD DNB), Moscow, June 23, 2003, www.mid.ru.

(27) European Commission External Relations, "The EU's Relations with Russia: EU-Russian Trade", May 2003, www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/trade.htm.

de una Europa cuyo poder e influencia se incrementa con el tiempo. Por muchas declaraciones que hagan los altos funcionarios de la Unión de “no permitir la aparición de nuevas líneas de división en Europa” (28), la realidad es que la ampliación convierte a Rusia en un “outsider” a la Unión, lo que hace renacer en la conciencia nacional rusa los viejos temores históricos relativos a la seguridad del inmenso espacio ruso.

Este temor se deriva de la implosión del bloque del este que produjo la aparición de un vacío geoestratégico en el continente euroasiático, y colocó a la Rusia pos-soviética en una situación claramente incómoda. Al asumir la herencia histórica de la URSS, Rusia siguió contemplándose como la gran potencia vencedora de la Segunda Guerra Mundial, cuyos resultados seguían, en su visión, siendo válidos. Su papel histórico seguía siendo el de condicionar la existencia y el comportamiento internacional de su “extranjero próximo”, es decir, las nuevas repúblicas ex-soviéticas convertidas en Estados independientes. La aspiración geoestratégica rusa de los años noventa se orientaba a conservar el glacis protector conquistado en 1939-45 a un precio terrible en Europa Oriental, aunque para ello tuviera que aceptar que este papel debía inevitablemente adoptar, en las nuevas circunstancias, una forma más atenuada.

Pero esta percepción rusa no coincidía en absoluto con la europea que consideraba a Rusia como la potencia vencida de la verdadera “Tercera Guerra Mundial” que constituyó la Guerra fría. Esta valoración europea se vio aumentada por el debilitamiento político y económico que supuso para Rusia su dolorosa transición hacia una economía de mercado y un régimen político pluralista. Si la historia de las relaciones internacionales muestra como cada nueva guerra termina con la revisión de los resultados de la precedente, tras la Guerra fría la Unión Europea, al igual que la OTAN, pasó a cuestionar las “líneas de fractura” dibujadas sobre territorio europeo en las desgraciadas conferencias interaliadas primero de Yalta y, después, de Potsdam. Mientras los rusos seguían considerando válido el principio de la “intangibilidad de los resultados territoriales y políticos de la Segunda Guerra Mundial” consagrado en la Conferencia de Helsinki de 1975, los europeos prefirieron cuestionar el principio de la “inviolabilidad de las fronteras”, con la salvedad únicamente de excluir su revisión por medio del empleo de la fuerza.

(28) GUNTER VERHEUGEN, discurso ante la Academia Diplomática de Moscú, 27 de octubre de 2003, www.eur.ru/en/news_90.htm.

De esta manera, a ojos de los europeos, el territorio pos-soviético traumáticamente amputado de su espacio natural europeo por azares de la historia quedaba libre para volver al sitio que le correspondía, integrado en instituciones como la UE. Se cerraba así el paso a la pretensión rusa que confiaba en que la adhesión de todos los Estados europeos a unos mismos valores bastaría para hacer desaparecer las viejas divisiones de la Guerra fría, gracias a la emergencia de *“un nuevo orden internacional desde el Atlántico hasta los Urales”* según la célebre expresión del General de Gaulle. Si las estructuras económicas y político-militares al este de Europa habían desaparecido, otro tanto debía ocurrir al oeste, tanto con la OTAN como con la todavía Comunidad Económica Europea, considerada por los rusos como *“una simple maniobra americana para facilitar el rearme alemán”* (29).

Enfrentada a la dura realidad de la inexistencia de un nuevo orden internacional, Rusia ha pasado a contemplar la expansión al este de la OTAN, pero también de la Unión Europea con una preocupación creciente. Para la geoestrategia rusa estas ampliaciones suponen la pérdida por parte de Rusia de su “glacis defensivo”, al aproximarse estas organizaciones a las nuevas fronteras rusas transformadas ahora en espacios mucho más vulnerables. Más preocupante resulta todavía para Rusia, el convencimiento de que este proceso no acabará en los países desprendidos del extinto pacto de Varsovia sino que, tras los países bálticos, será seguido por Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, etc., desplazando a Rusia cada vez más a las estepas asiáticas donde el papel que le habría reservado Occidente sería el de confrontar al nuevo gigante chino o desaparecer disuelta en multitud de nuevas repúblicas a semejanza de lo ocurrido con la extinta URSS.

Conscientes de su incapacidad de frenar el desplazamiento hacia el este de las líneas de separación intraeuropeas, los rusos parecen haber adoptado en los últimos tiempos una posición más pragmática, al comprender que les resulta mucho más productivo, en términos estratégicos, considerar a la Unión Europea como una nueva realidad geopolítica con la que buscar líneas de cooperación política y de seguridad que trasciendan el campo puramente económico. Si al principio la preferencia rusa por la UE fue concebida como un contrapeso frente a la expansión de la

(29) ROUBINSKI, YOURI: *“L'élargissement de l'Union européenne et la Russie”*, Geopolitique N° 84, Octobre-décembre 2003.

OTAN, ahora habrían llegado a la conclusión de que cualquier intento de enfrentar ambos procesos de ampliación esta condenado al fracaso, puesto que las divergencias entre aliados a uno y otro lado del Atlántico, por muy profundas que éstas sean como ocurrió durante la crisis de Iraq en 2003, no son capaces de romper el lazo transatlántico que durante más de 60 años ha unido a norteamericanos y europeos. Por mucho que autores como Robert Kagan afirmen la existencia de una Europa “reblandecida” enfrentada a la potencia “varonil” americana (30), las diferencias entre unos y otros se refieren más a la forma de abordar los problemas que al contenido de los mismos.

Los rusos habrían comenzado así a percibir las ventajas que les puede proporcionar la cooperación con la UE al poner en contacto el potencial industrial de la Unión Europea con los recursos inagotables del espacio ruso. De esta manera, Rusia estaría buscando la creación de una nueva entidad geopolítica que pudiera servir de contrapeso tanto a los Estados Unidos al oeste como a China y a Japón al este (31). Como afirmara el presidente ruso en un discurso ante el Bundestag alemán en septiembre de 2001 *“Europa terminará de consolidar su reputación como un centro de política internacional poderoso y realmente independiente si combina sus propias posibilidades con los recursos naturales, territoriales y humanos rusos y con el potencial defensivo, cultural y económico de Rusia”* (32).

Pero no todo resulta tan positivo. Los rusos también se han dado cuenta de que las sucesivas ampliaciones de la UE, especialmente la última con diez nuevos miembros incorporándose en mayo de 2004, está produciendo un impacto profundo en las dinámicas internas de la Unión, aunque sólo sea por la aparición de nuevos actores con sensibilidades nacionales propias. Desde la perspectiva rusa, los nuevos miembros con sus viejos resentimientos anti-rusos pueden alterar si no el tono, sí el contenido de las políticas comunitarias hacia Rusia y su llegada a la Unión presagia una mayor sensibilidad de la Unión por los problemas en su “limes” oriental y una mayor interferencia en los asuntos internos rusos, con especial énfasis en la conflictiva región del Cáucaso.

(30) KAGAN, ROBERT: *“Power and Weakness”*, www.policyreview.org/JUN02/kagan.html

(31) Un claro gesto en esta dirección fue la firma en 1999 del *“Acuerdo sobre el Partenariado y la Cooperación”* entre la UE y Rusia, que otorgaba a cada parte recíprocamente la cláusula de nación más favorecida en los intercambios comerciales.

(32) *“Information and Press Department Daily News Bulletin”*, (IPD DNB), September, 25, 2001, www.mid.ru.

Rusia es, además, consciente de que la UE se encuentra en el umbral de una revolución que va a afectar a los asuntos más íntimamente relacionados con el propio concepto de la identidad nacional de los viejos Estados europeos, como son los relativos a la seguridad y la defensa y cuyas consecuencias terminarán por afectarla. A pesar de los augurios más pesimistas sobre el fin de la Política Europea de Seguridad y Defensa con motivo de la guerra de Iraq, la UE ha sido capaz de lanzar dos operaciones militares durante el año 2003, una en Macedonia y otra en la Región de Ituri, en la República Democrática del Congo (33). Incluso la propia división europea sobre el conflicto iraquí puede considerarse como el detonante para el desarrollo de la mencionada Estrategia de Seguridad Europea, lo que era impensable tan solo un año antes (34). Rusia ha podido percibir que Europa se crece con las crisis y que la UE es un nuevo actor internacional, cada vez más capaz de influenciar las relaciones internacionales y de plantear a Rusia desafíos específicos (35). Es por ello por lo que Rusia no puede dejar de sentirse afectada por la existencia en sus fronteras occidentales de una “Gran Unión de Estados europeos” de la que ha sido excluida.

Puede decirse, por tanto, que la ampliación de la UE esta produciendo un doble efecto: por una parte Rusia se encuentra cada vez más cerca de la UE en términos geográficos, pero por otra parte, sigue estando muy lejos de formar parte del exclusivo club europeo. Esta situación contradictoria ha obligado a las autoridades rusas a formular una estrategia a medio plazo para Europa, basada en el mantenimiento de la autonomía estratégica rusa, y en la consideración de Rusia como una gran potencia diferenciada de la Unión. En la percepción rusa, la UE y Rusia constituyen dos clases distintas de actores: Rusia es un Estado histórico fuertemente celoso de su soberanía y su territorialidad, mientras que la UE es una asociación de Estados donde estos dos conceptos están ampliamente diluidos (36).

(33) Operación “CONCORDIA” (ARYM) y Operación “ARTEMISA” (República Democrática del Congo).

(34) SOLANA, JAVIER: “A Secure Europe in a Better World”, <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/78367.pdf>.

(35) LYNCH, DOV: “Russia faces Europe”, Chaillot Papers n° 60, Institute for Security Studies, European Union, May 2003.

(36) PUTIN, VLADIMIR: “Medium Term Strategy for the development of Relations between the Russian Federation and the EU (2000-2010)”, 1999, www.eur.ru.

Esta estrategia a medio plazo rusa nos presenta una visión de Europa en términos básicamente instrumentales. Europa interesa a Rusia como aliado a la hora de definir un mundo multipolar que incluya un sistema de seguridad colectivo pan-europeo; de ahí que para los rusos una organización como la UE sea contemplada, sobre todo, como una herramienta para equilibrar la primacía de la OTAN en los asuntos de seguridad específicamente europeos. La cooperación con la UE en los asuntos de seguridad importa más por su posible impacto en la estabilidad de Europa, que por el propio valor intrínseco de la misma. Rusia buscaría así conformar un continente europeo en el que no existiesen líneas de fractura, en el que no hubiese diferencias entre países pertenecientes y no pertenecientes a la UE. De lograrlo, la sola masa geopolítica rusa (11 husos horarios, 143 millones de habitantes) otorgaría a Rusia la capacidad natural de ejercer una “presión física” considerable sobre la UE hasta el punto de condicionar en su beneficio las políticas comunitarias en los campos de la seguridad y la defensa.

En definitiva, la insistencia rusa en no incorporarse a la UE indica que, para Moscú, la suma de valores e intereses de la UE solo constituyen un motivo de preocupación cuando interfieren en los asuntos internos rusos. Es por ello, por lo que las políticas europeas, especialmente las de seguridad y defensa son contempladas por Rusia como instrumentos útiles siempre que aseguren a Moscú una voz igualitaria en los asuntos de seguridad continental. Puede decirse que Rusia admite convertirse en sujeto de las políticas europeas, pero no en su objeto (37).

Podemos, por tanto, concluir que la ampliación de la Unión Europea y la emergencia de esta organización como un actor global, es contemplado por Rusia como un desafío en el que cuestiones tales como la posible interferencia europea en los asuntos internos rusos, el contenido que adoptará la futura política europea de seguridad y defensa, o la voz que tendrá Rusia en la misma, constituyen los principales elementos de incertidumbre. Aunque Rusia no pretenda incorporarse a la UE, eso no quiere decir que acepte quedarse aislada en la periferia europea sujeta a acontecimientos que escapan a su control. Y ello, precisamente, en unos momentos en los que la ampliación de la UE esta desdibujando cada vez más la distinción entre “Unión Europea” y la propia idea de “Europa”. La historia nos muestra que la cooperación entre un antiguo imperio en reti-

(37) “EU/Rusia: What are the next steps?”, European Report EIS, <http://eisnet.eis.be>

rada y una nueva potencia emergente nunca ha sido fácil. Las zonas fronterizas entre la UE y Rusia (Moldavia, Ucrania y Bielorrusia), así como la región del Cáucaso, seguirán siendo zonas de fricción entre ambos actores geopolíticos, al menos hasta que queden claramente definidas las nuevas líneas de poder e influencia. Sólo la cooperación entre ambas podría permitir la creación de un nuevo “partenariado estratégico” que impida la aparición de nuevas fracturas en el espacio común europeo y que permita a Rusia percibir que, en la nueva realidad geopolítica de la Europa unida, que está siendo construida en estos albores del siglo XXI, se cuenta con ella.

EL FUTURO DE KALININGRADO

Kaliningrado con una superficie de 15.100 km² y casi un millón de habitantes, es un territorio que perteneció a la antigua Prusia Oriental y que después de la Segunda Guerra Mundial cambió de población, de lengua y de adscripción territorial. Casi totalmente destruido durante esta contienda, Kaliningrado fue incorporado a la Unión Soviética y transformado en un enclave militar que llegó a contar durante la Guerra fría con más de 200.000 soldados.

Con el fin de la Unión Soviética fue transformado en una Zona Económica Especial en un intento de solucionar la doble problemática que presentaba su “enclavamiento” entre Lituania y Polonia, y la pesada carga del sector militar en la economía del enclave. Pero este intento resultó fallido y hoy en día Kaliningrado se caracteriza por sus graves problemas estructurales: elevado grado de criminalidad organizada nacional y transnacional, alta tasa de paro, gran porcentaje de población que vive por debajo del umbral de pobreza (más de un tercio) y por tener el porcentaje de infectados de sida más elevado de Europa (38). No resulta exagerado afirmar que Kaliningrado no desempeña actualmente ningún papel constructivo en Europa y que la “cuestión de Kaliningrado” que parecía inicialmente un problema clásico de tránsito hacia un enclave estratégico, se ha traducido en un problema social para Rusia y comienza a serlo de seguridad para la Unión Europea.

La aplicación de un status especial a Kaliningrado, aproximándolo a una situación parecida a la de los “micro-estados” o los paraísos fiscales,

(38) VERLUISE, PIERRE: “*Elargissement. Qui Perd Gagne?*”, www.diploweb.com/p5ver108.htm.

ha introducido nuevas distorsiones geopolíticas al favorecer la emergencia del mercado negro y de los tráficos ilícitos hacia los Estados vecinos: Kaliningrado se ha convertido en una “zona oscura” de criminalidad, cuyo saneamiento supera la capacidad de las autoridades regionales. Su fragilidad política y económica y la incertidumbre latente sobre su futuro contribuyen a reforzar estos aspectos.

Por otra parte, la distinción clásica entre política exterior e interior no es aplicable en este territorio. Aspectos tan ordinarios en la vida de los ciudadanos como el funcionamiento de los servicios públicos, los transportes, la educación o la matriculación de vehículos, se convierten en Kaliningrado en una cuestión de orden internacional. Esta confusión entre lo “nacional” y lo “internacional” se traduce en ineficacia en el funcionamiento de las distintas administraciones, desde el momento en que la subsidiariedad, tan útil para distribuir las responsabilidades entre los distintos niveles administrativos, no funciona. La consecuencia es la existencia de un conflicto latente entre la administración del enclave y el poder central ruso, así como una duplicación de las estructuras administrativas cuyos efectos negativos trascienden las propias fronteras del enclave.

Este problema de tensión entre la política exterior y la interior también aparece, en relación a Kaliningrado, dentro de la Unión Europea. Si la política interior comunitaria busca dotar a la Unión de fronteras “estancas” y vigiladas, la política exterior procura implicar a los vecinos en los proyectos de cooperación transfronterizos. Esta tensión entre ambas políticas dificulta una aproximación geoestratégica constructiva con vistas a solucionar los problemas que la existencia de este enclave proporciona a sus vecinos y a la propia Unión. Desgraciadamente, estos problemas no se han visto suficientemente reflejados tanto en el “*Acuerdo de Partenariado y de Cooperación con Rusia*”, como en la posterior “*Estrategia Común hacia Rusia*”, en los que sólo se establecen una serie de disposiciones bastante imprecisas en lo que respecta a Kaliningrado (39).

Pero las cuestiones vitales para un enclave como Kaliningrado siguen siendo la accesibilidad al territorio y el estatuto de sus habitantes en relación a la Unión Europea. Ambos aspectos plantean importantes proble-

(39) Unión Europea, “*Partnership and Cooperation Agreement (PCA) EU-Russia*”, Corfú, 24 junio, 1994. También, “*Estrategia Común de la Unión Europea sobre Rusia*”, 4 junio, 1999.

mas económicos, políticos y jurídicos. Su existencia como enclave obliga a los ciudadanos rusos a atravesar los Estados circundantes de Polonia o Lituania para acceder al mismo. La integración de estos dos países en la Unión Europea y en el régimen de Schengen va a cuestionar la política liberal que han mantenido hasta ahora para con los habitantes del enclave. Una política excesivamente condescendiente podría trasladar a los Estados circundantes los problemas de criminalidad de Kaliningrado, mientras que una política demasiado restrictiva acentuaría el resentimiento antieuropeo y la sensación de cerco de sus habitantes. Aunque la polémica está servida, una propuesta de solución europea ya fue planteada durante la cumbre Rusia-UE de 12 de noviembre de 2002 (40). Esta solución que apuesta por mayores inversiones europeas en el enclave y por facilitar las comunicaciones entre el mismo y el resto de Rusia, puede definirse como de compromiso y alejada de cualquier maximalismo y, aunque no convence completamente a nadie y sigue siendo un tema de fricción complejo entre la UE y Rusia, está sirviendo al menos provisionalmente para “*apagar el volcán de Kaliningrado*” (41).

Desde el punto de vista de la seguridad europea, Kaliningrado sigue presentando varios riesgos. En primer lugar, puede volver a convertirse, como ya ocurriera durante la Guerra fría, en un territorio idóneo para realizar preparativos de guerra o acciones hostiles contra los estados circundantes o la propia UE. Aunque actualmente la presencia militar rusa ha quedado reducida a 18.000 soldados, existen numerosos interrogantes sobre el número y el estado de las armas nucleares rusas allí depositadas, que podrían ser dirigidas contra los Estados bálticos o la Europa del oeste. Por ello, Kaliningrado puede todavía considerarse como el último residuo de la confrontación Este-Oeste. Otro riesgo más evidente y más inquietante es que Kaliningrado termine por convertirse en un centro incontrolado de actividades criminales, de inmigración clandestina, y de preparación de actividades terroristas contra objetivos europeos.

Finalmente, tampoco podemos olvidar que Kaliningrado, la vieja Königsberg, la patria de Kant, tiene un profundo carácter simbólico para

(40) Desde el 1 de julio de 2003, los ciudadanos rusos que se desplacen entre Kaliningrado y el resto del país, deberán obtener un “documento de tránsito” otorgado por las autoridades lituanas, lo que equivale realmente a una versión simplificada del régimen de visas. Ver la dirección www.strana.ru.

(41) NIES, SUSANNE: “*Les enclaves: ‘volcans’ éteints ou en activité*”, La Revue International et Strategique, Printemps, 2003.

Alemania. Aunque los actuales dirigentes alemanes siguen reconociendo la línea Oder-Neisse como la frontera oriental de Alemania, Kaliningrado les remite constantemente a la “humillación de la derrota”. No resulta, por ello, sorprendente comprobar la existencia de una voluntad alemana de volver a reinstalarse en aquellos lugares donde históricamente ha habido una presencia germana, lo que incluiría Kaliningrado. Igualmente, el fenómeno de las “euro-regiones”, tan alentado por las autoridades germanas, debería ser contemplado desde esta óptica como un intento de crear una especie de continuidad geográfica en los intereses y la influencia alemana en todo el litoral del mar Báltico.

En fin, para afrontar todos estos problemas antes de que desborden sus propias capacidades y terminen convirtiéndose en un verdadero problema de seguridad, la UE debería contemplar seriamente la posibilidad de diseñar una estrategia común para Kaliningrado, diferenciada de la antigua e ineficaz estrategia con respecto a Rusia (42). Esta estrategia debería contar con la colaboración de expertos regionales tanto comunitarios, como rusos procedentes del enclave, lo que permitiría una aproximación transparente y coherente, dirigida a la solución de los problemas que plantea Kaliningrado a sus vecinos y a la Unión. De esta manera, la UE podría evitar que Kaliningrado terminase por consolidarse como un nuevo foco de corrupción y criminalidad semejante a Gibraltar, pero mucho más peligroso.

LA ADMISION DE TURQUIA EN LA UNION EUROPEA

Turquía ha venido persiguiendo tenazmente su admisión en la Unión Europea desde 1963, cuando fue admitida como miembro asociado de la entonces Comunidad Económica Europea. Una primera candidatura presentada el 4 de abril de 1987 fue rechazada 10 años después en 1997 durante el Consejo Europeo de Luxemburgo. Ello no fue óbice para que solo dos años más tarde, en Helsinki, Turquía fuera aceptada como candidato potencial para su incorporación a la Unión (43). Considerado como un “hito histórico” por el entonces Primer Ministro turco, Bulen Ecevit,

(42) Esta es la tesis que propone SANDER HUISMAN, “*Le futur de Kaliningrad*”, IES-UE Bulletin nº 1, février 2002.

(43) Helsinki European Council Conclusions, “*Accession Partnership for Turkey*”, Helsinki, 11-12, december, 1999.

Helsinki representa el último de una serie de pasos emprendidos por la República turca desde su fundación, el 29 de octubre de 1923, dirigidos a convertir a Turquía en una parte integral de Europa.

Desde su fundación y sobre todo desde el comienzo de la Guerra fría en 1945, las prioridades estratégicas turcas se han orientado a anclar cada vez más a Turquía en las instituciones políticas, económicas y de seguridad de Occidente como una afirmación permanente de su orientación europeísta (44). Puede afirmarse que la República Turca siempre ha optado claramente por la vía de la Occidentalización y ha contado para ello con un apoyo mucho más claro por parte de los EEUU que por parte europea. Si para los primeros la situación geográfica de Turquía le ha otorgado un valor estratégico excepcional, para los europeos, menos centrados hasta ahora en consideraciones estratégicas, han primado en sus relaciones con Turquía, otros aspectos como los derechos humanos, en particular en el contexto de la lucha contra el separatismo kurdo, su retraso económico, la demografía “galopante” de su población y el riesgo asociado de la emigración masiva hacia Europa, la naturaleza musulmana de su sociedad, o sus contenciosos permanentes con Grecia.

Vista desde esta perspectiva, la decisión de Helsinki resulta muy relevante y requiere un detenido análisis. ¿Hasta que punto puede considerarse este status reciente de candidato potencial a la UE, como un paso inevitable en el proceso de convertir a Turquía en un miembro de pleno derecho de la UE? o lo que es lo mismo ¿Existe una perspectiva real de que Turquía llegue a convertirse en un socio de la Unión, o Helsinki es otro intento más de mantener a Turquía en la antesala de la Unión como eterno candidato? Contestar a estas preguntas no resulta fácil y tanto los partidarios como los detractores de la integración de Turquía en la Unión Europea, ponen encima de la mesa unos argumentos de enorme peso específico.

Los detractores de la integración presentan cuatro motivos principales en su razonamiento. El primero de ellos, es el de que Turquía no es un país geográficamente situado en Europa. De los 780.000 Km² con que cuenta el territorio turco, tan solo 1/30 de ellos (3%), correspondiente a la Tracia

(44) Así Turquía se unió a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico (OECD) en 1948, la OTAN y el Consejo de Europa en 1949, fue Miembro Asociado de la CEE en 1963, de la Unión Europea Occidental en 1991 y desde 1966 cuenta con una Unión Aduanera con la UE.

Oriental, está situado en el continente europeo. Esto hace que Turquía sea básicamente una nación extraeuropea (45). Considerarla geográficamente una nación europea supone caer en una especie de “espejismo cartográfico” que abriría las puertas a otros Estados situados cada vez más alejados del territorio europeo. Es el peligro en palabras del Presidente de la Convención Europea Valéry Giscard d’Estaing de que “*al día siguiente de la apertura de negociaciones con Turquía nos encontremos con una petición de ingreso marroquí*”, por que al fin y al cabo, “*una vez que se sale del continente, ¿porque hacerlo hacia el Este y no hacia el Oeste?*” (46).

Ahora bien, frente a este argumento geográfico puede decirse que no existe ninguna declaración institucional, ni ningún texto legal que fije los límites geográficos de la Unión. El Tratado de la UE afirma (47) que “*cualquier Estado Europeo que respete los principios sobre los que se asienta la Unión, puede solicitar ser miembro de la Unión*” (48). Es decir, lo único que se exige a cada Estado que desee incorporarse, es que debe cumplir los criterios básicos definidos en el Consejo Europeo de Copenhague. Estos criterios se refieren a la democracia, la primacía de la ley, el respeto de los derechos humanos, la protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado y el compromiso de asumir las obligaciones como miembro de la Unión, pero no a los aspectos territoriales (49). Aunque en los últimos tiempos se ha hablado mucho de fijar unas fronteras para la UE, nadie ha llegado a plantear seriamente que estas tengan que ser las fronteras físicas del continente europeo. Dicho en otras palabras, los Urales no tendrían porqué ser los límites de Europa. No es de extrañar, por ello, que la nueva Constitución Europea no aborde este controvertido tema, limitándose a afirmar en su artículo I.1 que la UE estará abierta a todos los Estados que “*respeten sus valores y se comprometan a ponerlos en común*”. Por tanto, para la UE no existe desde el punto de vista geográfico ningún impedimento para la incorporación de Turquía a

(45) CLERC, PASCAL: “*Turquie, la Géographie-pretex*”, Le Monde, 19 novembre 2002.

(46) Entrevista a VALÉRY GISCARD D’ESTAING, Le Monde, 9 novembre 2002.

(47) Artículo 49 del “*Tratado de la Unión Europea*” (TUA).

(48) Estos principios están recogidos en el artículo 6(1) que establece que “*La Unión se asienta sobre los principios de la libertad, la democracia, el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el imperio de la ley, principios que son comunes a los estados miembros*”.

(49) Los llamados “*Criterios de Copenhague*” están disponibles en Internet en la dirección www.europa.eu.int/european_council/conclusions.

la Unión. Es más, la reciente entrada en la última ampliación de Chipre en la UE, un país situado geográficamente más próximo a Ankara que al territorio de la Unión, ha contribuido a reducir la contundencia del argumento geográfico a la hora de valorar una posible incorporación de Turquía a la UE.

El segundo de los argumentos en contra de la integración turca se refiere al “dinamismo demográfico” del país y los riesgos de migraciones masivas hacia Europa. Turquía cuenta hoy en día con 67,4 millones de habitantes, pero está previsto que a mediados de la próxima década su población supere los 80 millones (50). Las recientes disputas entre estos miembros con motivos de la aprobación de la Constitución Europea han puesto de manifiesto que el principal factor específico que indica el peso geopolítico de cada Estado dentro de la Unión y, por tanto, su capacidad de influir en las políticas comunitarias, es la demografía (51). De incorporarse Turquía, es muy probable que su demografía la convirtiera en un corto plazo en la nación con mayor peso en el conjunto de la Unión y con mayor número de representantes en el Parlamento Europeo.

Esta posibilidad suscita un gran recelo en diversos países comunitarios, sobre todo cuando se asocia al peligro de la aparición de un movimiento migratorio de gran envergadura una vez que queden abiertas las puertas de la Unión. De mantenerse el ritmo de crecimiento actual de la población turca del 1,5% anual (52), su economía, que se ha caracterizado en los últimos años por su “*bajo crecimiento, alta inflación, deuda externa creciente, incremento de la corrupción, estancamiento de los ingresos individuales y de los servicios públicos, y creciente frustración social*” (253), será incapaz de absorber a las nuevas generaciones de jóvenes que se incorporen al mercado laboral. La salida natural será la emigración tal y como ya ocurriera durante los años 60 y 70 en dirección principalmente hacia Alemania, donde existen actualmente más de 3 millones de turcos (oficiosamente más de 4 millones) (54). Si el porcenta-

(50) Fuente: Eurostat elaborado a partir de fuentes oficiales turcas, 2002.

(51) SERBETO, ENRIQUE: “Una Europa alemana”, ABC, 20 de junio de 2004.

(52) Datos Banco Mundial, www.world-bank.org.

(53) CHHIBER, AJAY and LINN, JOHANNES: “Turkey’s chance to become European”, Financial Times, 26 November 2002.

(54) Las cifras oficiales del Ministerio de Asuntos Sociales turco reconocen 2.000.000 de ciudadanos turcos en Alemania a los que habría que añadir otros 300.000 alemanes de origen turco. Ver la dirección www.iskur.gob.tr.

je de población que emigrase fuera parecido al de los años 60 y 70 (en torno al 10% de la población), los países más ricos de la Unión se encontrarían con el problema de admitir a unos 10 millones de inmigrantes turcos, si bien esta vez lo harían en un plazo de tiempo mucho más breve. A diferencia de lo que ocurriera en aquellos años, a los Estados receptores les sería difícil diseñar un programa de “trabajadores invitados” de suficiente envergadura como para absorber una masa de población inmigrante tan grande.

La solución alternativa pasaría por que la UE invirtiera masivamente en el desarrollo de Turquía con el fin de “fijar la población a la tierra” y favorecer el retorno de los ya emigrados. España, Portugal y Grecia en los años 80 y 90 sería el ejemplo a seguir. El problema que se le plantea a la UE es que, a diferencia de los anteriores países, Turquía es un país muy pobre. Su PIB per cápita apenas supera el 25% del promedio de la UE a 15 y en los últimos años la tendencia ha sido a aumentar las diferencias (55). Corregir estos enormes desequilibrios exigiría unas inversiones enormes por parte de la UE, lo que resulta improbable durante los próximos años, periodo de tiempo en el que la UE tendrá que “digerir” la reciente ampliación de 2004 y la prevista de Rumania, Bulgaria y Croacia en 2007.

En términos de política exterior, el principal problema para la incorporación de Turquía a la UE, viene dado por los litigios sustantivos y sustanciales que enfrentan a este país con Chipre y Grecia. Con el primero de los países las disputas se refieren a la ocupación del tercio norte de la isla por Turquía en 1974, y la instauración en ella de una artificial República Turca del Norte de Chipre solo reconocida por el Estado turco invasor. La reciente negativa grecochipriota a la entrada de la “parte turca” de la isla en la UE expresada en el referéndum de abril de 2004, indica que Chipre solo admitiría una eventual incorporación de Turquía a la UE si ésta cumpliera tres condiciones básicas: retirada de las tropas turcas de suelo chipriota, fin del reconocimiento turco de la entidad turcochipriota como un Estado autónomo y fin de la imposición de la lira turca como moneda oficial en el norte de la isla (56).

(55) El PIB per cápita de Turquía en el año 2000 era de 6.400 Euros frente a una media de la UE-15 de 22.500 Euros expresados en PPS (Purchasing Power Standards). Fuente Eurostat, 2000.

(56) Ver entrevista a TASSOS PAPADOPOULOS, Presidente chipriota, El País, 23 de junio de 2004.

Con respecto a Grecia, las discrepancias se encuentran en los derechos e intereses territoriales en el mar Egeo (57). Grecia y Turquía han sido incapaces de ponerse de acuerdo sobre la extensión de sus respectivas plataformas continentales y de sus aguas territoriales. Este asunto se ha complicado con la pretensión griega de reconocer ambos conceptos para cada una de las más de 2.000 islas que quedan bajo su soberanía, lo que imposibilitaría a los buques turcos alcanzar el Mediterráneo sin cruzar aguas nominalmente griegas. Igualmente, el tema del control del espacio aéreo sobre el mar Egeo resulta otro asunto controvertido, cuando todavía están sin resolver las disputas sobre la línea mediana que divide el Egeo entre sectores de responsabilidad aproximadamente iguales.

Conscientes del potencial griego para bloquear la admisión turca en la UE, las autoridades turcas llevan casi dos décadas intentando reducir las tensiones, principalmente mediante contactos políticos con sus homólogos griegos (58). No obstante, más que las relaciones bilaterales, están siendo las profundas transformaciones geoestratégicas que se están produciendo actualmente en Europa Oriental y el Oriente Próximo, las que están obligando a Grecia y Turquía a concentrar su atención más allá del mar Egeo y del Mediterráneo Oriental y a aproximar posiciones en los problemas de seguridad regional que afectan con mayor o menor intensidad a ambos países, principalmente el terrorismo de carácter islámico. Aunque es difícil que Grecia admita un libre acceso de Turquía a la UE sin obtener suficientes concesiones territoriales en el mar Egeo, las autoridades griegas, y también las de la propia UE, son probablemente conscientes del peligro de radicalización política que podría sufrir Turquía si se le negara el acceso a la UE como consecuencia de una obstinada negativa griega. La “diplomacia de los terremotos” iniciada por las autoridades griegas como consecuencia del seísmo que asoló el suroeste de Turquía en agosto de 1999 puede considerarse como un esfuerzo de “diplomacia creativa” en la dirección correcta por parte de las autoridades griegas para mejorar las relaciones entre ambos países, lo que debería ser correspondido con “gestos valientes” por parte de Turquía. No hay que olvidar que Grecia es un país miembro desde hace décadas de la UE, que su

(57) Estas diferencias estuvieron a punto de provocar un conflicto entre ambos países en 1986 y 1987, a pesar de ser formalmente aliados en la OTAN.

(58) Así, en 1987 se produjo la primera reunión entre el Primer Ministro turco, Özal y su homólogo griego, que fue seguido por una visita oficial a Atenas en junio del año siguiente.

posición en el seno de la UE se ha visto reforzada con la creciente incorporación de Chipre, una isla esencialmente griega cuya población mantiene grandes resentimientos antiturcos, y que ningunos de estos dos países estará dispuesto a ceder en sus reivindicaciones si Turquía no se muestra capaz de “flexibilizar” sus propias posiciones.

A estos razonamientos habría que añadir el que podría denominarse como “obstáculo religioso”, el hecho de que, aunque Turquía sea un país laico, su población es musulmana y la integración de un país musulmán dentro de las instituciones europeas resulta cuanto menos problemático (59). Si los temores suscitados por la llegada masiva de inmigrantes turcos pesan poderosamente sobre las relaciones turco-europeas, la dificultad de integración que están mostrando las colectividades procedentes de países musulmanes en las sociedades europeas han aumentado considerablemente la impresión, difusa pero real, de una “incompatibilidad cultural” con los pueblos musulmanes (60). Este “argumento culturalista” se presenta como un obstáculo para la adhesión de Turquía a la UE, desde el momento en que la aparición de movimientos islamistas reivindicativos antioccidentales y violentos y los problemas que plantean a los Estados europeos sus poblaciones musulmanas, han suscitado numerosos interrogantes sobre la convivencia entre el Islam y la modernidad. Desde el 11-S, los atentados terroristas de carácter islámico en territorio de la UE, como el que tuvo lugar en Madrid el 11 de Marzo de 2004, no han hecho más que reavivar esta aprehensión frente al Islam y el mundo musulmán mientras que los debates sobre la inevitabilidad del “choque de civilizaciones” se ha hecho cada vez más recurrente en las sociedades europeas (61).

Pero si grandes son los inconvenientes, no son menores las oportunidades que ofrece la integración de Turquía en la UE. Con su situación geográfica privilegiada a caballo de tres continentes, la incorporación de Turquía permitiría prolongar el “espacio europeo” hasta el Cáucaso y Oriente Medio, incrementando de esta manera la voz de la UE en unas regiones que están resultando ser las principales productoras de conflictividad en este comienzo del siglo XXI y donde la UE seguirá previsible-

(59) GANGLOFF, SYLVIE: “*La Turquie au portes de l’Europe: constitution de réseaux et stratégie d’influence*”. *La Revue Internationale et Strategique*, Hiver 2004-04.

(60) TREAN, CLAIRE: “*La Turquie est-elle un pays européen?*”, *Le Monde*, 16 avril 1997.

(61) Según la célebre tesis enunciada por vez primera por SAMUEL HUNTINGTON, “*The Clash of Civilizations*”, *Foreign Affairs* 72(3), 22-49, 1993.

mente abasteciéndose durante los próximos años de la mayor parte de sus necesidades petrolíferas y, cada vez más, gasísticas (62). Gracias a Turquía, Europa podría incrementar su papel estabilizador de esa “zona de altos riesgos” que se extiende desde el Mediterráneo Oriental y la región del Golfo Pérsico hasta Asia Central. Además, al ser Turquía un país musulmán, su pertenencia a la UE, reforzaría la idea de que la UE se asienta sobre unos principios y valores comunes más que sobre una religión y civilización única. Se desmontaría así la vieja y persistente aprehensión de las autoridades turcas y de buena parte de su población de que, en el fondo, la UE solo es un “club cristiano”, por lo que Turquía debería seguir un camino propio desligado de Europa y orientado especialmente hacia las antiguas repúblicas soviéticas de raíces turcas (63).

Puede decirse, por consiguiente, que para la UE el problema no es tanto lo que Turquía ofrece a la UE, sino lo que la “pérdida” de Turquía podría suponer para la UE. La apertura del espacio centro asiático ha abierto algo más que nuevas oportunidades económicas; ha generado una visión de Turquía como el punto focal de un nuevo, dinámico y culturalmente integrado espacio geopolítico propiamente turco (64). Si las puertas de la Unión se le cierran o la demora se eterniza, Turquía podría optar por seguir un camino independiente con vistas a conformar una región euroasiática de rasgos políticos, económicos y culturales propios o, en su defecto, perseguir el objetivo estratégicamente menos ambicioso, de servir de solape entre diferentes subregiones (65). Nos encontramos así con la paradoja de que, precisamente, cuando más cerca se ve la posibilidad de un próximo acceso a la UE se le abre a Turquía la alternativa de desarrollar una política euroasiática autónoma. Esta posibilidad de elegir puede provocar cierta “euforia estratégica” en las autoridades turcas, hasta el punto de que lleguen a cuestionarse si la UE representa la mejor opción para Turquía. Una modificación en las preferencias turcas podría representar un peligro para la UE, desde el momento en que esta

(62) Comisión de las Comunidades Europeas, *“Green Paper: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply”*, Brussels, 2000.

(63) BUZAN, BARRY and DIEZ, THOMAS: *“The European Union and Turkey”*, Survival 41 (1), 41-57.

(64) FULLER, GRAHAM: *“Turkey’s new Geopolitics: from the Balkans to Western China”*, Boulder, Colorado, Westview Press, 163-183, 1993.

(65) Es muy significativo a este respecto que el general Tuncer Kilinc, secretario del poderoso Consejo Nacional de Seguridad (MGK) sugiriese en marzo de 2003 que *“las posiciones negativas de la UE en cuanto a la candidatura de Turquía”* empujaban a este país a buscar alternativas que podrían incluir una alianza con Rusia e Irán.

se hiciera “contra Europa”. Se acabaría con ello con las pretensiones europeas de que Turquía continúe siendo un actor regional contenido, controlado, cooperativo y discreto que actúa como un aislante periférico de los problemas de seguridad que, cada vez más intensamente, atentan a Europa.

CONCLUSIONES GEOPOLITICAS DE LA AMPLIACION DE LA UE

Podemos concluir diciendo que la primera y más evidente consecuencia geopolítica que podemos apreciar con la ampliación de la UE, es la del desplazamiento del Centro de Gravedad europeo hacia el este, alejándose de la frontera franco-alemana. Ello va a producir una modificación significativa en las relaciones comunitarias, al introducir a los países de la ampliación como nuevos actores con los que hay que contar a la hora de definir las políticas de la Unión. Este número creciente de actores estatales con sensibilidades e intereses estratégicos propios, favorecerá la multiplicación de las “coaliciones tácticas” formadas en cada caso por diferentes países con vistas al logro de objetivos concretos, al tiempo que debilitará el peso político e institucional de los ejes estratégicos estables de carácter bilateral. Algunos síntomas de esta tendencia se han ido ya percibiendo en los últimos tiempos, como ocurrió durante el último conflicto iraquí, en el que se pudo ver a los “nuevos” países opuestos al eje franco-alemán, considerado hasta ahora como el motor fundamental de la Unión.

De esta manera, la ampliación refuerza la existencia de los dos modelos ya existentes de la construcción europea, uno continental formado por los Estados partidarios de la creación y desarrollo de instituciones y el diseño de políticas (incluida la de seguridad y defensa) cada vez más autónomas; y otro atlantista, que mantiene sus preferencias por la conservación del vínculo trasatlántico y por la confluencia de estrategias entre los EEUU y la UE. Por ello, podemos adivinar que uno de los grandes problemas a los que se tendrá que enfrentar la UE ampliada será el de contrarrestar las tensiones y tendencias centrífugas que irán surgiendo en su seno como consecuencia de la adopción por parte de los socios, nuevos y antiguos, de posturas estratégicas antagónicas o distintas, ante problemas comunes de seguridad internacional.

Otra consecuencia geopolítica derivada de la ampliación, es la producida por la recomposición estratégica de Europa Oriental, con la pérdida por parte de Rusia de su “glacis” defensivo exterior conquistado a un

enorme coste humano durante la Segunda Guerra Mundial. La lógica estratégica comunitaria según la cual a los actuales países de la ampliación, podrían seguir en el futuro Ucrania, Bielorrusia o Moldavia, colocaría a Rusia cada vez más, aislada en Asia, donde su papel principal sería el de frenar la expansión del nuevo gigante chino. Para evitar correr este riesgo de “marginalizar” a Rusia al disminuir sus ambiciones como actor global y europeo, la UE debería alentar una transformación más rápida y más intensa del modelo geopolítico tradicional ruso. Hay que tener en cuenta que, a pesar de sus actuales dificultades, Rusia sigue conservando un potencial geopolítico enorme, que se deriva de sus dimensiones geográficas y demográficas, y de sus inmensos recursos naturales. Por ello, la UE debería buscar una alianza más estrecha con este país, de manera que al potencial industrial de la Unión se añadiesen los recursos inagotables del espacio ruso. El objetivo final sería el de conformar un espacio continental euroasiático basado en intereses comunes, que pudiera servir de contrapeso tanto a los EEUU al oeste, como a China y Japón al este. De esta manera, se daría satisfacción a las aspiraciones geoestratégicas tanto europeas como rusas, de diseñar un orden internacional de carácter multipolar.

Una nueva consecuencia estratégica que supone la ampliación es la de aproximar la UE al “área del Islam”, sobre todo cuando a partir de 2007 se incorporen Rumania y Bulgaria, y quizá unos años después Turquía, precisamente en unos momentos en los que los países musulmanes se encuentran inmersos en su tercera expansión histórica (después de la árabe del siglo VII y la otomana del XVII). Ello obligará a las instituciones de la Unión a adoptar unas políticas más comprometidas con la región del Gran Oriente Medio, ese “cinturón de quiebra” que se extiende desde Marrakech hasta el Asia Central y donde se localizan los principales problemas de seguridad para la Unión Europea, principalmente en los campos de la proliferación de armas de destrucción masiva y, sobre todo, de terrorismo. Para España, esta consecuencia es beneficiosa porque equilibra las preferencias estratégicas europeas, inclinándolas sobre el área del Mediterráneo, una región considerada prioritaria desde el punto de vista económico y de seguridad regional. Por ello, España debería intensificar su apuesta por un mayor compromiso europeo en procesos como el de Barcelona lanzado en 1995, al que debería dotarse de una dimensión de seguridad más acentuada, de manera que se convirtiese en una herramienta útil para la cooperación en los problemas de seguridad que afectan a ambas orillas del Mediterráneo.

También hay que considerar la importante repercusión que la ampliación va a producir en cuanto al acceso a los recursos energéticos tan necesarios para el normal funcionamiento de las economías de los países de la Unión. Aunque Europa no está bien dotada en cuanto a fuentes de energía (si exceptuamos el carbón y los recursos menguantes del Mar del Norte), la situación geográfica de la UE es favorable en este aspecto, ya que se encuentra rodeada de las regiones del mundo donde se sitúan las mayores reservas mundiales de gas y petróleo: Rusia, el Cáucaso y Oriente Medio. La expansión hacia el este aproxima a la UE a estas zonas y facilita por tanto el transporte de estos recursos desde las regiones productoras vecinas hasta las consumidoras europeas. Aunque la Unión pueda sacar partido de esta posición geográfica ventajosa, deberá saber anticiparse a sus principales competidores económicos tanto tradicionales (los EEUU y Japón) como emergentes (los países del Oriente Lejano y, sobre todo, China). Los nuevos corredores energéticos que se verá obligada a construir la UE para satisfacer su creciente demanda beneficiarán a España, considerada como una isla (sobre todo en el campo del gas y de la electricidad), al robustecer las redes de transporte, lo que permitirá disminuir la peligrosa dependencia energética española principalmente del gas argelino (que supone dos tercios del consumo nacional).

En definitiva, puede decirse que las ampliaciones están demostrando ser no solo una buena cosa para conformar a la UE como una entidad geopolítica autónoma, sino también una necesidad para mantener la estabilidad y la prosperidad de la Unión Europea. Desde su creación en 1957, la Unión Europea ha estado sometida a cinco procesos de ampliación y nuevas ampliaciones están ya en el horizonte. La próxima en el 2007 incorporará a Bulgaria, Rumania y Croacia. Puede que a mediados de la siguiente década contemplemos también la culminación del difícil proceso de incorporación de Turquía. Pero la lista de países candidatos sigue creciendo. Países como Ucrania, Bielorrusia y Moldavia están esperando en el este y los pequeños países balcánicos contemplan la adhesión como la culminación final de sus procesos de normalización interna. Europa y sus viejos y nuevos Estados nacionales cada vez se entretejen, se interpretan y se integran más unos con otros, hasta el punto que ya no existe ningún rincón de Europa que no esté afectado en mayor o menor medida por el proceso de europeización progresivo producido por la UE.

No obstante, la Unión Europea no tiene todavía un modelo geoestratégico propio que refleje su voluntad de convertirse en un actor global capaz de proyectar poder o asumir responsabilidades internacionales relevantes,

a pesar de que se encuentra rodeada por regiones geopolíticas inestables y, potencialmente, peligrosas. La última ampliación y las nuevas previstas deberían servir para estimular, a medida que se vaya avanzando en paralelo en una integración más profunda, la realización del potencial geoestratégico europeo, al crear nuevas oportunidades de actuación internacional como un exportador de estabilidad pacífico, cooperativo y próspero.

Pero para que la UE pueda convertirse en un verdadero actor geopolítico global, resulta necesario que cambie sus políticas comunitarias hasta ahora centradas en los aspectos redistributivos internos y en “digerir” los efectos de las ampliaciones, sustituyéndolas por unas nuevas políticas más ambiciosas que definan objetivos estratégicos de carácter global. Los ataques terroristas en territorio europeo, cuyas terribles consecuencias pudimos apreciar en Madrid el 11 de marzo de 2004, deben servir para modificar la percepción que como europeos tenemos de nuestro lugar en el mundo al demostrarnos con toda su crudeza que cada vez somos más vulnerables y que la respuesta a las nuevas amenazas que están caracterizando este siglo XXI, solo puede lograrse mediante estrategias comunes alcanzadas en un marco europeo e internacional.

Es por ello por lo que la UE debería centrar sus energías en los próximos años en configurar un modelo geoestratégico más amplio que se adapte a las nuevas responsabilidades globales y a los nuevos desafíos a los que tiene que hacer frente, lo que incluye aceptar una estrategia común de defensa del territorio y de las fronteras de la Unión, y de protección de sus intereses en todo el mundo. Solo una Unión Europea bien integrada y con una geoestrategia bien definida tiene el potencial suficiente para proyectar estabilidad en las “zonas oscuras” que la rodean: Europa del Este, Rusia, el Cáucaso y el “cinturón de quiebra” del Gran Oriente Medio.

En definitiva, convertirse en un actor global, exigirá a la Unión Europea proceder a un análisis en común de los intereses, de los valores y de los medios de actuación europeos, con el fin de ir más allá de una modesta “estrategia de estabilización” centrada en sus fronteras más inmediatas. De lograrlo, una Gran UE formada dentro de una década por más de treinta Estados y convertida en un actor global habrá culminado, con las sucesivas ampliaciones, el gran ideal que ha venido impulsando desde sus orígenes el proceso de la construcción de Europa y que parecía inconcebible en la segunda mitad del turbulento siglo XX: el de convertir a los Estados europeos, de enemigos históricos en socios comunitarios y a los Estados periféricos, simplemente en buenos vecinos.

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL FUTURO DE LA DEFENSA EUROPEA

EL FUTURO DE LA DEFENSA EUROPEA

Por IGNACIO COSIDÓ

Europa aspira a una defensa común desde la década de los 50, antes incluso de la propia fundación de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, ni la frustrada Comunidad Europea de Defensa ni la por décadas durmiente Unión Europea Occidental han permitido hasta la fecha colmar esa aspiración. Tras décadas de intentos y frustraciones parece que ahora asistimos al nacimiento definitivo de una defensa europea en el marco de la Unión. ¿Se trata de un camino de no retorno? ¿Cuál será la naturaleza de esta nueva dimensión militar de la Unión? ¿Asumirán los europeos la responsabilidad de garantizar su seguridad y su defensa de forma plena y autónoma? Estos son algunos de los interrogantes a los que trataremos de dar respuesta en este capítulo.

El proceso que lleva desde la Cumbre de Saint Maló en 1998 hasta el texto de Tratado pretendidamente constitucional aprobado en la Cumbre de Bruselas en junio de 2004 ha sido descrito con profundidad en varios de los capítulos anteriores. No vamos a reiterar por tanto ni los principales hitos, ni sus razones, ni sus consecuencias. Nuestro objetivo es analizar cuál puede ser el desarrollo futuro de la política de seguridad y defensa europea partiendo de la base de las disposiciones del nuevo Tratado constitucional (1), de la Estrategia de Seguridad aprobada (2) y de la evolución política y estratégica previsible.

(1) Texto final aprobado en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 16 junio de 2004.

(2) *“Una Europa segura en un mundo mejor”*, documento aprobado por el Consejo Europeo en Bruselas el 12 de diciembre de 2003.

El futuro de la Defensa Europea dependerá de la evolución de dos factores fundamentales: la voluntad política de los países miembros de la Unión y las capacidades de que dispongan. Por ello nos centraremos a continuación en analizar cuál puede ser la evolución de cada uno de esos factores.

LA VOLUNTAD DE DEFENSA

El proyecto europeo, desde su fundación por el Tratado de Roma, se había automarginado de los asuntos militares de seguridad y defensa. Todas esas materias habían sido delegadas en la OTAN en primera instancia y de forma más tenue en la Unión Europea Occidental, que a partir de determinado momento habría pasado a considerarse como el “brazo armado” de la Unión (3).

El Tratado de Constitución aprobado el pasado junio supone la culminación de una inflexión iniciada con el Tratado de Maastricht con la inclusión definitiva de la defensa como un componente de la unión política que pretende constituirse. Así, por primera vez en la historia de la Unión Europea se incluye en su Tratado una cláusula de defensa mutua que a pesar de sus matices constituye una ruptura radical con el pacifismo tradicional de la organización (4).

El motor fundamental de esta transformación ha sido la voluntad expresada por una mayoría de miembros de la Unión de convertir la organización de un mero espacio económico en un ente de naturaleza política. En esa larga, compleja e inacabada evolución, la política exterior, de seguridad y defensa común constituye un componente imprescindible para poder considerar a la Unión como un verdadero actor político. La

(3) Así se recoge en el Tratado de la UE de Ámsterdam: “La Unión Europea elaborará, junto con la Unión Europea Occidental, acuerdos de cooperación más intensa entre sí, en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam”.

(4) El apartado 7 del artículo I-41 establece: “En caso de que un Estado miembro fuera objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con las disposiciones del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas”. “Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta”.

política de defensa europea ha sido así más un ejercicio de voluntad que una necesidad estratégica (5).

La imposibilidad de una defensa europea

La consolidación constitucional de una defensa europea no implica que el futuro desarrollo de esta dimensión no siga contando con al menos tres elementos de resistencia interna bien definidos. En primer lugar, hay un grupo de países que pueden definirse como “atlantistas”, encabezados por el Reino Unido, que consideran no sólo innecesario sino peligroso dotar a la Unión de una capacidad autónoma de defensa común si ello contribuye a debilitar el vínculo trasatlántico. Para estos países, una cosa es dotar a la Unión de una capacidad militar de actuación exterior para intervenir en crisis de forma autónoma, y otra distinta es que la defensa de Europa siga siendo responsabilidad esencialmente de la OTAN. En este sentido, toda iniciativa europea que facilite la desvinculación de los Estados Unidos respecto de la defensa de Europa es vista por este grupo de miembros como una clara amenaza a su seguridad (6).

En segundo lugar, hay otro grupo de socios que tradicionalmente se han definido como neutrales o “no alineados” (7) que son particularmente reacios a nuevos avances en materia de defensa dado que no quieren asumir nuevos compromisos en este campo. La posición de estos países es compleja en la medida en que la neutralidad parece tener como condición lógica la existencia de dos polos sobre los que lograr la equidistancia, por lo que una vez finalizada la confrontación entre bloques esta posición de neutralidad carece en buena medida de sentido. No obstante quedan tres herencias de la Guerra Fría en estos países que no serán fáciles de superar. En primer lugar, su soberanismo, es decir, el principio de que su defensa es una cuestión estrictamente nacional que no debe depender de los compromisos de otros. En segundo lugar, su aislacionismo o la resistencia a involucrarse en alianzas que puedan implicar tener

(5) De hecho la Defensa de Europa ha estado tradicionalmente garantizada y sigue estándolo por la OTAN.

(6) La propuesta de creación por parte de Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo de un Cuartel General independiente en Tervuren, que tanta indignación causó en la administración norteamericana, es el tipo de iniciativas que para este grupo de países “atlantistas” debe evitarse a toda costa.

(7) Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia.

que embarcarse en aventuras militares en las que no estén estrictamente comprometidos sus intereses de seguridad. Finalmente, su pacifismo, su rechazo al uso de la fuerza militar si no es en la defensa estricta de su soberanía y su territorio.

Por todas estas razones, este grupo de países neutrales, que ya han puesto serias objeciones a la inclusión de una cláusula de defensa común en el Tratado constitucional (8), seguirán previsiblemente siendo un freno al desarrollo de la defensa europea en el futuro.

Por último, nos encontramos con el grupo de los diez nuevos socios incorporados a la Unión tras su última ampliación formalizada el pasado mes de mayo (9). La posición de estos países suma a las tesis atlantistas algunos elementos soberanistas. La experiencia histórica de los países del Este, sometidos durante décadas al imperio totalitario soviético, hace que su percepción de seguridad sea más intensa que en los países de Europa occidental. En este sentido, tienen mucha más confianza en la cobertura de seguridad que les proporcionan los Estados Unidos a través de la OTAN que en el posible desarrollo futuro de una defensa europea autónoma.

Pero a este atlantismo radical, en ocasiones mucho más acusado que el de los propios europeos “atlánticos”, unen su rechazo a someter su recién recobrada soberanía nacional a las grandes potencias europeas (10). Por este doble motivo, los países del Este contemplan el desarrollo de la política de defensa común con enorme escepticismo e incluso como un posible riesgo. Sus intereses prioritarios en Europa se centran en la esfera económica, mientras que su confianza estratégica la depositan en Estados Unidos, un aliado que les ofrece mayor garantía en este terreno con un menor riesgo de injerencia en sus propias políticas nacionales de seguridad y defensa.

En definitiva, podemos afirmar que la voluntad política en la Unión para desarrollar una política de defensa común no es unánime y ni siquie-

(8) Sólo en última instancia estos cuatro países dirigieron una carta a la Presidencia italiana en la que se mostraron dispuestos a aceptar una cláusula de asistencia que se limitara a hacer referencia al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Esta concepción permitió la inclusión de esta tenue cláusula de asistencia en la redacción final del tratado.

(9) Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta, Chipre, Estonia, Letonia y Lituania.

(10) En particular en algunos de estos países existe un recelo, también justificado en la propia experiencia histórica, respecto a Alemania.

ra mayoritaria. El problema es que los avances futuros en materia de defensa común estarán más en función de la voluntad política de los Estados que de las ambiguas disposiciones constitucionales, máxime cuando la cláusula de asistencia incorporada con tanto esfuerzo al Tratado consiste en una mera referencia al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. En este sentido, el Tratado constitucional posibilita poder seguir avanzando en el desarrollo de una defensa europea, pero no garantiza que este progreso vaya a producirse.

Es más, hoy existe un consenso bastante generalizado en el seno de la Unión de que la defensa de Europa debe seguir siendo competencia de la Alianza Atlántica, como se reconoce en el propio Tratado al afirmar que la OTAN “seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma (11), el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta” (12). Nuestra previsión es que este consenso seguirá vigente en el seno de la Unión por un largo plazo y que por tanto será difícil poder hablar en un futuro previsible de una verdadera defensa europea en sentido estricto.

El único factor que puede modificar esta predicción, en el sentido de propiciar un rápido desarrollo de una defensa europea al margen de la Alianza Atlántica, sería un triunfo de las tesis aislacionistas en una próxima administración norteamericana. Así, sólo en el supuesto de que los Estados Unidos decidieran desvincularse progresivamente de la OTAN, tendría verdadero sentido estratégico la creación de una defensa europea autónoma e independiente.

Reconocer este consenso sobre una división de facto de responsabilidades mediante la cual la OTAN seguiría encargándose de la defensa de Europa, mientras que la UE podría asumir de forma autónoma operaciones en el exterior en las que la Alianza Atlántica decida no involucrarse, no significa desconocer que hay países que consideran que una dimensión de defensa es una exigencia ineludible desde el punto de vista de la coherencia política interna de la Unión. Es más, en el caso de Francia no sólo se apuesta por el desarrollo de una defensa europea autónoma en base a una lógica interna de construcción europea, sino que lo hace también sobre una lógica estratégica propia. Esta estrategia pasaría por convertir a la Unión Europea en un actor de seguridad plenamente autónomo

(11) Hoy la gran mayoría de los miembros de la Unión Europea, así como todos los países candidatos, son a su vez aliados en la OTAN.

(12) Apartado 7 del artículo I-41.

e independiente de los Estados Unidos. La Unión contribuiría de esta forma a construir un orden mundial más multipolar que el actual, en el que Estados Unidos gozaría de una excesiva hegemonía. En esta visión, la Unión debería por tanto actuar como un factor de contención de la única superpotencia existente.

Esta doctrina, que no suele expresarse frecuentemente de forma abierta, pero que viene marcando de forma consistente la política exterior y de seguridad francesa e incluso la del actual eje franco-alemán (13), tiene además un importante respaldo en términos de opinión pública en varios de los miembros de la Unión (14).

Es necesario reconocer por tanto que en el seno de la Unión existe una gran falla doctrinal entre aquellos que siguen considerando la relación trasatlántica como el elemento esencial de la defensa europea y aquellos que reconociendo esa realidad aspiran a constituir una defensa autónoma e independiente. Esta cuestión, básica para poder definir una estrategia de seguridad europea, está aún pendiente de solución y subyace en todos los debates y decisiones que existen en materia de seguridad y defensa dentro de la Unión.

Consciente de esta división, la Estrategia de Seguridad Europea se mueve con grandes dosis de ambigüedad entre ambas posiciones, aunque se puede observar cierto desliz hacia posiciones más autonomistas. Así, el documento se limita a calificar a la OTAN como “una importante expresión de las relaciones trasatlánticas” frente al Tratado constitucional que la considera “fundamento de su defensa colectiva”. Por otro lado, el documento aboga por un multilateralismo eficaz centrado en las Naciones Unidas. Este punto constituye además la primera tarea que se quiere poner en marcha en la práctica (15). Por último, el documento distingue entre un socio global, los Estados Unidos (16), y la existencia de

(13) A este eje bilateral se le une en esta posición algunos países pequeños como Bélgica o Luxemburgo. Tras la victoria del Partido Socialista es necesario también incluir a España en este grupo.

(14) Según el Euro-barómetro de febrero de 2003 un 63% de los encuestados se declaró a favor de una política exterior y de seguridad común, un 22% en contra y 15% indiferente. En el caso de la política de seguridad y defensa común, esos porcentajes fueron de un 71% de media a favor, 17% en contra y 12% indiferente, triunfando el porcentaje en todos los países de la UE, incluidos los más reticentes.

(15) Este fue el primer encargo formulado por el Consejo Europeo que adoptó la Estrategia a la entonces Presidencia irlandesa y al Alto Representante para la PESC.

(16) Según la Estrategia Europea de Seguridad: *“La Unión Europea y los Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo”*.

socios regionales (Japón, China, Canadá y la India), con Rusia ocupando una posición peculiar entre ambas categorías.

Esta división sobre el futuro de la política de seguridad y defensa tampoco parece que pueda superarse a través de las tradicionales cooperaciones reforzadas e incluso a través de la nueva cooperación estructurada permanente (17) que diseña el nuevo Tratado para esta materia específica. Esta fórmula podría ser válida en el caso de que fueran exclusivamente los países neutrales o los nuevos socios los que plantearan reticencias al desarrollo de esta dimensión militar de la Unión. En ese supuesto, los países grandes siempre podrían encontrar el mecanismo “para avanzar más deprisa e ir más lejos”. El problema es que el enfrentamiento doctrinal más profundo se presenta entre las dos principales potencias militares de la Unión, Francia y Reino Unido (18) y hasta ahora siempre ha habido un consenso sobre el hecho de que cualquier iniciativa de defensa europea carecerá de credibilidad si no incorpora a la principal potencia militar de la UE: el Reino Unido.

En definitiva, se puede afirmar que aquellos países que aspiran a dotar a la Unión de una defensa común al margen de la Alianza Atlántica tendrán que reconocer que hoy por hoy no existe un consenso interno suficiente para dotar a la UE de esa dimensión y que por encima de la lógica política y jurídica del desarrollo de la Unión se imponen determinados condicionantes estratégicos que hacen de esa opción una amenaza para la propia seguridad de Europa. Por otro lado, mientras no se logre un consenso real sobre los objetivos de la política de seguridad y defensa a largo plazo, sino entre los veinticinco miembros actuales de la Unión, sí al menos entre sus socios principales, los desarrollos futuros que vayan alcanzándose en este campo tendrán en realidad una base muy frágil.

Las dificultades de una política de seguridad común

Los conceptos de seguridad y defensa resultan hoy mucho más complejos de lo que lo han sido en el pasado. Así, como reconoce la propia Estrategia de Seguridad Europea “las agresiones a gran escala contra un Estado miembro resultan hoy improbables” (19). Esto significa que hablar

(17) Esta fórmula de cooperación estructurada se regula en el Artículo III-312 y en un Protocolo Anexo específico al Tratado constitucional.

(18) El problema es aún más espinoso porque las dos siguientes potencias militares, Alemania e Italia, se alinean también en posiciones diferentes en este asunto.

(19) *“Una Europa segura en un mundo mejor”*, Op.Cit.

de defensa europea en sentido estricto, referida a la mera defensa del territorio, resulta manifiestamente insuficiente (20). Por el contrario, la seguridad europea se pone hoy en juego en muchas ocasiones a miles de kilómetros de distancia de las fronteras de la Unión. Por lo tanto, la actual política de seguridad europea debe centrarse en el desarrollo de operaciones de gestión de crisis en el exterior más que en la propia defensa militar de su territorio.

El problema es que tampoco respecto a las misiones en el exterior existe el necesario consenso entre todos los miembros de la Unión. A pesar de haber adoptado una estrategia común y de haber integrado este tipo de misiones de paz y gestión de crisis en el texto constitucional (21), no todos los países están en la misma disposición de comprometerse con estas tareas. Esta falta de consenso está implícita en el propio texto del Tratado, al tener que recurrir a la fórmula de la cooperación estructurada para que algunos miembros puedan avanzar a mayor velocidad y con mayor ambición en este terreno.

La utilización de mecanismos de cooperaciones reforzadas ha tenido notables éxitos en la historia de la Unión Europea. Así, hechos como la consecución del Euro o la plena libertad de circulación de personas se han alcanzado gracias a que un grupo de países ha podido poner en práctica este tipo de cooperación (22). No obstante, esta fórmula tiene también algunos riesgos que es necesario conocer. En primer lugar, el peligro de constituir una Europa a dos o más velocidades que dañe la cohesión a largo plazo de la Unión. El segundo, la creación de un directorio de grandes potencias con capacidad para decidir y comprometer por sí solas la posición del conjunto de la UE, aunque este riesgo puede verse atenuado con las condiciones de transparencia y apertura reguladas en el nuevo Tratado (23).

(20) Aunque descartemos a medio plazo la posibilidad de una amenaza directa contra nuestro territorio, sería un grave error generar un vacío defensivo en la Unión que pudiera incentivar la emergencia de amenazas de este tipo a largo plazo.

(21) No reiteraremos aquí estos avances que ya han sido abundantemente mencionados y analizados en capítulos anteriores de este mismo Cuaderno.

(22) En la libertad plena de movimientos dentro del espacio comunitario ha jugado un papel preponderante los Acuerdos de Schengen, inicialmente suscritos por Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia.

(23) En este punto parece que el Tratado constitucional se conforma con dar cobertura jurídica a una realidad de hecho que se venía produciendo, la concertación entre Francia, Alemania y Reino Unido como posición de conjunto de la Unión. Sobre este tema ver FERNÁNDEZ SOLA, NATIVIDAD: *“El impacto de un eventual triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea”*, ARI, Real Instituto Elcano, abril de 2004.

Pero al igual que cuando nos referíamos a la defensa colectiva, también respecto a las misiones en el exterior surge una diferencia de fondo entre las principales potencias sobre cómo articular estas misiones entre la UE y la OTAN. Así, Francia quería dotar a la Unión de una plena autonomía para decidir y ejecutar estas misiones de gestión de crisis al margen de la Alianza Atlántica. Por el contrario, otros países como el Reino Unido son partidarios de dar preeminencia a la OTAN y en caso de que ésta decida no involucrarse utilizar en todo caso los medios de la Alianza con objeto de no duplicarlos.

El consenso que se mantiene por el momento en este punto es la necesidad de una plena coordinación con la OTAN, así como la voluntad de no duplicar capacidades en ningún caso. Todo ello se traduce en los vigentes acuerdos Berlín Plus que garantizara la disponibilidad de las capacidades de planeamiento de la Alianza, así como la predisposición de otros apoyos estratégicos esenciales para operaciones desarrolladas por la UE (24). Por otro lado, se ha diseñado un complejo mecanismo de consultas y coordinación entre ambas instituciones para tiempo de crisis y no crisis que incluye un protocolo de seguridad en el manejo de la información confidencial (25).

Sin embargo, este teórico consenso se está mostrando muy frágil en la realidad. Por un lado, la operación Artemisa, puesta en marcha por la UE en la República Democrática del Congo y primera misión europea que no requirió medios de la Alianza Atlántica, fue ejecutada sin que los mecanismos existentes de consulta y coordinación con la OTAN fueran activados, lo que generó no pocos recelos entre los aliados no miembros de la Unión.

En segundo lugar, tampoco parece haber una voluntad firme por parte de algunos miembros de la UE de respetar el principio de no duplicidad de capacidades, en especial aquellas referidas al planeamiento de operaciones. Así, la decisión por parte de Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo de constituir un Cuartel General en Tervuren al margen de la OTAN generó en Washington todo tipo de prevenciones sobre la verda-

(24) La difícil gestación de los acuerdos Berlín Plus y su contenido final puede verse con gran detalle en el Capítulo II de esta misma obra.

(25) En tanto que organización alejada de los asuntos de seguridad, la UE carecía de procedimientos de seguridad adecuados que permitieran el intercambio de información con la OTAN. Esta cuestión fue finalmente resuelta mediante un intercambio de cartas entre el Presidente de turno de la UE, George Papandreu, y el Secretario General de la Alianza Atlántica, Lord Robertson, el 14 de mayo de 2003.

dera voluntad de la política de defensa europea. Posteriormente esa iniciativa fue reconducida hacia la creación de una célula de planeamiento cívico-militar en el seno del Comité Militar de la UE y se convertirá en permanente la unidad europea de planificación eventual instalada en el seno del Mando de Operaciones de la OTAN en Mons (26). La cuestión es cómo gestionar esta duplicidad de órganos de planificación al servicio de la PESD, aunque la lógica apunta a que se utilizará la unidad de planificación en SHAPE cuando estén comprometidos medios de la Alianza, mientras que la célula cívico-militar en el Centro de Situación se responsabilizará de las operaciones europeas plenamente autónomas.

En definitiva, las operaciones en el exterior tienen hoy una relevancia práctica para la política de seguridad y defensa europea aún mayor que la propia defensa territorial. El desafío que presentan estas operaciones para la Unión es doble: por un lado, en qué medida está dispuesta el conjunto de la Unión a decidir y ejecutar estas misiones o si será un reducido grupo de países los que se involucrarán en un desarrollo efectivo de la PESD a través de la fórmula prevista de cooperación estructurada permanente. En segundo término está por dilucidar cuál es el grado de autonomía con el que la UE quiere jugar como actor político-militar en el mundo. Así, existe formalmente un principio de subsidiaridad respecto a la OTAN, principio que establece el propio Texto constitucional recién aprobado cuando señala que la política de seguridad y defensa de la Unión “respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco” (27). Sin embargo, existe también una voluntad política clara por parte de algunos miembros de substraerse a la tutela efectiva que la OTAN ejercería sobre la PESD en función de los acuerdos alcanzados.

Mi previsión es que el grado de autonomía de las próximas operaciones europeas estará en función de la intensidad de las mismas. Así, operaciones que exijan un nivel elevado de uso de la fuerza y un intensivo apoyo logístico, como pueda ser la actual operación ISAF en Afganistán,

(26) Esta propuesta, formulada por el Reino Unido en un intento de reconducir la situación de conflicto creada fue pactada en una cumbre trilateral con Francia y Alemania en Berlín en septiembre de 2003.

(27) Artículo I 41.2 del Tratado.

tenderán a ser ejecutadas directamente por la OTAN. Operaciones de tipo intermedio, como puede ser la actual en Bosnia-Herzegovina, que incluyan además de un despliegue militar un fuerte dispositivo civil para la reconstrucción, podrán ser ejecutadas por la UE en función de su proximidad geográfica, pero utilizando medios de la Alianza Atlántica al amparo de los acuerdos Berlín Plus. Finalmente, la UE podrá hacerse cargo de forma autónoma de operaciones de tipo humanitario o que impliquen un despliegue de fuerzas limitado a sus propias capacidades, como fue el caso de la operación Artemisa.

No obstante, mientras no haya una definición más precisa del grado de ambición de la PESD y, en particular, sobre cuál es el grado de autonomía respecto a la OTAN de la que se la quiere dotar, subsistirá un potencial de conflicto permanente entre los socios, tanto en lo que se refiere al desarrollo de las capacidades necesarias en uno y otro escenario, como a las modalidades de ejecución de las propias operaciones.

La PESD y la lucha contra el terrorismo

La Estrategia Europea de Seguridad define al terrorismo, combinado con las armas de destrucción masiva, como la amenaza más peligrosa para la seguridad de la Unión y del Mundo. Sin embargo, en su desarrollo real la PESD no es plenamente consecuente con esta evaluación de la amenaza. En el futuro, será la capacidad de la Política de Seguridad y Defensa Europea para neutralizar esta amenaza la que definirá en buena medida su éxito.

La lucha contra el terrorismo parece haber recibido mucha más atención en el marco de la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia común que en lo relativo a la Política Exterior, de Seguridad y Defensa. Aún así, las iniciativas en el marco del Tercer Pilar se han adoptado más a impulso de los grandes atentados terroristas que en base a una agenda propia de la Unión (28). Es más, muchas de las medidas aprobadas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados

(28) Muestra de esta actitud excesivamente reactiva es que el primer Plan de Acción contra el Terrorismo fue adoptado en un Consejo Europeo extraordinario celebrado el 21 de septiembre de 2001, diez días después de los atentados en Estados Unidos. La revisión de dicho Plan fue efectuada el 25 de marzo de 2004, dos semanas después de los atentados en Madrid.

Unidos estaban aún pendientes de implementación cuando ocurrieron los atentados de Madrid en marzo de 2004 (29).

Sin embargo, como el propio Consejo Europeo reconoce, la lucha contra el terror tiene una dimensión exterior esencial (30). Por su parte, el Tratado constitucional incorpora en su seno la cláusula de solidaridad aprobada previamente por el Consejo (31). La paradoja es que a pesar de esta voluntad unitaria de todos los miembros para hacer frente al terrorismo, en la principal operación militar liderada por Estados Unidos para la lucha contra esta amenaza, los miembros de la UE están colaborando directamente con Washington en detrimento de una respuesta conjunta (32). Es más, hay incluso resistencia a asignar a la Fuerza de Reacción Rápida de la Unión un papel definido en la lucha contra el terror (33).

La lucha contra el terrorismo se contempla en el catálogo de misiones que establece el artículo III -309 del Tratado constitucional. Así, este artículo establece que:

-
- (29) Este es el caso de la aplicación efectiva de la Orden Europea de Detención y Entrega o de la puesta en marcha de los Equipos Conjuntos de Investigación.
- (30) El Plan de Acción revisado presenta siete objetivos estratégicos dirigidos a fortalecer la dimensión internacional en la lucha contra el terror: restringir el acceso de los terroristas a los recursos financieros y económicos; aumentar la capacidad de la UE y de los Estados miembros para prevenir los atentados y perseguir a los terroristas; salvaguardar la seguridad del transporte internacional y garantizar sistemas eficaces de control de fronteras; responder a los factores que propician el apoyo al terrorismo y la captación de terroristas potenciales; enfocar actuaciones hacia terceros países prioritarios en los que es preciso mejorar la capacidad antiterrorista o el compromiso de lucha contra el terrorismo.
- (31) Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea y de los Estados que se adherirán a la Unión el 1 de mayo de 2004 hemos declarado nuestra firme intención de actuar del siguiente modo:
“A tenor de la cláusula de solidaridad que se incluye en el artículo 42 del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, los Estados miembros y los Estados adherentes actuarán en consecuencia conjuntamente en un espíritu de solidaridad en caso de que uno de ellos sea víctima de un atentado terrorista. Movilizarán todos los instrumentos de que dispongan, incluidos los medios militares para: prevenir la amenaza terrorista en el territorio de uno de ellos; proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles atentados terroristas; aportar asistencia a un Estado miembro o a un Estado adherente en su territorio y a petición de sus autoridades políticas, en caso de atentado terrorista. Será competencia de cada Estado miembro o cada Estado adherente elegir el medio más adecuado para cumplir con este compromiso de solidaridad con el Estado miembro afectado”.
- (32) Reino Unido, Francia, Italia, Holanda, Alemania, y hasta hace pocas fechas, España, contribuyen con diferentes fuerzas militares a esta Operación.
- (33) Ver BARDAJÍ, RAFAEL: *“La defensa europea: promesas y frustraciones”*, en www.gees.org

Las misiones ... en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las 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 fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros Estados para combatirlo en su territorio (34).

Por su parte, la cláusula de solidaridad ante ataques terroristas a uno de sus miembros establece la movilización de todos los medios necesarios, incluidos los militares, para los siguientes supuestos: prevenir la amenaza terrorista en el territorio de uno de ellos; proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles atentados terroristas; y aportar asistencia a un Estado miembro o a un Estado adherente en su territorio y a petición de sus autoridades políticas, en caso de atentado terrorista.

Todas estas disposiciones demuestran que la prevención del terrorismo ha pasado a ser un elemento importante de la PESD en el Tratado constitucional. Sin embargo, la redacción de estos artículos puede hacer sembrar alguna duda sobre la posibilidad de realizar operaciones militares fuera de la Unión para destruir las capacidades de una organización terrorista en territorio de terceros países o para derrocar un régimen que apoye de forma abierta el terrorismo (35). Es más, la referencia al terrorismo señala que la UE puede llegar incluso a prestar apoyo a terceros estados para combatir el terrorismo en su territorio, pero en buena lógica este apoyo debe sustentarse en una petición propia de ese Estado.

Las dudas sobre la voluntad colectiva de la Unión para emplear medios militares fuera de sus fronteras en la lucha contra el terrorismo se acrecientan al analizar la Estrategia Europea de Seguridad aprobada en diciembre de 2003 (36). Así, según el documento aprobado: “el terrorismo surge de complejas causas entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de

(35) En realidad, según la doctrina de la Unión Europea este tipo de misiones siempre deberían realizarse por mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

(36) Ver el análisis de la Estrategia de Seguridad Europea en este mismo Cuaderno (Capítulo III).

los jóvenes que viven en sociedades extranjeras”, y reconoce que “este fenómeno forma también parte de nuestra sociedad”, por lo que “Europa es al mismo tiempo objetivo y base de este terrorismo”. Hay además un reconocimiento a que ninguna de las amenazas contempladas en este documento “es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares”.

Tanto en el diagnóstico de las causas del terrorismo como en el énfasis en la utilización de capacidades civiles para hacerle frente parece subyacer una cierta renuencia en la UE para utilizar sus capacidades militares en la lucha contra el terror. Esta resistencia puede tener que ver con la propia tradición pacifista de la Unión, con la presión de unas opiniones públicas que son extraordinariamente reacias a la utilización de la fuerza militar para resolver los problemas y al propio interés de la UE por diferenciar su estrategia respecto a la de Estados Unidos (37).

Esta resistencia a la utilización de la fuerza se manifiesta también en lo que se refiere a la proliferación de armas de destrucción masiva, amenaza que combinada con el terrorismo plantea el escenario más catastrófico. Así, la estrategia europea contra la proliferación de armas de destrucción masiva (38) pone el énfasis en fortalecer los sistemas internacionales de contención de la proliferación, así como la ayuda a los Estados que quieran desarmarse, pero no incluye un componente de contraproliferación entendido como la voluntad de detectar y destruir los armamentos nucleares, biológicos, químicos o radiológicos de aquellos países que no quieran someterse al sistema de control internacional y que constituyan una grave amenaza a nuestra seguridad.

En definitiva, tampoco parece que la Unión Europea tenga una voluntad política definida de utilizar sus capacidades militares para hacer frente a la que ella misma define como principal amenaza a su seguridad: el terrorismo combinado con armas de destrucción masiva. Sólo los terribles atentados del 11-S y el 11-M parecen haber movido a sus miembros a incluir la lucha contra el terrorismo como un componente esencial de la PESD, pero

(37) La estrategia antiterrorista de Estados Unidos se basa en las denominadas “cuatro D”: “Derrotar a los terroristas y sus organizaciones”; “Denegar el patrocinio, apoyo y santuarios al terrorismo”; “Disminuir las condiciones subyacentes que los terroristas buscan explotar”; y, “Defender a los ciudadanos e intereses norteamericanos en Estados Unidos y en el extranjero”. Ver *“National strategy for combating terrorism”*.

(38) Documento aprobado por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 12 de diciembre de 2003.

destacando siempre la necesidad de luchar más contra las causas que neutralizar la amenaza, ensalzando el papel preponderante que tienen las capacidades civiles para hacer frente a estas nuevas amenazas y considerando en todo caso operaciones de apoyo fuera de su territorio.

Esa renuncia de la UE al uso de la fuerza en la lucha fuera de sus fronteras contra el terrorismo se mantendrá, en mi opinión, en el futuro. Es más, la cooperación con Estados Unidos, que muchos países europeos están aportando y continuarán dando en su lucha global contra el terror en el futuro, no se realizará tan siquiera en el marco de la OTAN, sino sobre la base de coaliciones puntuales para operaciones concretas. Por desgracia, sólo un escenario en absoluto deseable en el que se materialice esta doble amenaza en territorio europeo podría modificar sustancialmente la actual posición de la UE en el sentido de reformular una política antiterrorista y de contraproliferación mucho más común y decidida.

Como conclusión a todo lo escrito hasta aquí puede afirmarse que pese a los notables avances registrados en el ámbito de la política de seguridad y defensa tanto en el Tratado constitucional como en la Estrategia Europea de Seguridad nos encontramos aún lejos de poder hablar de una defensa común. Hoy por hoy la defensa de Europa sigue siendo una responsabilidad esencial de la OTAN, las operaciones europeas de gestión de crisis son subsidiarias de la Alianza Atlántica y la PESD no ha formulado aún una respuesta común y suficiente a las nuevas amenazas. Esta situación se mantendrá además previsiblemente a medio plazo.

LAS CAPACIDADES

La falta de consenso sobre la definición y el nivel de ambición de una política de defensa común no ha impedido el progresivo desarrollo de una capacidad militar europea. Este hecho se debe en buena medida a que el método de desarrollo de esta política ha sido crear esta capacidad de actuación incluso antes de definir la finalidad y la estrategia con la que estas capacidades van a ser utilizadas (39).

(39) El énfasis en el desarrollo de capacidades que permitieran obviar las diferencias de conceptos ha sido la posición del Reino Unido desde la cumbre franco-británica de Saint Maló, celebrada en diciembre de 1998, considerada como la génesis del desarrollo posterior de la PESD. El propio Alto Representante para la PESC, Javier Solana, ha llegado a afirmar que “la PESC es un proceso orientado hacia la obtención de capacidades”.

La generación de capacidades ha sido hasta ahora el punto de encuentro entre “atlantistas” y “autonomistas”, dado que las capacidades son neutras en ese debate. Para los primeros, potenciar las capacidades europeas es un requisito esencial no solo para poder realizar aquellas operaciones en las que la Alianza Atlántica decida no involucrarse, sino para fortalecer la propia OTAN a través de unas fuerzas más equilibradas y eficaces. Para los segundos, la plena autonomía estratégica a la que aspiran sólo será posible algún día si la Unión se dota de las capacidades necesarias para poder actuar al margen de la OTAN.

Este método plantea sin embargo dos inconvenientes. En primer lugar, existe un punto en el que las capacidades para poder actuar de forma autónoma no son las mismas que las necesarias para hacerlo en el marco de la Alianza Atlántica. Esto tiene que ver fundamentalmente con las capacidades de planeamiento militar, pero también con determinados medios de mando, control, comunicaciones e inteligencia. En segundo término, la falta de un consenso estratégico hace de los esfuerzos por desarrollar unas capacidades concretas un ejercicio en buena medida baldío. Por mucha que sea la capacidad militar que la UE sea capaz de generar, ésta seguirá sin tener ninguna credibilidad sino muestra una voluntad política de utilizarla (40). La formulación de una Estrategia Europea de Seguridad responde precisamente a un intento de dar cierta coherencia a un proceso que hasta entonces se había desarrollado de abajo a arriba, es decir, generemos unas capacidades que ya veremos más adelante como las utilizamos.

La decisión de fortalecer las capacidades de actuación estaba impulsada por la propia debilidad militar europea. Esta incapacidad se puso de manifiesto de forma muy llamativa en el conflicto de Kosovo, en el que los Estados Unidos tuvieron que realizar el 80% de los ataques aéreos ante la impotencia europea para desarrollar esas operaciones (41). El problema era acuciante no sólo por la total dependencia estratégica de los norteamericanos que implicaba esta incapacidad, incluso para actuar en el

(40) La guerra en Irak puso sobre la mesa de forma dramática las profundas diferencias de los socios europeos en la visión de las relaciones trasatlánticas y en la estrategia para enfrentarse a las nuevas amenazas. En este punto resultaba imposible seguir enfrascados en discusiones técnicas sobre capacidades al tiempo que se mantenía abiertamente un enfrentamiento político de gran calado.

(41) La causa fundamental fue las carencias de armas “inteligentes”, pero también la disponibilidad de aviones de combate capaces de desarrollar la misión e incluso déficit en el entrenamiento de los pilotos europeos.

propio territorio europeo, sino también por la impotencia para influir en las decisiones dentro de la propia conducción de la campaña mientras no se dispusiera de medios que ampararan esa voluntad.

Esta debilidad militar de Europa tiene a su vez una doble dimensión. Por un lado, un creciente desfase presupuestario y tecnológico entre las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y los ejércitos europeos. Por otro, la inutilidad estratégica de buena parte de las capacidades de las que disponen los socios europeos.

El conjunto de los países de la UE gastó en defensa 160 mil millones de euros en el año 2003. Esta cantidad representa menos de la mitad del presupuesto militar de Estados Unidos que ascendió ese mismo años a 360 mil millones de euros (42). El desfase es aún mayor cuando se compara la capacidad de inversión en la adquisición de nuevos sistemas, en el que el presupuesto norteamericano más que triplica el europeo. Finalmente, la situación se vuelve dramática en lo referido a gastos en investigación, desarrollo e innovación donde los presupuestos de Estados Unidos multiplican por más de cinco a los de la Unión Europea.

Estas espectaculares diferencias en la capacidad de inversión de las Fuerzas Armadas europeas y estadounidenses tenderán además a acrecentarse en los próximos años. Así, el escenario financiero del Pentágono para el 2005 se sitúa en torno a los 400 mil millones de presupuesto anual, mientras que las perspectivas europeas pasan en el mejor de los casos por un mantenimiento en términos reales de los niveles de gasto militar actuales.

Para oscurecer aún más el panorama hay que señalar que las diferencias en términos de eficiencia del gasto son también importantes a favor de las capacidades de Estados Unidos. Así, en Estados Unidos 13 fabricantes se reparten un mercado doméstico de más de 300 mil millones anuales de dólares, mientras que en Europa 33 fabricantes compiten por un mercado de poco más de 100 mil millones (43). Estados Unidos cuenta además con un planeamiento de fuerzas unificado, mientras que los europeos tienen 25 planeamientos distintos. Esto hace que el desfase en capacidades reales sea mucho mayor que el que indican las propias cifras de gasto.

(42) Datos del Military Balance 2003-2004.

(43) MASEFIELD, CHARLES; Vicepresidente de BAe Systems, en *“Las capacidades de Defensa en el Marco de la Unión Europea”*, Op. Cit., pág: 151.

Sin embargo, este creciente desfase de capacidades a ambos lados del Atlántico no resulta excesivamente inquietante para muchos europeos. “Los europeos tienen que crear un modelo militar adaptado a las necesidades de la Unión Europea, ... que probablemente pondrá mucho menos énfasis en la tecnología que su equivalente estadounidense” (44).

Este tipo de conformismo implica dos problemas. En primer lugar, pone en cuestión la supervivencia de la Alianza. Si los europeos pierden la capacidad de actuar conjuntamente con las fuerzas de Estados Unidos como consecuencia del desfase tecnológico acumulado por sus ejércitos, la OTAN será una organización inviable a largo plazo.

En segundo término, este planteamiento puede conducir, voluntaria o inconscientemente, a una división del trabajo entre los aliados en la que Estados Unidos hagan la guerra y los europeos se limiten a participar en la reconstrucción. Este tipo de reparto de tareas, que puede no ser desdénada por algunos en Washington, sería sumamente peligrosa para la Unión porque socavaría definitivamente cualquier atisbo de autonomía estratégica, erosionaría la cohesión interna de la Alianza al convertir a los socios europeos en menos necesarios y relegaría a la Unión Europea a ser un actor estratégico de segundo orden en el mundo.

Por el contrario, la formulación de las nuevas ambiciones de la Unión Europea, planteadas tanto en el nuevo Tratado constitucional como en la Estrategia Europea de Seguridad, en ambos casos implican un mayor rango y capacidad de actuación para la Unión, apuntan a la necesidad de mejorar las capacidades y a hacerlo además garantizando la necesaria interoperatividad en el marco de la Alianza Atlántica.

Una inferioridad tecnológica de las Fuerzas Armadas europeas implicaría dos riesgos añadidos. Por un lado, sólo una abrumadora superioridad tecnológica permite acciones militares contundentes con un nivel de bajas propias reducido. Es difícil que la opinión pública europea esté más preparada que la estadounidense para asumir este tipo de costes humanos en sus operaciones. En segundo lugar, los últimos conflictos en Kosovo, Afganistán o Irak han demostrado que la relación entre tecnología y disminución de daños colaterales es muy estrecha. Tampoco en este punto parece que el estándar europeo pueda ser más laxo que el norteamericano, sino más bien al contrario.

(44) BOYER, BIES; Vicedirector de la Fundación para la Investigación Estratégica, “*Revista de la OTAN*”, otoño 2002.

El segundo problema, más allá del desfase alcanzado con Estados Unidos, es la inadecuación de las actuales capacidades europeas respecto a las demandas que plantea la nueva situación estratégica. Así, de las casi 250 brigadas de combate de las que disponen los países europeos, sólo 50 son desplegables fuera de su territorio (45). Pero si tenemos en cuenta la necesidad de rotación de estas unidades en sus operaciones en el exterior, la cifra de disposición real de fuerza sería de tan sólo 15. Esto significa que de los casi 2 millones de efectivos de los que disponen las fuerzas armadas europeas tan sólo 80 mil pueden ser desplegados simultáneamente en el exterior. Todo ello da muestra de cual es el déficit de capacidades en cuanto a proyección de fuerzas.

El primer requisito para poder superar este déficit de proyección es el transporte, los medios de proyección. Pero a menudo se olvida de que hay un requerimiento previo, la propia proyectabilidad de la fuerza (46). Así, hay unidades que por su peso, su doctrina de empleo y su organización resultan improyectables por muchos medios de transporte de los que se disponga. Este principio obliga a los ejércitos europeos a reestructurar sus unidades terrestres para hacerlas más ligeras, más modulares y más sostenibles en un teatro de operaciones alejado de su territorio. El desarrollo de sistemas más ligeros pero que al mismo tiempo mejoren la capacidad de combate, la movilidad, el nivel de autoprotección de las tropas y un más fácil sostenimiento, supone uno de los retos fundamentales que deberá encarar la defensa europea en los próximos años.

El grado de hostilidad en el que se debe hacer el despliegue y las infraestructuras con las que cuente el país donde se desarrolle la operación también condicionan en gran medida esta capacidad. Así, los medios militares de proyección deben tener cierta capacidad de actuación en ambientes con un cierto grado de resistencia y con las infraestructuras civiles deterioradas. Por el contrario, para determinadas operaciones de mantenimiento de la paz es posible utilizar medios de transporte civiles. No obstante, en la mayoría de las operaciones se realizará una combinación de medios de transporte civiles y militares.

(45) Algunos cálculos establecen en un 3% la actual disponibilidad de despliegue exterior de los ejércitos europeos.

(46) La incapacidad de transporte aéreo será subsanada en buena medida con el programa A-400M que supondrá la adquisición de 160 aviones de transporte de gran capacidad por nueve países europeos. Hay quién sostiene, sin embargo, que este programa no otorga de una verdadera capacidad estratégica global a la UE dadas las limitaciones en autonomía y en capacidad de carga del aparato.

El tercer elemento para la proyección, aún más importante que el transporte, es el mantenimiento logístico de las unidades. Las capacidades logísticas han demostrado en los últimos conflictos ser más críticas y más deficitarias que las propias capacidades de combate. La sostenibilidad de las unidades desplegadas a miles de kilómetros de sus bases requiere una planificación y una complejidad operativa de enormes dimensiones. El auxilio de las nuevas tecnologías en este campo resulta cada vez más esencial. La logística supone además un nuevo desafío para la industria que debe cada vez más disponer de equipos de apoyo que acudan a la zona de operaciones para realizar determinadas tareas de mantenimiento de los sistemas.

Las deficiencias de los ejércitos europeos en estos tres campos (la proyectabilidad de las unidades, los medios de transporte y el apoyo logístico) suponen un serio lastre para la capacidad de proyección de sus unidades, uno de los requerimientos básicos que impone la actual situación estratégica.

El segundo gran déficit militar europeo es el tecnológico. Así, las fuerzas armadas europeas tienen graves carencias en C4ISR (mando, control, comunicaciones, informática, inteligencia, vigilancia y reconocimiento), concepto que está en la base de la actual Revolución de los Asuntos Militares. Son este tipo de tecnologías integradas y aplicadas al campo de batalla las que ofrecen la superioridad necesaria para lograr esa “intervención contundente” a la que aspira la Unión Europea, al tiempo que asegura un adecuado nivel de seguridad para nuestros soldados. La idea es hacer un campo de batalla más integrado y transparente en el que nuestras fuerzas puedan mantener en todo momento la iniciativa.

A fin de dar solución a todo este cúmulo de incapacidades, la Unión Europea puso en marcha un complejo proceso de generación de capacidades bajo la denominación de Plan de Acción Europeo sobre Capacidades (ECAP) (47). Este Plan tiene sin embargo, algunos problemas.

La primera dificultad es que el ECAP ha producido hasta la fecha más papeles que capacidades. Pese a que en la Conferencia de Capacidades de noviembre de 2001 se alcanzaron con holgura los objetivos de fuerza

(47) La evolución de todo este proceso se expone en el Capítulo V de este mismo Cuaderno.

comprometidos (100 mil efectivos, 400 aeronaves, 100 buques), la realidad es que siguen existiendo carencias críticas para el desarrollo de las operaciones fuera de área (48). Así, las sucesivas Conferencias de Mejora de Capacidades no han servido por el momento para crear nuevas ni para suplir esos déficit, sino para realizar inventario de las ya existentes (49).

El segundo problema es que todo el proceso del ECAP se pone en marcha sobre el objetivo definido en Helsinki en 1999 (50). Este objetivo estaba diseñado para un momento estratégico, finales de la década de los 90, en el que la aspiración europea era poder poner en marcha el catálogo de operaciones diseñado en Petesberg (51). Sin embargo, el proceso necesitaba de una profunda revisión para poder hacer frente al nuevo catálogo de misiones contemplado en el Texto constitucional (52), así como a las misiones que en un futuro puedan implicar la lucha contra el terrorismo y la contraproliferación de armas de destrucción masiva.

Para subsanar estas deficiencias, la segunda Conferencia sobre capacidades, celebrada el 19 de mayo de 2003, elaboró un nuevo Objetivo de Fuerzas. Sin embargo, de los 19 grupos de trabajo que debían plantear soluciones a las 41 carencias identificadas, sólo 10 se han constituido en Grupos de Proyecto, es decir sólo en diez de ellos parece haber compromisos nacionales suficientes para superar la carencia (53). Pero el mero

(48) Ver, por ejemplo, el análisis de MISSIROLI, ANTONIO: *“Defence spending in Europe: Is Europe Prepared form Improved Capabilities”*, realizado para la Fundación Cícero en diciembre de 2001.

(49) El método establecido en el ECAP es la voluntariedad de los Estados para asumir compromisos. Esto implica que si no existen voluntarios para solventar una determinada incapacidad, el sistema no puede avanzar.

(50) Disponer de una fuerza multinacional europea, de 50.000 a 60.000 efectivos con los apoyos navales y aéreos necesarios, capaz de desplegar rápidamente —en menos de 60 días— y ser sostenida logísticamente en un escenario lejano durante un año para poder realizar todo el espectro de misiones Petersberg.

(51) Las denominadas misiones Petersberg incluían misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y operaciones en las que intervengan fuerzas de combate en la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

(52) Este nuevo catálogo abarca 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 fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros Estados para combatirlo en su territorio.

(53) Los Grupos de Proyecto ya constituidos son: reabastecimiento en vuelo, búsqueda y salvamento de combate, Cuarteles generales, protección NBQ, fuerzas operaciones

pase a esta segunda fase del ECAP no garantiza que la solución sea próxima. Es más, la declaración de operatividad de la PESD, realizada en base a los objetivos establecidos en Helsinki, sólo ha podido ser aprobada reconociendo las dificultades que existirían para poder llevar a cabo las misiones más exigentes.

No es casual que del mismo modo que una cumbre franco-británica en Saint Maló produjo la base para el objetivo de fuerza aprobado en el año 2000, sea una nueva cumbre entre estos dos países (54), celebrada en Le Touquet el 4 de febrero la que haya estado en la base del nuevo objetivo de fuerzas establecido por el Consejo Europeo en junio de 2004 con un horizonte temporal situado en el 2010. La gran diferencia entre ambos objetivos, es que el primero hacía un gran énfasis en los aspectos cuantitativos, mientras que el nuevo lo hace en lo cualitativo, es decir en la preparación y disponibilidad real de la fuerza para asumir misiones de combate.

El eje de este nuevo objetivo es la creación de los denominados Grupos de Combate (55). Estos grupos consisten en unidades tipo batallón, en torno a los 1.500 efectivos, que incluyen todos los elementos de combate y apoyo logístico necesarios. Deben a su vez poder realizar operaciones de combate en un ambiente de gran hostilidad y a gran distancia de sus bases. Su objetivo debe ser preparar el campo de operaciones para despliegues más tradicionales y de mayor entidad para el mantenimiento de la paz. No obstante, para que estas unidades puedan ser desplegadas se requieren otras capacidades, como el transporte estratégico o determinados medios de apoyo al combate que se engloban en el conjunto del Objetivo de Fuerzas diseñado (56). Este tipo de unidades están, en nuestra opinión, más adaptadas a los requerimientos del actual escenario estratégico y, en especial, en el tipo de capacidad militar necesaria para

especiales, defensa contra misiles balísticos de teatro de operaciones, vehículos aéreos no tripulados, transporte aéreo estratégico, recursos espaciales y procedimientos para operaciones de evacuación y humanitarias.

(54) Francia y Reino Unido juntos representan hoy prácticamente la mitad del gasto en defensa de la Unión Europea.

(55) "Battle Group" según la denominación británica o "Tactical Groups" en versión francesa.

(56) Para más información sobre este concepto puede verse "*Battle Groups to strengthen EU military crisis management?*", *European Security Review*, ISIS Europe, núm: 22, abril 2003.

poder hacer frente a amenazas como las del terrorismo o la proliferación de armas de destrucción masiva.

Como conclusión al estado de las capacidades militares en la Unión Europea podemos afirmar que existe un creciente desfase entre la capacidad militar de los países europeos y los Estados Unidos. Este creciente vacío pone en riesgo tanto la cohesión de la Alianza Atlántica como la del desarrollo futuro de la propia defensa europea. Disminuir este desfase exige, antes que nada, la voluntad de los socios de incrementar el exiguo esfuerzo en defensa que vienen realizando en los últimos años (57). Sin embargo, nuestra previsión es que en la actual coyuntura económica serán difíciles aumentos significativos del gasto militar en la UE salvo que se produzcan nuevos atentados catastróficos, un escenario nunca deseable, en su territorio.

En segundo lugar, los miembros de la UE tienen capacidades redundantes junto a numerosas carencias críticas. En general puede afirmarse que hay una inadecuación grave de las Fuerzas Armadas de los países europeos a las nuevas misiones que exige el entorno estratégico. El ECAP ha demostrado ser un instrumento útil en un esfuerzo para tratar de armonizar esas capacidades, pero ha demostrado también su manifiesta insuficiencia. Así, el principio de voluntariedad que preside el Plan hace que haya incapacidades que queden sin resolver a pesar de haber sido detectadas. En segundo término, hay una gran resistencia a la especialización como fórmula de racionalización de las capacidades comunes (58).

Las previsiones de futuro indican por tanto que el desfase de capacidades entre ambas orillas del Atlántico tenderá a aumentar, al menos a corto y medio plazo. En segundo término, que la evolución de los presupuestos de defensa en la UE estarán en función de cual sea la evolución de las amenazas, y muy en particular, de la posibilidad de nuevos atentados de dimensión catastrófica en nuestro territorio. En tercer lugar, que las capacidades europeas se reorientarán en mayor medida hacia la lucha contra estas nuevas amenazas. En cuarto término, que las capacidades seguirán siendo a medio plazo esencialmente nacionales y que los esfuer-

(57) La mayoría de los miembros de la UE sitúan su esfuerzo en defensa actual en torno al 1% de su PIB.

(58) Estas reticencias comienzan por un país como España que difícilmente podrá renunciar a ninguna capacidad esencial mientras tenga que hacer frente a amenazas “no compartidas”.

zos comunes se limitarán a trata de armonizar y coordinar los objetivos de fuerza y sólo en casos excepcionales la obtención de capacidades comunes. Aún así, el criterio de especialización nacional se aplicará de forma muy limitada.

Por último, las capacidades estarán en función de la definición y de la ambición futuras de la política de seguridad y defensa, pero como ya señalamos en el apartado anterior, las posibilidades de optar por una defensa de Europa independiente de la OTAN son, en el futuro predecible, muy escasas. Esto significa que el principio de no duplicación de medios entre la Unión Europea y la Alianza Atlántica seguirá vigente, al menos desde un punto de vista formal, por largo tiempo.

CONCLUSIÓN

La Unión Europea ha dado en los últimos diez años pasos muy significativos para dotarse por primera vez en su historia de una política de seguridad y defensa común. Así, el nuevo Tratado constitucional incluye tanto una cláusula de asistencia en materia de defensa, una garantía de solidaridad en caso de ataque terrorista y una ampliación del catálogo de misiones militares en el exterior. La Unión se ha dotado a su vez de un concepto estratégico y ha desarrollado un importante entramado institucional para la adopción de decisiones en este campo. Finalmente, la UE ha realizado ya tres operaciones reales (59). Todo ello nos hace pensar que se ha iniciado un camino irreversible para dotar a la Unión de una dimensión militar.

En el seno de la Unión coexisten sin embargo dos visiones contrapuestas sobre la definición y la ambición de su defensa. Para algunos, el objetivo final del proceso debe ser dotar a la Unión de una defensa común que permita la plena autonomía estratégica de la UE y una capacidad de defensa propia al margen de la OTAN. Para otros, la política de seguridad y defensa europea debe ser compatible y complementaria a la existencia de la Alianza Atlántica y la defensa de Europa deberá seguir siendo una responsabilidad esencial de la OTAN. Junto a ellos, hay países reacios a

(59) Operación *MPUE* (Misión de Policía de la UE en Bosnia-Herzegovina), Operación *Concordia* en Macedonia y Operación *Artemisa* en la República Democrática del Congo. A partir del próximo mes de enero de 2005 la UE asumirá también la operación *SFOR* en Bosnia.

asumir ningún compromiso de defensa más allá de sus fronteras y otros sumamente celosos en ceder soberanía en esta materia. Todas estas discrepancias se reflejan en la ambigüedad con la que tanto el texto del Tratado constitucional como la Estrategia Europea de Seguridad deben bordear estas cuestiones más sensibles.

Mientras la Unión Europea no sea capaz de superar estas contradicciones y generar una visión común sobre su defensa a largo plazo, el desarrollo de la política de defensa y seguridad seguirá teniendo una base frágil. Mi previsión es que la UE carece hoy del consenso y la voluntad política necesaria para avanzar hacia una verdadera defensa común, para afrontar por sí sola misiones de gestión de crisis de verdadera relevancia ni para hacer frente, más allá de la declaración de intenciones, de forma común y decidida a la grave amenaza que supone la combinación del terrorismo con la proliferación de armas de destrucción masiva. Sólo una desvinculación progresiva de Estados Unidos respecto a la seguridad de Europa puede situar a los miembros de la Unión frente a sus propias responsabilidades y modificar este panorama.

Existe además una íntima relación entre voluntad y capacidad. En parte, es posible que la Unión carezca de la voluntad política para asumir su propia defensa y seguridad porque carece de los medios necesarios para poder garantizarlas. Pero por otra parte también es posible que la UE carezca de esos medios porque no tiene la ambición ni la voluntad necesarias para culminar esos objetivos estratégicos.

En todo caso, la realidad es que la Unión Europea carece hoy de la capacidad militar no sólo para poder pensar en una defensa autónoma o desarrollar una política de seguridad común más ambiciosa, sino incluso para poder ser un socio estratégico útil y relevante de los Estados Unidos en el marco de la Alianza Atlántica. Es más, el desfase tecnológico y operativo entre las Fuerzas Armadas de ambas orillas del Atlántico ha alcanzado ya límites peligrosos y previsiblemente seguirá creciendo en los próximos años.

Corregir la incapacidad militar europea exigirá tres objetivos simultáneos. En primer lugar, los socios europeos deberemos incrementar nuestro esfuerzo en defensa, hoy situado en mínimos históricos a pesar de la gravedad de las amenazas que nos acechan. En segundo término, tendremos que potenciar los instrumentos que nos permitan racionalizar nuestras actuales capacidades nacionales, evitando la redundancia en unos aspectos para poder suplir así los déficit existentes en otros.

Finalmente, es preciso iniciar un camino de transformación profunda de nuestras Fuerzas Armadas que las adecue en mayor medida al nuevo escenario estratégico en el que deben operar.

En este sentido, la reformulación del Objetivo de Fuerza de Helsinki para el periodo 2004-2010, incluyendo el nuevo concepto de Grupos de Combate, es un paso en la dirección acertada. Sin embargo, existen dudas razonables sobre la voluntad de los socios europeos para asumir los compromisos financieros que implicaría la culminación de ese nuevo Objetivo de Fuerzas, sobre su disposición a aceptar un criterio de especialización que lleve a la renuncia de capacidades militares esenciales en cada país y sobre la verdadera voluntad transformadora de los gobiernos y su capacidad para vencer en ocasiones los fuertes intereses militares e industriales existentes.

La Unión Europea, haciendo de la necesidad virtud, convierte su eficacia para combinar capacidades civiles y militares en una de sus principales ventajas estratégicas para hacer frente a las nuevas amenazas y desafíos. Siendo esto cierto, la Unión no debería escudarse en su gran potencia de capacidades civiles para justificar su debilidad militar. Las capacidades militares no son las únicas necesarias para poder hacer frente a amenazas como el terrorismo, pero será imposible hacer frente a estas nuevas amenazas de forma eficaz si no se cuenta con un instrumento militar suficiente como garantía última de nuestra seguridad.

La amenaza de un atentado terrorista con armas de destrucción masiva en territorio de la Unión Europea, claramente vislumbrada en la Estrategia Europea de Seguridad, es el escenario más catastrófico, pero a la vez nada desdeñable, al que nos enfrentamos. Lamentablemente sólo una consumación de esa amenaza modificaría esencialmente el escenario descrito, tanto en el terreno de la generación de capacidades como en la voluntad política necesaria para poder hacer frente de forma común a estas nuevas amenazas.

La existencia del terrorismo catastrófico nos sitúa ante un mundo más inseguro y peligroso. Los efectos de este terrorismo pueden ser aún peores de lo que fueron las guerras convencionales del pasado. Este tipo de terrorismo no tiene además ningún tipo de limitación moral ni legal en su afán destructivo. Su objetivo último es el aniquilamiento no sólo de nuestras sociedades, sino de nuestras instituciones, nuestros valores y nuestra libertad.

Nos encontramos por tanto ante un conflicto a escala global que enfrenta de manera radical a las democracias contra aquellos que a través de la violencia indiscriminada pretenden imponer un modelo de sociedad perdida en la noche de los tiempos y un totalitarismo basado en la intolerancia política, la desigualdad social y el fanatismo religioso.

La Unión Europea, como una de las instituciones políticas que mejor representa los valores de la libertad y la democracia en el mundo, se encuentra en primera línea de este conflicto, como bien nos recuerdan las víctimas del 11 de marzo en Madrid. La política de seguridad y defensa común tiene en consecuencia como desafío fundamental que estos ataques no puedan volver a repetirse en nuestro territorio. Es más, la Unión está firmemente comprometida en lograr que quienes cometen este tipo de atentados sean definitivamente derrotados y no puedan volver a actuar en ningún otro lugar del mundo.

Sería un grave error, por tanto, pretender dar respuesta a un conflicto que es global y atañe a todas las democracias por el mero hecho de serlo, desde una perspectiva estrictamente regional. No es el momento para el resurgir de viejas rivalidades entre áreas geoestratégicas. El nuevo enemigo no sólo debe unir más a los antiguos aliados atlánticos, sino que debe impulsarnos a ampliar nuestra alianza a todos aquellos que en el mundo creen en la libertad. La política de seguridad y defensa de la Unión Europea debe dejar de mirarse a si misma para entender y hacer frente a las nuevas amenazas y desafíos que nos acechan.

CAPÍTULO OCTAVO

REFLEXIONES FINALES SOBRE LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

REFLEXIONES FINALES SOBRE LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Por JOSÉ MARÍA BENEYTO

INTRODUCCIÓN

La capacidad de la Unión Europea para actuar en la escena internacional es de vital importancia para el proceso de la integración europea en su conjunto. Dentro de la progresiva transformación de la Unión en una Unión Política, y en la perspectiva del nuevo contexto internacional, la seguridad se ha convertido en uno de los objetivos y valores fundamentales de la Unión, tanto hacia el interior, en la defensa de los derechos e intereses de sus ciudadanos, como hacia el exterior. Por su estrecha vinculación con la soberanía de los Estados miembros, la política de seguridad y defensa constituye un área donde es difícil conseguir que los países europeos adquieran una voz común.

Sin embargo, desde su lanzamiento en la Cumbre de Saint-Maló, en diciembre de 1998, por Francia y Gran Bretaña, los últimos años han demostrado que, tras la entrada en vigor de la Unión Monetaria, es en este terreno en donde la Unión Europea ha realizado los progresos más rápidos y espectaculares. Las bases legales de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión (PESD) se hayan ahora firmemente ancladas en el Tratado. La Unión Europea cuenta con estructuras permanentes para la toma de decisiones y la realización de operaciones: Comité Político y de Seguridad, Comité Militar, Estado mayor, Unidad de planeamiento, Comité para la Gestión Civil de Crisis, Agencia de armamentos, Centro de situación, etc.; en total, actualmente algo más de 200 personas al servi-

cio de la PESD. La Unión se ha dotado también, tras los atentados de Madrid, de una cláusula de solidaridad para el caso de un ataque terrorista a cualquiera de sus miembros, y sobre todo, con una visión común sobre las amenazas a las que hacer frente y ante las que adoptar respuestas apropiadas, una Estrategia de Seguridad Europea, definida por consenso entre los ya 25 Estados miembros.

Además, la Unión ha puesto en marcha y es responsable de varias operaciones militares y de policía en los Balcanes, y de una primera operación militar exterior en la República Democrática del Congo llevada a cabo durante el verano de 2003. A partir de 1 de enero de 2005, la Unión asumirá también la sustitución de la OTAN en Bosnia (operación Althea). La existencia simultánea de dos teatros de operaciones exteriores, uno en Europa, y otro fuera de Europa, ha tenido numerosas implicaciones desde el punto de vista de la capacidad militar necesaria, con mayores exigencias de flexibilidad y de organización operacional, así como el desarrollo de nuevos parámetros conceptuales, tales como el de “nación marco”, recursos OTAN, autonomía, etc.

El objetivo principal de los 15 Estados miembros durante el período inicial fue poner en marcha una política eficaz para gestionar las crisis externas. El desastre de Kosovo jugó aquí un papel principal, pues creó en los países europeos la conciencia de la necesidad de actuar conjuntamente y de crear dentro del marco de la Unión los instrumentos necesarios para responder a las crisis. Las misiones Petersberg asumieron inicialmente los compromisos adquiridos en el marco de la Unión Europea Occidental respecto a operaciones de prevención y mantenimiento de la paz. Estas misiones Petersberg han sido ampliadas hasta integrar operaciones específicamente militares. A lo largo de este proceso, se han desarrollado los mecanismos y definido los instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos que se han señalado, también desde el punto de vista de las capacidades militares. Sin duda, la aprobación en diciembre de 2003 de la Estrategia Europea de Seguridad, a propuesta del representante permanente de la PESD, significó un punto álgido en este proceso, inicialmente pragmático, y que ahora cuenta ya con las bases de una definición estratégica consensuada entre los 25.

Qué duda cabe que el escenario internacional posterior al 11 de septiembre de 2001 es profundamente diferente de la situación creada tras la crisis de Kosovo; Irak no son los Balcanes, y tras la ampliación de la Unión a 25, la política europea de seguridad y defensa contará con una

dinámica distinta a la que han tenido los 15 Estados miembros. Pero eso no significa que, dado el contexto internacional, la creciente responsabilidad de la Unión en el escenario internacional como actor global haya disminuido. Antes al contrario.

En el desarrollo de la PESD, han tenido lugar varias fases. Desde su inicio en la cumbre francobritánica de Saint-Maló, la PESD ha estado determinada por dos factores esenciales: por un lado, la evolución del escenario internacional, y por otro, el desarrollo de la política exterior de los Estados Unidos. En Saint-Maló, Francia y Gran Bretaña establecieron la necesidad de que la Unión desarrollara una dimensión militar, cuya ausencia se había notado de forma tan aguda en las sucesivas crisis por las que había atravesado el territorio de la antigua Yugoslavia. El objetivo era ampliar el abanico de medios de acción de la Unión Europea, hasta ahora limitados al terreno de la “soft politics” (ayuda al desarrollo, acuerdos comerciales, cooperación técnica e industrial, ayuda humanitaria, desarrollo institucional, etc.). La PESD en su primera formulación estaba centrada fundamentalmente en la estabilización de crisis externas, cuyo modelo fue el despliegue de las tropas IFOR por la OTAN en Bosnia desde 1995.

A lo largo de estos últimos años, la situación internacional se ha visto modificada por la emergencia del hiperterrorismo, una nueva perspectiva estratégica de los Estados Unidos, y la situación creada por la guerra en Irak. Dentro de la Unión, los dos objetivos principales han sido llevar a cabo con éxito la ampliación y la negociación del Tratado Constitucional. Paralelamente, y de forma un tanto autónoma, la PESD, además de crear una capacidad militar creíble, que fundamente la política exterior de la Unión, ha incorporado progresivamente otra serie de objetivos: la protección de la seguridad de sus ciudadanos; la aceptación de una responsabilidad global creciente en la estabilización de crisis exteriores; y la coordinación de la estrategia europea frente a las amenazas definidas con otras estrategias, en particular la decidida por Estados Unidos para combatir el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, y las consecuencias desestabilizadoras de los Estados fallidos o rebeldes. Tras la aprobación del Tratado constitucional se abordan ahora la creación de nuevos mecanismos institucionales, como la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, y la inclusión de nuevas fórmulas que permitan la realización de acciones conjuntas entre aquellos Estados miembros que lo deseen.

El contexto en el que actualmente se encuentra la PESD es el de un aumento de las situaciones de crisis y de la inestabilidad internacional, tanto en su entorno inmediato, —los Balcanes, el Mediterráneo y el Oriente Próximo— como también en zonas geográficamente más distantes como Afganistán, Irak, África. Los instrumentos y las capacidades de la Unión, tanto civiles como militares, necesitaban ser incorporados a una estrategia de seguridad global, capaz de movilizar todos los recursos disponibles. Este fue el éxito alcanzado en la Cumbre de Tesalónica, con la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad por los 25 Jefes de Estado y de Gobierno.

De esta manera la Unión Europea ha sentado las bases para poder convertirse progresivamente en un actor de seguridad global, con capacidad de respuesta tanto frente al terrorismo o la proliferación de armas nucleares, como frente a otras fuentes más tradicionales de inestabilidad, tales como los conflictos regionales, la quiebra de los Estados o el crimen transnacional organizado. Por ello, el documento de la Estrategia Europea de Seguridad se fundamenta en la convicción de que la seguridad de los ciudadanos y la promoción de los valores que la Unión Europea quiere defender se basan en tres objetivos estratégicos: una capacidad efectiva de respuesta frente a las amenazas exteriores; la construcción de una seguridad compartida con los vecinos de la Unión; y la promoción de un orden internacional basado en un multilateralismo efectivo.

Un actor de seguridad global creíble, que sea más activo sobre todo en la prevención de crisis, y más determinado a desarrollar las capacidades militares, diplomáticas e industriales necesarias, y a la hora de aplicar los múltiples instrumentos para la acción exterior con los que cuenta de una manera coherente. Por ello, para lograr este último objetivo, la Estrategia Europea de Seguridad ha dotado a la PESC de un marco general que permite la definición de las prioridades de cada presidencia de la Unión de una manera más específica, facilitando y promoviendo la continuidad de la PESD, con independencia incluso de que las nuevas cláusulas introducidas en el Tratado Constitucional puedan llegar a ser ratificadas o no.

A lo largo de estos años, la transformación de la PESD ha sido sustancial. En 1999 el concepto de la defensa europea estaba basado en la integridad territorial de los Estados miembros, que o bien seguía siendo una responsabilidad nacional, o era la responsabilidad principal de la OTAN. Desde la emergencia del terrorismo internacional y las nuevas for-

mas de hiperterrorismo, las fronteras entre la intervención exterior y la protección interna han dejado de ser estancas: en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002, la Unión reafirmó consecuentemente el papel de la defensa europea en la lucha contra el terrorismo. El Tratado Constitucional ha introducido una cláusula de asistencia mutua, que respetando la primacía de la OTAN y las culturas nacionales de los países neutrales, abre la puerta a la demostración de una solidaridad real entre los 25. Las bombas en Madrid en marzo de 2004 llevaron al Consejo Europeo a adoptar una cláusula de garantía de solidaridad entre los Estados miembros para el caso de un ataque terrorista contra cualquiera de ellos antes incluso de que se cerraran las negociaciones sobre el Tratado Constitucional.

Los Consejos Europeos de Helsinki y de Feira establecieron los objetivos de capacidades tanto militares como de policía para la puesta en práctica de la PESD. La gestión de crisis, en particular en los Balcanes, era la prioridad estratégica más urgente en aquellos momentos, y las limitaciones de la Unión eran notorias.

A pesar de repetidas declaraciones sobre la necesidad de un mercado europeo de armamentos, la Unión dio inicialmente prioridad a la reorganización de las capacidades militares existentes y no a la reestructuración de la base industrial de la defensa. Únicamente a partir de la creación de una Agencia de armamentos operativa a partir de 2004, decisión adoptada por los 25 Estados miembros, se ha pasado de la perspectiva centrada en las capacidades militares a las capacidades industriales. Esta decisión marca el punto álgido para que se haga posible la armonización de los estándares técnicos de los 25, la financiación de proyectos de investigación, la organización del mercado europeo de la defensa y para el mantenimiento de la competitividad europea en sectores clave.

Otro aspecto esencial en el cambio que se ha producido en estos últimos años y de cara al futuro de la PESD, es el paso a una perspectiva que tenga en cuenta de una manera cada vez más integrada los aspectos civiles y militares de la seguridad. La experiencia de las guerras de la antigua Yugoslavia demostraron de forma fehaciente la necesidad de contar con instrumentos muy diversos. Junto al despliegue de fuerzas militares son necesarios los recursos de policía; también la reconstrucción tras la finalización de la acción militar requiere capacidades para entrenar fuerzas locales que permitan la reconstrucción del país y la reorganización de las estructuras locales, judiciales y de policía. Por ello el Consejo Europeo de Feira fortaleció los instrumentos no militares en la gestión de crisis. Para

el futuro, la cuestión principal no es tanto la coherencia en la aplicación de los diferentes instrumentos, como la coherencia en los diferentes medios de acción. Ahora se trata de integrar de forma coherente y coordinada objetivos y medios de acción tan dispares como la lucha contra el terrorismo, la gestión de crisis, el mantenimiento de la seguridad interior y exterior, o la cooperación al desarrollo y la consolidación institucional de terceros países a través de la cláusulas democráticas y los acuerdos comerciales, así como la coordinación de los recursos y las políticas que llevan a cabo la Comisión y el Consejo.

La imagen que proyectan hacia fuera la PESD y la PESC es el de una notable complejidad de medios, de recursos y de acciones. Esa multiplicidad de instrumentos intenta responder a la complejidad, no menor, del escenario internacional. Sin duda desde el fin de la era bipolar, el mundo se ha convertido en una realidad mucho más compleja y diferenciada, y a la vez de forma paradójica también más tendente hacia la unidad.

Es cierto que el sistema internacional no puede reducirse a una confrontación dual de un grupo frente a otro, de la misma manera que la resolución de las crisis de un mundo cada vez más impredecible no puede basarse exclusivamente en la acción militar ni tampoco, a la inversa, confiando exclusivamente en la ayuda económica y comercial, o en el utópico intento de eliminar las causas de la violencia por medios puramente humanitarios. Posiblemente el valor añadido de la Unión resida precisamente en su potencialidad de llevar a cabo de forma integrada todas las facetas posibles de la acción internacional.

Sería sin embargo un error pensar que esa complejidad obliga a considerar de la misma manera unas y otras amenazas. Es evidente que la lucha contra el terrorismo internacional, la proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, constituyen en estos momentos prioridades. Estas prioridades nos acercan al concepto estratégico desarrollado por Estados Unidos.

Otra dimensión, sobre la que se ha insistido recientemente, es la temporal (1). Ni el calendario previsto para las intervenciones militares, como

(1) Cfr. JAVIER SOLANA, "Preface" al libro publicado por el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE con motivo de los cinco primeros años de la PESD: *"EU Security and Defence Policy. The first five years (1999-2004)"*, ed. De Nicole Gnesotto, París 2004, págs. 8ss., y el artículo de NICOLE GNESOTTO, *"ESDP, results and prospects"*, en dicho volumen, págs. 11-31.

se demostró en Kosovo, en Afganistán o en la propia República Democrática del Congo, es nunca tan reducido en el tiempo como se prevé inicialmente, ni tampoco la fase de la estabilización y de la reconstrucción después de la gestión puramente militar del conflicto es nunca tan civil como se podría desear. Como se ha expuesto detalladamente en los capítulos que anteceden a estas páginas, esta serie de factores ha tenido una influencia decisiva sobre las capacidades militares requeridas. Si en 1999 el conflicto de Bosnia-Herzegovina fue el estímulo principal para establecer un “headline goal” de 60.000 hombres y para poner en marcha los instrumentos militares de la Unión, en 2004 las diversas intervenciones llevadas a cabo en crisis externas han desarrollado el concepto del Grupo de batalla (“battle group”). Las fuerzas para mantenimiento de la paz, más estáticas, más permanentes y más masivas, necesitan ser combinadas con fuerzas de acción rápida, más móviles, flexibles y ágiles. Estos dos esquemas operativos pueden ser necesarios de manera conjunta o alternativa en las fases sucesivas de una misma intervención militar.

En su conjunto, el desarrollo de la Política de Defensa y de Seguridad ha sido más rápido que la Política Exterior de Seguridad. La defensa ha adquirido una especie de autonomía propia dentro de las políticas comunes de la Unión y en particular en su relación con la política exterior. En este sentido, la Estrategia Europea de Seguridad ha sido también un intento de devolver una cierta primacía a la política exterior, o al menos, de generalizar la aproximación pragmática y gradualista que la política de defensa había llevado a cabo hasta estos momentos por medio de la definición de una estrategia global común.

A pesar de los logros alcanzados, la PESD sigue estando sometida a no pocos estreñimientos estructurales. El principal de ellos es sin duda el de su vinculación con los Estados Unidos y la compatibilidad de la OTAN con la consolidación de una Europa política y estratégica. El otro aspecto esencial es el de la relación entre las soberanías nacionales con la construcción de una política europea dirigida a reforzar políticas comunes en un área de tanta sensibilidad como la política de seguridad y defensa.

Desde el punto de vista institucional, las dos cuestiones principales que se plantean hacen referencia, en primer lugar, a la cuestión de la unanimidad y a alternativas que hagan posible fórmulas de flexibilidad frente al mantenimiento de la unanimidad como principio general. La segunda

cuestión atañe a la falta de competencia de la Comisión y del Parlamento Europeo en estas materias.

Sobre la relación de las soberanías nacionales con el progresivo desarrollo de una política europea común, se olvida sin embargo con frecuencia un aspecto esencial. En la medida en que los Estados europeos introducen una mayor dimensión militar en el marco de la Unión, también fortalecen el papel de la soberanía nacional en la construcción europea. En la medida en que se introduce de una manera más consciente el elemento militar en la Unión, también se refuerza su naturaleza intergubernamental. El nuevo contexto de la seguridad internacional está dotando de nueva legitimidad y autonomía a los Estados nacionales. Por otra parte, la globalización de la seguridad muestra también de forma evidente los límites inherentes al marco estrictamente nacional. Se produce por tanto aquí un movimiento que va en las dos direcciones: fortalecimiento de la seguridad nacional, pero también incremento de la necesidad de una mayor integración de los Estados miembros. Es un movimiento similar al que ha tenido lugar con Naciones Unidas y el multilateralismo; si algo ha hecho patente la crisis de Irak, es, por una parte, la ineficacia interna de las Naciones Unidas a la hora de adoptar decisiones en situaciones de crisis reales, y por otra parte, la necesidad para cualquier país de contar con la legitimidad internacional y la acción conjunta de la comunidad internacional a la hora de resolver eficazmente las crisis.

A lo largo del desarrollo de la PESD, se ha puesto de manifiesto que los Estados Europeos no van a poder evitar llevar a cabo una mayor integración en el intercambio de información y de inteligencia, en el control de los flujos de capital vinculados al terrorismo, o en la represión del crimen organizado y en la armonización de sus sistemas judiciales. Entre control nacional y cooperación multinacional, la amenaza terrorista está así introduciendo una dinámica nueva, una especie de integración forzada, a pesar de los recelos que puedan seguir manteniendo los Estados.

Lo que se pone aquí de manifiesto es una evolución del concepto tradicional de integración, en el sentido de que como ha demostrado el desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa, nos encontramos ante un tipo intermedio de integración, que no es estrictamente comunitario ni tampoco estrictamente intergubernamental, y en el que las funciones del Alto Representante (en el futuro todavía en mayor grado, las funciones del Ministro de Asuntos Exteriores) representan de alguna manera la expresión más gráfica. La propia adopción de la Estrategia de Seguridad

Europea demuestra cómo es posible establecer un consenso entre los Estados miembros sin necesidad de pasar a través de los cauces formales de las negociaciones intergubernamentales o, alternativamente, de someter esas cuestiones a un imposible voto por mayoría cualificada. El establecimiento en el futuro del Ministro de Asuntos Exteriores y de un servicio diplomático de la Unión Europea, así como la puesta en marcha de la Agencia de armamentos, que implicarán necesariamente tanto a los Estados miembros como a la Comisión, harán necesarios una serie de nuevos instrumentos que modificarán sustancialmente el balance tradicional entre soberanía nacional y la afirmación del interés europeo de seguridad.

Al tratarse de uno de los núcleos duros de la soberanía de los Estados miembros, éstos se han mostrado particularmente recelosos a la hora de aceptar cualquier procedimiento de toma de decisiones que pudiera debilitar la regla de la unanimidad. Ha sido por ello precisamente por lo que en este área de la seguridad y defensa se han desarrollado de forma más significativa formas muy diversas de flexibilidad o integración flexible.

Desde los años 80 la cooperación de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa fuera del marco del Tratado ha sido muy variada. El Tratado de Niza introdujo la posibilidad de la cooperación reforzada y de mecanismos de abstención constructiva en la Política Exterior y de Seguridad Común, pero excluyó estos instrumentos de forma explícita en el área de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Sin embargo, sin el paso al voto por mayoría cualificada o a formas de flexibilidad, es poco previsible que pueda llevarse a cabo una política de seguridad y defensa creíble y efectiva con veinticinco o más países miembros.

Es por ello que la Convención sobre el Futuro de Europa se ocupó específicamente de esta cuestión, y en el borrador de Tratado constitucional, aprobado finalmente en julio de 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno, se incluyeron nuevas opciones y posibilidades para llevar a cabo formas de integración flexible entre los países miembros de la Unión en las áreas de la PESC y la PESD. La cuestión básica en este contexto es si la aplicación del Tratado constitucional será capaz de mejorar sustancialmente la capacidad de acción y facilitar así una integración más estrecha en el terreno de la PESC y de la PESD entre los veinticinco miembros de la Unión, sin marginar intereses nacionales o excluir a países individuales. Además el Tratado Constitucional ha instaurado una nueva forma de cooperación reforzada, específica para el área de la

Política de Seguridad y Defensa (que, de acuerdo con el Tratado Constitucional, es ahora una “Política Común de Seguridad y Defensa”), la “cooperación estructurada permanente”.

A continuación se analizan los diferentes mecanismos de flexibilidad que a partir de la aprobación del Tratado Constitucional, y a la espera de su ratificación por los Estados miembros, podrán ser llevados a la práctica por los Estados miembros: cooperación reforzada, cooperación estructurada, abstención constructiva, y formas de cooperación fuera del Tratado.

FLEXIBILIDAD Y COOPERACIÓN REFORZADA DESPUÉS DE NIZA

La flexibilidad en la política exterior y de seguridad y defensa es ya una realidad fuera de los Tratados en la forma de la cooperación intergubernamental a través de un número limitado de países miembros de la Unión Europea. Estas iniciativas cubren realidades muy distintas, que van desde la coordinación informal y lo que se ha denominado el “minilateralismo” (2) en política exterior hasta acuerdos formales en áreas determinadas de cooperación en materia de defensa.

En ocasiones, esta cooperación limitada a un número determinado de países no se ha debido al deseo de avanzar en áreas de interés común, sino al hecho de que no existiera un consenso dentro de la propia Unión Europea. Ocurrió, por ejemplo, con el grupo de contacto para Bosnia, o en la creación de coaliciones *ad hoc* durante la crisis de Irak. En determinadas situaciones, los países grandes de la UE se han visto tentados por la imagen alternativa de un “Directorio” fuera de la Unión Europea. Los Grupos de Contacto para Bosnia y Kosovo son ejemplos de cooperación en donde Alemania, Inglaterra y Francia (en el caso del Grupo de Contacto de Kosovo, también Italia) coordinaron estrechamente su posición con Estados Unidos y Rusia. Hay que señalar también que no han

(2) Cfr. ANTONIO MISSIROLI, “CFSP, Defence and Flexibility”, Chaillot Papers 38, Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO, París 2000, pág. 29. Sobre las cooperaciones reforzadas en defensa, cfr. entre otros, M. NONES, “A Test Bed for Enhanced Cooperation: the European Defence Industry”, en: “The International Spectator”, 3/2000, págs. 25-35; B. HALL, “How flexible should Europe be?”, Center for European Working Paper, Londres 2000; E. REITER / R. RUMMEL / P. SCHMIDT (eds), “Europas ferne Streitmacht. Forschungen zur Sicherheitspolitik”, vol. 6, Hamburgo 2002; U. DIEDRICH / M. JOPP, “Flexible modes of Governance: Making CFSP and ESDP work”, en: “The International Spectator” 3/2003, págs. 1-30.

sido escasos los momentos en los que los países medianos y pequeños de la Unión se han opuesto a este tipo de cooperación por entender que les excluía del procedimiento de toma de decisiones y por considerarlos una quiebra de la solidaridad entre los miembros de la Unión.

En el campo de la política de defensa, la cooperación fuera de la Unión se ha desarrollado en los últimos años, por ejemplo, a través de la brigada francoalemana como elemento nuclear del Eurocorps, o a través de otro tipo de iniciativas de fuerzas multinacionales como Eurofor y Euromarfor (en este último caso estableciendo una cooperación más estrecha entre Francia, Italia, España y Portugal para misiones frente a posibles crisis en la región del Mediterráneo).

La cooperación intergubernamental fuera de los Tratados ha tenido un peso específico en el terreno de la cooperación de la industria de la defensa. La “Carta de intenciones” (Letter of Intent, Lol) firmada en 1998 por Francia, Gran Bretaña, Alemania, Italia, España y Suecia condujo a un Acuerdo-marco en el año 2000, en el que se definió la cooperación en áreas tales como la seguridad del suministro, las normas de exportación, la seguridad de la información, la investigación y el desarrollo tecnológico, el tratamiento de la información técnica, y la armonización de las normativas internas. Con anterioridad, en 1996, Francia, Gran Bretaña, Alemania e Italia habían constituido la Organización para la cooperación conjunta en materia de armamento (OCCAR), con la función específica de servir como centro de coordinación, control y desarrollo de los programas de armamentos que pudieran serle asignados a esta organización por sus miembros, y la promoción de actividades conjuntas en el futuro. OCCAR recibió status jurídico a través de la Convención OCCAR, que entró en vigor en enero de 2001 (3).

En relación con la cooperación intergubernamental fuera del Tratado, el interrogante principal es determinar hasta qué punto estas iniciativas podrían llegar a converger en el marco de la Unión Europea, evitando así estructuras paralelas que a la larga son costosas desde el punto de vista tanto político como financiero y que cuestionan la efectividad de la Unión Europea como un todo. Es difícil sin embargo pensar que pueda llevarse a cabo la convergencia hacia la Unión Europea de las iniciativas existentes de una manera global; en cada caso harán falta soluciones específi-

(3) Convention on the Establishment of the Organisation for Joint Armament Cooperation, OCCAR, Farnborough, 9 de septiembre de 1998.

cas. En este sentido son de particular importancia las propuestas hechas por el Tratado Constitucional, que serán analizadas más adelante.

El Tratado de Niza no previó ningún mecanismo de flexibilidad en la Política Exterior y de Seguridad y en la Política de Seguridad y Defensa. Tampoco mejoró sustancialmente el procedimiento de toma de decisiones en estas áreas. Aunque se introdujo la posibilidad del voto por mayoría cualificada, esta opción quedaba limitada por una serie de limitaciones bastante estrictas, y en todo caso la unanimidad seguía siendo necesaria en cada caso antes de que pudieran adoptarse decisiones por mayoría.

Niza tampoco supuso un avance significativo en lo que se ha denominado *formas de flexibilidad "predeterminadas"*, es decir, mecanismos de integración flexible que sean previamente definidos en el Tratado. El artículo 17 del Tratado, por ejemplo, estableció que las obligaciones adquiridas por determinados Estados miembros en el marco de la OTAN debían ser respetadas, y el mismo artículo también menciona la posibilidad de una cooperación en materia de armamentos entre un número determinado de Estados miembros. Pero estas cláusulas están formuladas de una manera notoriamente vagas, o hacen referencia a obligaciones asumidas por los Estados miembros que se derivan de compromisos externos a la propia Unión. En ningún caso establecen un compromiso sustancial por parte de los Estados miembros en el marco de los Tratados.

En el contexto del debate sobre la política exterior y sobre el desarrollo futuro de la política de seguridad y de defensa, se han venido analizando en los últimos años posibles formas de flexibilidad predeterminada, tales como la cláusula de asistencia mutua, o un uso más eficiente de los recursos y una convergencia reforzada de las políticas nacionales de defensa. Para el sector de la industria de defensa, se ha propuesto avanzar en el terreno de la normativa de mercado, estándares y normas técnicas, control de exportaciones, y en la política de investigación y desarrollo. En este sentido se ha abogado en diferentes ocasiones por una revisión del artículo 296 del Tratado con el fin de poder crear un mercado común de armamentos entre los países dispuestos a establecer entre ellos este tipo de compromisos.

Por lo que hace referencia a las *cooperaciones reforzadas*, el Tratado de Niza modificó las cláusulas previstas en el Tratado de Ámsterdam y extendió la cooperación reforzada también a la Política Exterior y de Seguridad Común. Algunas de las nuevas cláusulas estaban dirigidas a facilitar el uso de la cooperación reforzada. Así, el artículo 43 del Tratado

de la Unión Europea (TUE) modificado en Niza establece que la mayoría requerida para iniciar una cooperación reforzada se reduce a ocho Estados miembros, haciendo así posible que en el futuro, y frente a lo que sucedía en el Tratado de Ámsterdam, no se precise una mayoría de países miembros para poner en marcha una cooperación reforzada. Pero mientras que se eliminó el veto en el primer y tercer pilar, haciéndose imposible que un único país pudiera bloquear la decisión de iniciar una cooperación reforzada, el veto se mantuvo en el segundo pilar. Paradójicamente, junto a la apertura de la Política Exterior y de Seguridad al mecanismo de integración flexible de la cooperación reforzada, el Tratado de Niza estableció taxativamente que este mecanismo de la cooperación reforzada únicamente podría ser utilizada para la puesta en práctica de una acción común o de una posición común, excluyéndolo en todo caso además de materias que tuvieran implicaciones militares o de defensa.

Los recelos crecientes de un número de Estados miembros respecto a las cooperaciones reforzadas se hicieron presentes en las limitaciones y condiciones bajo las que una cooperación reforzada podía llevarse a cabo según el Tratado de Niza. Así, las cooperaciones reforzadas en el marco de la PESC deben en todo caso salvaguardar los valores y servir a los intereses de la Unión en su conjunto, fortaleciendo su identidad como una fuerza coherente en la escena internacional. Cualquier iniciativa de cooperación reforzada en el marco de la PESC debe respetar los principios, objetivos, orientaciones generales y la coherencia de la PESC, así como las decisiones adoptadas en el marco de dicha política, garantizando la coherencia con el conjunto de las políticas de la Unión y de su actividad exterior. Estas condiciones deben de contemplarse en conexión con los criterios generales previstos para las cooperaciones reforzadas en el artículo 43 del Tratado de la Unión (TUE). Los umbrales así establecidos para poner en marcha una iniciativa de cooperación reforzada en el marco de la PESC seguían siendo muy altos. De hecho, su aplicación en la práctica ha sido muy limitada.

En ocasiones se ha considerado también la *abstención constructiva* introducida en el Tratado de Ámsterdam en el marco de la PESC como un instrumento de flexibilidad. Sin embargo más que un instrumento para facilitar soluciones flexibles que hagan posible que un número determinado de países avance de forma conjunta, la abstención constructiva es un mecanismo para promover el consenso entre los países miembros. Por ello, el artículo 23.1 del TEU establece que si más de un tercio del voto

ponderado de los países miembros decide acogerse a la posibilidad de realizar una declaración formal de abstención constructiva, esa decisión no será adoptada.

De esta manera la situación tras el Tratado de Niza estaba marcada, por una parte, por el desarrollo de fórmulas de cooperación intergubernamental entre los Estados miembros fuera del Tratado, y en particular en el terreno de la cooperación industrial y militar. Para no pocos analistas, el vacío de mecanismos legales en el Tratado que posibilitaran el desarrollo de fórmulas de cooperación más estrecha entre un número de países miembros, podía llevar a deficiencias en la capacidad de acción de la Unión Europea. Otros señalaban, sin embargo, las dificultades anejas a la construcción de una Europa de la Defensa con distintas velocidades o tributarias en mayor o menor medida del modelo del Directorio. Tras el Tratado de Niza, y en la perspectiva del desarrollo de la PESD desde Saint-Maló en 1998, la Convención para el Futuro de la Unión Europea se encontraba ante un reto evidente: debía ser capaz de crear fórmulas de cooperación, capaces a la vez de no enajenarse la voluntad de los Estados medianos y pequeños o los Estados neutrales, y por otra parte, de integrar progresivamente los mecanismos de flexibilidad establecidos fuera del Tratado.

LAS PROVISIONES DEL TRATADO CONSTITUCIONAL

En el origen de las nuevas cláusulas de flexibilidad introducidas en el Tratado Constitucional, se encuentran las propuestas sometidas a la Convención conjuntamente por Francia y Alemania. En su Propuesta conjunta sobre la arquitectura institucional de la Unión Europea de 14 de enero de 2003, Francia y Alemania llegaron incluso a abogar por la introducción de la votación por mayoría como regla habitual de la PESD, manteniendo la unanimidad en la PESD junto con la apertura de este ámbito a las cooperaciones reforzadas (4).

Una serie de propuestas conjuntas de los ministros de Asuntos Exteriores francés y alemán se habían presentado ya a la Convención en

(4) Contribución franco-alemana a la Convención Europea sobre la arquitectura institucional de la Unión, Bruselas, 16 de enero de 2003 (CONV 489/03).

noviembre de 2002 (5). De Villepin y Fischer propugnaban que la cooperación reforzada, que debía poder ser iniciada incluso por un número pequeño de países y decidida por mayoría cualificada, debía aplicarse a un número amplio de áreas de la política de defensa: fuerzas multinacionales con capacidades de mando integrado; armamento y capacidades militares; gestión de recursos humanos; y entrenamiento, desarrollo tecnológico y doctrinas comunes, excluyéndose sin embargo la cooperación reforzada en el lanzamiento y la ejecución de operaciones militares. Esta propuesta francoalemana recomendaba la adición de un protocolo al Tratado en el que se establecieran compromisos en relación con la distribución de las funciones y de los recursos, así como para la mejora de las capacidades militares y de la armonización y planificación de las normativas internas. En el terreno de la cooperación de la industria de defensa, Francia y Alemania proponían incluir otro protocolo en el que se hiciera referencia a proyectos como OCCAR o la Carta de Intenciones, protocolo que podría ser suscrito por un número de países bajo cooperación reforzada con la posibilidad de extenderlo posteriormente a otros participantes. Por último, Francia y Alemania proponían que aquellos países que lo desearan pudieran introducir a través de una cooperación reforzada en el marco de la Unión Europea las obligaciones asumidas por estos Estados en el contexto del Tratado de la UEO, lo que implicaría trasladar también la cláusula de asistencia mutua del artículo 5.

Una iniciativa más ambiciosa, y sin duda notoriamente más polémica, fue la propuesta que realizaron el 29 de abril de 2003 los jefes de Estado y de Gobierno de Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo sobre la creación de una Unión Europea de Seguridad y Defensa, con motivo de la reunión oficial de estos cuatro países en Tervuren, en el momento de mayor enfrentamiento entre estos países y los Estados Unidos con motivo de la crisis de Irak (6). Uno de los objetivos principales de esta propuesta era precisamente la de introducir más flexibilidad.

(5) Contribución de los Sres. Dominique de Villepin y Joschka Fischer, miembros de la Convención, presentando las propuestas conjuntas franco-alemanas para la Convención Europea en el área de política de seguridad y defensa, Bruselas, 22 de noviembre de 2002 (CONV 422/02).

(6) Conclusiones de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica sobre la Defensa Europea, Bruselas, 29 de abril de 2003.

Ello se refiere en particular a la propuesta de creación de una Unión Europea de Seguridad y de Defensa abierta a todos los miembros actuales y futuros de la Unión Europea con un compromiso de asistencia y ayuda mutua, la armonización de posiciones en política de seguridad y defensa, la coordinación de los esfuerzos de defensa, el desarrollo de las capacidades militares, y un aumento del gasto de inversión en equipamiento militar. Esta nueva entidad aparecía por tanto estructurada como una forma de cooperación reforzada unida a fórmulas de integración diferenciada. Solamente algunas de las iniciativas que la Unión Europea de seguridad y defensa llevaran a cabo estarían abiertas a todos los países miembros interesados, entre ellas el desarrollo de una fuerza de acción rápida, capacidades conjuntas para el desarrollo de la protección nuclear, biológica y química, una estructura para la planificación militar, la creación de un mando para el transporte estratégico aéreo, un sistema europeo de ayuda humanitaria primaria, y la creación de centros de entrenamiento europeos. Esta propuesta de los cuatro países preveían un proceso en varias fases para la creación de la Unión Europea de seguridad y defensa (UESD), sobre la base del modelo de varias velocidades y la creación de un núcleo duro. Con independencia del vacío político en el que se efectuó, la pregunta fundamental en relación a la propuesta de Tervuren sigue siendo la de la relación entre la política de seguridad y defensa de la Unión Europea y la nueva entidad “Unión Europea de seguridad y defensa”. En particular, si no todos los miembros de la Unión entrarán a formar parte de la Unión Europea de seguridad y defensa.

Dentro de la Convención sobre el Futuro de Europa se crearon dos Grupos de trabajo sobre, respectivamente, acción exterior y defensa. El informe final del Grupo de Defensa pone de manifiesto el papel central jugado por las reflexiones sobre la cuestión de la flexibilidad, al establecer una combinación de diferentes opciones que van desde la flexibilidad caso por caso y la abstención constructiva, pasando por áreas predefinidas de flexibilidad (la cláusula de asistencia mutua y la definición de capacidades militares en la eurozona de defensa) y la introducción de una cláusula de cooperación reforzada (7). Comparativamente, el Grupo de trabajo sobre la Acción Exterior de la Unión dedicó únicamente unos comentarios marginales al tema de la flexibilidad en su informe final, men-

(7) Informe final del Grupo de Trabajo VIII-Defensa, Bruselas, 16 de diciembre de 2002 (CONV 46/102 GT VIII 22).

cionando la posibilidad de una cooperación operacional entre un número limitado de Estados miembros, como una “coalition of the willing” para llevar a cabo operaciones específicas en el marco del desarrollo de decisiones del Consejo, sin determinar sin embargo los procedimientos y las condiciones (8). El Informe sobre la Acción Exterior establecía que la abstención constructiva debía de ser contemplada como una vía para facilitar la toma de decisiones, y que se debía de llevar a cabo una extensión del voto por mayoría cualificada y un número de reformas institucionales, aunque admitía que no existía un consenso definitivo entre sus miembros sobre estas cuestiones.

De hecho, la reforma institucional de la política exterior de la PESC y de la PESD se convirtió en un punto muy controvertido de la Convención, origen de fuertes enfrentamientos entre sus miembros. Al final, el establecimiento del voto por mayoría cualificada como la norma general en la PESC se rechazó debido a la fuerte resistencia de los gobiernos de algunos Estados miembros (en particular de Gran Bretaña y Suecia) y de algunos países candidatos del Centro y Este de Europa. El texto final refleja este disenso y la introducción de la mayoría cualificada en situaciones muy limitadas.

El mayor avance en la cuestión de la flexibilidad en la PESC y en la PESD se produjo en las últimas semanas de la Convención, al asumir elementos principales del debate de los Grupos de Trabajo y también de las propuestas nacionales y de las propuestas conjuntas que se habían realizado durante la Convención. El penúltimo borrador de Tratado Constitucional contenía todavía una cláusula en la cual se excluía expresamente la cooperación reforzada de materias con implicaciones en defensa o militares. Únicamente en la última fase de la Convención fue cuando esta prohibición se consiguió superar. El texto final del Tratado Constitucional prevé una cláusula revisada de cooperación reforzada en política exterior y de defensa sin, en principio, ninguna restricción aplicable a la PESD (9). La autorización para iniciar una cooperación reforzada se otorga por unanimidad por el Consejo a requerimiento de los países miembros interesados y después de recibir las opiniones del Ministro Europeo de Asuntos Exteriores y de la Comisión sobre la coherencia con

(8) Informe final del Grupo de Trabajo VII-Acción Exterior, Bruselas, 16 de diciembre de 2002 (CONV 459/02 GT VII 17).

(9) Artículos I-44 y III-419.2

la PESD y con las otras políticas de la Unión de la cooperación reforzada propuesta. El Parlamento Europeo debe también ser informado. El procedimiento aparece como menos complejo de lo que prevé actualmente el Tratado, sobre todo porque se ha abolido la conexión con una acción o posición común previa. Una condición para el inicio de cualquier cooperación reforzada es que debe de ser propuesta por al menos un tercio de los Estados miembros (10).

De mayor relevancia que en materia PESC son los mecanismos de integración flexible propuestos para la PESD. El Tratado Constitucional establece fórmulas concretas de flexibilidad para la PESD en varias cláusulas: 1) los Estados miembros que establezcan fuerzas multinacionales pueden ponerlas a disposición de la PESD (11); 2) el Consejo puede encargar la ejecución de misiones determinadas a un grupo de países (12), en particular operaciones de gestión de crisis (13). Los Estados miembros que lleven a cabo estas operaciones deben de acordar entre ellos la gestión de la misión “en asociación” con el Ministro de Asuntos Exteriores (14); 3) los Estados miembros que cumplan unos niveles superiores de capacidades militares y que hayan realizado compromisos vinculantes en la perspectiva de llevar a cabo misiones más exigentes, deberán establecer una cooperación estructurada dentro de la Unión (15). Estos Estados miembros figurarán en una lista en un protocolo anejo al Tratado constitucional, en el que se contendrán también los criterios de capacidades militares exigidas y las obligaciones que hubieran definido (16); 4) se constituirá una Agencia Europea de Defensa (Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento) abierta a todos aquellos Estados miembros que deseen participar. Dentro de la Agencia, se establecerán grupos específicos de países que persigan proyectos conjuntos (17). Por lo que hace referencia a la cláusula de asistencia mutua (18), no se ha mantenido sin embargo en la Conferencia Intergubernamental la cooperación

(10) Artículo I-44.2

(11) Artículo I-41.3

(12) Artículos I-41.5 y III-310.1

(13) Artículo I-41.1

(14) Artículo III-310.1.1

(15) Artículos I-41.6 y III-312

(16) Artículo III-312.1

(17) Artículos I-41.6. y III-311.2

(18) Artículo I-41.

reforzada limitada a un número determinado de países que se había previsto en el borrador de la Convención. La cláusula de asistencia resultante es obligatoria para todos los Estados miembros, pero algo más diluida en su formulación.

Por otra parte, hay que considerar sin embargo que la regla básica de decisión en la PESD y en la PESD sigue siendo la unanimidad, y que aún en aquellos casos en los que se permite el voto por mayoría cualificada en la PESD, tiene que existir un consenso en un estadio previo (19). Las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa están sometidas a la regla de la unanimidad absoluta (20). Los casos de unanimidad, la abstención constructiva hace posible al menos un cierto grado de flexibilidad, si bien se prevé la posibilidad de obstaculización por parte del Estado abstencionista (21).

LA COOPERACIÓN REFORZADA Y LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE

El Tratado Constitucional ha supuesto un avance importante para la posibilidad de realizar cooperaciones reforzadas en el marco de la política exterior y de seguridad común, al eliminar el vínculo que existía entre la cooperación reforzada en este área y la aprobación previa de una posición común o una acción común, tal y como se había establecido en el Tratado de Niza. En la medida en que el Tratado Constitucional define a la PESD como parte integral de la PESD, el instrumento de las cooperaciones reforzadas debería ser también aplicable a la PESD, aunque no se ha hecho ninguna mención explícita en el texto en este sentido. Sobre la base de la cláusula de cooperación reforzada, los países miembros de la

(19) Art. III-300.1, que sigue manteniendo en sus líneas esenciales el veto “por motivos vitales y explícitos de política nacional”.

(20) Art. III-300.4

(21) Art. III-300.1: “*Si un miembro del Consejo se abstiene en una votación, podrá completar su abstención con una declaración oficial. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión europea, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión. Con espíritu de solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pueda entrar en conflicto con la acción de la Unión basada en doble decisión u obstaculizada, y los demás Estados miembros respetarán su posición. Si el número de miembros del Consejo que complete su abstención con tal declaración representa al menos un tercio de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión, no se adoptará la decisión.*”.

Unión pueden llevar a cabo cualquier tipo de iniciativa en política exterior, en cooperación en defensa o en otra materia que no sea objeto de una cooperación estructurada en defensa (22).

Se ha superado por tanto la prohibición establecida por el Tratado de Niza para la defensa. Ahora bien, las condiciones para el lanzamiento de una cooperación reforzada siguen siendo —justificadamente— muy estrictas. Sólo son posibles en materias que no sean competencia exclusiva de la Unión y ser iniciadas por al menos un tercio de los Estados miembros; deben tener como finalidad impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar el proceso de integración; han de ser adoptados por el Consejo como último recurso, cuando se haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos no pueden ser alcanzados por la Unión en su conjunto; y, debe permanecer abierta a todos los Estados miembros (23). Las decisiones que se adopten en el marco de una cooperación reforzada y que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa, requerirán en todo caso la unanimidad (24).

La gran innovación del Tratado Constitucional en materia de defensa es la introducción de la cooperación más estrecha en este área, que recibe la denominación de “cooperación estructurada permanente”. Se trata de una fórmula de flexibilidad predefinida en el área de las capacidades militares. El borrador de la Convención preveía una cláusula muy estricta, según la cual los Estados Miembros que deseen y puedan alcanzar niveles más elevados de capacidad militar y que estén dispuestos a asumir compromisos más vinculantes en relación con misiones de mayor exigencia, deberán figurar en una lista incluida en un protocolo anejo al Tratado Constitucional (25).

Sin embargo, la Convención no elaboró finalmente este protocolo, y el borrador propuesto para la cooperación estructurada produjo una vívida reacción por parte tanto de países marcadamente atlantistas como de los no-alineados, lo que condujo a una revisión de este artículo. El resultado es una fórmula más abierta y transparente, referida a la asunción por parte de aquellos Estados miembros que deseen participar en la “coope-

(22) Artículo I-41.1

(23) Arts. I-44 y III-416 a III-423

(24) Art. III-422.3

(25) Art. III-312.1 del Tratado Constitucional propuesto por la Convención Europea, adoptado el 13 de junio y el 10 de julio de 2003 (CONV 850/03).

ración estructurada permanente” de los criterios y compromisos en materia de capacidades militares que figuran definidas en el Protocolo.

El Protocolo establece que aquellos Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente asuman dos objetivos específicos de capacidades militares y una serie de compromisos — formulados de manera más genérica, sin condiciones cuantitativas o individuales concretas— para llevar a cabo los objetivos formulados.

Los objetivos de la cooperación estructurada permanente son: a) incrementar sus capacidades militares, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación (voluntaria) en fuerzas multinacionales, en programas europeos de equipamiento militar y en las actividades de la Agencia Europea de Defensa; y b) estar en condiciones de aportar, a más tardar en 2007, y bien a título individual o como componente de fuerzas multinacionales, unidades de combate configuradas como una agrupación táctica para las misiones previstas. Esta aportación incluye elementos de apoyo, transporte y logística para llevar a cabo las misiones Petersberg ampliadas definidas en el Tratado Constitucional (art. III-309). Las fuerzas de combate puestas a disposición de las misiones de la Unión deberán estar disponibles con un plazo de 5 a 30 días, durante un período inicial de 30 días prorrogable hasta al menos 120 días, y deberán ser capaces en particular “de atender solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas”.

Para la realización de estos objetivos, el Protocolo detalla una serie de compromisos a asumir por los Estados participantes: 1) cooperar con miras al cumplimiento de los objetivos de gastos de inversión en defensa que se acuerden; 2) aproximar los instrumentos de defensa, armonizando y especializando las capacidades militares y propiciando la cooperación en materia de formación y logística; 3) adoptar medidas concretas para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas; 4) cooperar para que se adopten las medidas necesarias para cubrir las insuficiencias que se observen en el desarrollo de capacidades; 5) participar (en caso necesario) en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa.

La evaluación anual de las contribuciones de los Estados participantes en materia de capacidades corresponde a la Agencia, en particular en relación a los criterios que deberán elaborarse para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos para la realización de los objetivos

propuestos. El Protocolo no especifica sin embargo sobre qué base (cuantitativa, referida al aumento del volumen de gasto en defensa; o de orden cualitativo, y en ese caso en relación a qué funciones) se elaborarán dichos criterios.

La versión final del Tratado Constitucional ha incluido la posibilidad, a través de una decisión del Consejo adoptada por mayoría cualificada, de suspender la participación de aquel Estado que deje de cumplir los criterios o de asumir los compromisos previstos sobre la cooperación estructurada permanente.

La cooperación estructurada, con su mecanismo de “bench marking” y de definición de unos criterios determinados como requisitos para la entrada en la misma, se basa obviamente en el modelo de la Unión Económica y Monetaria. Pero como ha sido señalado por no pocos analistas (26) la analogía no está exenta de errores. La situación en el terreno de la defensa es más compleja que la situación de los países miembros en el momento de lanzamiento de la Unión Monetaria. Los criterios de convergencia en la UME perseguían un fin muy claro, que estribaba en alcanzar la tercera fase de la Unión Monetaria. Este objetivo se convirtió en un incentivo para la mayoría de los países miembros de la Unión, que se mostraron así dispuestos a consolidar sus presupuestos y reducir el gasto público. En política de defensa, definir un objetivo tan claro y movilizador es bastante más difícil. Las diferencias de intereses entre los Estados miembros en este terreno son mayores. Para no pocos Estados miembros la idea de un Ejército Europeo como objetivo de una Unión Europea de Defensa y Seguridad puede resultar el menos deseable de los objetivos, y la capacidad de movilizar al público en favor de más gasto en defensa no resulta tampoco un escenario previsible.

Independientemente de la cuestión de los criterios de convergencia, de la misma manera que la Unión Económica y Monetaria no hubiera sido posible sin la entrada de determinados países miembros (en particular, Alemania y Francia), tampoco una Unión Europea de Defensa podría ser posible sin la presencia de Francia, Inglaterra, Alemania, y muy posiblemente Italia y España. Otra cuestión que se plantea en este contexto es

(26) Cfr. U. DIEDRICHS / M. JOPP, “*Flexible modes of Governance: Making CFSP and ESDP work*”, en: loc. cit., pág. 25; ANTONIO MISSIROLI, “*Mind the steps: the Constitutional Treaty and beyond*”, en: Nicole Gnesotto (ed.), “*EU Security and Defence Policy*”, loc. cit., págs. 145-154.

la posibilidad de introducir medidas para ayudar a los países con menos capacidades actuales, por ejemplo, algunos de los nuevos miembros, para llegar a cumplir los criterios.

En el terreno de la cooperación de la industria de defensa, la creación de una Agencia Europea de Defensa también supone una nueva forma de cooperación flexible. En el Tratado Constitucional se explicita que la Agencia deberá estar abierta a todos los Estados miembros que deseen participar en ella. A ello se añade que dentro de la Agencia grupos específicos de países tendrán la capacidad de realizar proyectos conjuntos.

Está por ver que la Agencia sea algo más que una entidad técnica sin poderes sustantivos o si llegará a tener influencia política sobre las decisiones de compra de armamento de los Estados miembros, pudiendo promover y desarrollar iniciativas europeas. El Tratado define una serie de funciones muy detalladas para la Agencia: la determinación de los objetivos de capacidades militares de los países miembros y la evaluación de los compromisos de capacidades adquiridos; la promoción de la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de compra de armamentos que sean eficaces y compatibles; la propuesta de proyectos multilaterales y la coordinación de programas que puedan ser desarrollados por los Estados miembros o programas específicos ejecutados de forma conjunta; el apoyo a la investigación sobre la tecnología de defensa y la coordinación de actividades de investigación conjuntas; y la contribución a la identificación y posible ejecución de medidas para reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa (27).

El Tratado Constitucional establece que será el Consejo de Ministros el que actuando por mayoría cualificada adopte el estatuto, la sede y el reglamento interno de la Agencia teniendo en cuenta el nivel de participación en las actividades de la Agencia (28). Es interesante señalar que es el Consejo en su conjunto el que adoptará esta decisión aunque participe únicamente un número limitado de países.

Una de las cuestiones principales en este contexto es la relación de la Agencia con OCCAR. OCCAR podría ser el punto de partida y constituir un núcleo inicial para la Agencia Europea de manera que se efectúe una transferencia de OCCAR a la Unión Europea. En el caso de que esto no

(27) Art. III-311.1

(28) Art. III -311.2

podría llevarse a cabo, OCCAR seguiría permaneciendo como organismo separado de la Agencia Europea, pero es obvio que la existencia de dos Agencias de Armamento paralelas con actividades muy similares sería sin duda una duplicación de recursos poco eficaz.

La Agencia asume también competencias en materia de investigación. En este área la Comunidad ha desarrollado ya actividades que han tenido implicaciones para la industria de la defensa, por lo que la coordinación de las actividades de la Agencia en ese terreno con las iniciativas que lleva a cabo la Comisión será en el futuro particularmente importante. El Tratado establece que la Agencia deberá desarrollar sus objetivos “en contacto con la Comisión” siempre que ello fuera necesario (29). Lo mismo sucede en relación con cuestiones que son también objeto del proceso de la Carta de Intenciones. El punto más problemático en este contexto es que el artículo 296 del Tratado de la Comunidad Europea por el que se excluye el sector de las armas de la legislación del mercado único permanece inmodificado. Aquí una opción más favorable a la flexibilidad habría facilitado compromisos más ambiciosos por parte de algunos Estados miembros. Aunque no es de excluir que se puedan dar pasos hacia un mercado único de armamentos para determinados países dentro del marco de la nueva Agencia Europea.

Junto a la industria de defensa, la segunda gran dimensión de la política de defensa europea se refiere a la capacidad de llevar a cabo de manera eficaz y coordinada las misiones ampliadas de Petersberg. Para ello, el Tratado Constitucional permite que el Consejo otorgue el mandato a un grupo de Estados miembros que así lo deseen y puedan hacerlo para llevar a cabo la ejecución de misiones PESD. Este grupo, en estrecha asociación con el Ministro de Asuntos Exteriores, acordará la gestión de la misión y mantendrá regularmente informado al Consejo. En el caso de que se produzcan nuevos hechos o se modifique la decisión inicial autorizando la misión, el Consejo puede adoptar nuevas decisiones (30).

Esta cláusula introduce escenarios flexibles para llevar a cabo misiones de gestión de crisis, de manera que no todos los Estados miembros se vean involucrados.

(29) Art. III -311.2, final.

(30) Art. I-41 y III -310

El establecimiento de este tipo de grupos de Estados plantea una serie de cuestiones. En primer lugar, es previsible que el procedimiento de toma de decisiones y ejecución presente una cronología distinta de la prevista en el Tratado Constitucional. Es lógico pensar que el Consejo únicamente decidirá llevar a cabo una misión si existe previamente ya un grupo de países dispuesto y con capacidad para llevar a cabo dicha operación. Desde esta perspectiva las nuevas cláusulas del Tratado Constitucional no son particularmente novedosas. Las operaciones llevadas a cabo hasta la fecha por la PESD han sido misiones llevadas a cabo por algunos Estados Miembros. El Comité de países participantes, en los que se incluyen también países no miembros de la Unión Europea, constituye un foro en el cual se lleva a cabo la gestión del día a día de la operación, que a su vez se encuentra bajo el control político y la dirección estratégica del Comité Político y de Seguridad.

El tercer aspecto hace referencia a la cláusula de asistencia mutua. Como ya se ha indicado, gran parte de las propuestas que se hicieron en la Convención en el terreno de la PESC y de la PESD incluían una cláusula de asistencia mutua abierta a aquellos países que desearan adherirse a ella. Dado que durante la Convención fue imposible obtener el consentimiento de todos los países miembros para aceptar una cláusula de asistencia mutua, el borrador de Tratado Constitucional de la Convención introdujo la cláusula de asistencia como una “cooperación más estrecha en defensa mutua”. En una Declaración posterior se debía de anunciar aquellos países que desearan participar en la cooperación más estrecha, y cualquier país que lo deseara podía hacerlo informando al Consejo Europeo y adhiriéndose a la Declaración. En el caso de que todos los países miembros que son también miembros de la UEO acabaran suscribiendo la cooperación más estrecha de la cláusula de defensa mutua o las obligaciones establecidas en el artículo 5 del Tratado de Bruselas, la Unión Europea terminaría consiguientemente por asumir las funciones residuales de la UEO.

Esta cláusula sin embargo suscitó no pocos recelos respecto a su potencialidad de generar una división dentro de los países miembros de la Unión, y en relación con las obligaciones asumidas por un número de Estados miembros en el marco de la OTAN, por lo que se procedió durante la Conferencia Intergubernamental a su reformulación. La cláusula revisada, algo más diluida que en su primera versión, se mantiene en la primera parte del Tratado Constitucional, como uno de los objetivos de la Unión que compromete a todos los países —respetando la autonomía de

los compromisos asumidos por parte de ellos en la OTAN—, pero ya no figura en la parte tercera del Tratado, en la que se fija con más detalle la aplicación concreta de las políticas de la Unión (31).

Ello en cierto sentido ha hecho paradójicamente más constriñente la cláusula de asistencia mutua. El artículo I-40.7 establece que en el caso de que un país participante fuera víctima de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le “deberán ayuda y asistencia” a través de todos los medios —se entiende, militares y otros— sobre los que dispongan, de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y “sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros”. El artículo III-204.2 detalla el procedimiento por el cual el Estado miembro que fuera víctima de una agresión debía informar a los otros Estados participantes en la cláusula de asistencia mutua y poder solicitar ayuda y asistencia. Estaba previsto que los Ministros de los Estados participantes se reunieran asistidos de su representante en el Comité Político y de Seguridad y en el Comité Militar de la Unión Europea. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas también debía ser informado. Estas cláusulas no eran totalmente compatibles entre sí, pues mientras el artículo I-40.7 parece establecer una obligación incondicional y obligatoria de asistencia y se asemeja en este sentido al artículo 5 del Tratado de la UEO, el artículo III-204 parecía implicar mucho menos automatismo y prescribir que, una vez que el Estado atacado la invoque, se inicie un proceso de consultas que podría resultar en retrasos en una situación de emergencia.

En todo caso, y desde la perspectiva de las obligaciones que los países miembros de la Unión Europea que también son miembros de la OTAN han asumido en el marco de esta organización, es evidente que la cláusula de asistencia mutua no puede tener más que un valor simbólico. La cuestión se plantea para aquellos Estados miembros de la Unión Europea que no sean miembros de la OTAN, que en el futuro estarán obligados a un “deber de ayuda y asistencia” en caso de agresión armada en el territorio de cualquier Estado miembro, lo que supone una notable transformación de la PESD.

El cuarto y último aspecto de la configuración de la PESD en el Tratado Constitucional hace referencia a la creación de Fuerzas Multinacionales, unido a planes conjuntos y estructuras de mando

(31) Cfr. Art. I-40.7

común. La propuesta de los cuatro países de Tervuren incluía toda una serie de opciones en este ámbito, desde un núcleo de fuerzas de reacción rápida formadas por la Brigada franco-alemana y complementadas por mandos belgas y luxemburgueses, hasta una capacidad de planificación para la Unión Europea y un Cuartel General Móvil Europeo. Dada la elevada carga política de estas propuestas, el Tratado Constitucional no contiene finalmente ningún mecanismo específico de flexibilidad en este área. Lo que sí se ha previsto es una cláusula de convergencia de dichas fuerzas multinacionales hacia la Unión Europea. Así el artículo I-40.3 establece que los Estados miembros que constituyan entre sí fuerzas multinacionales pueden hacerlas también disponibles a la política común de seguridad y defensa. Esto significa que las fuerzas multinacionales permanecen básicamente fuera del marco de la Unión Europea, pero que podrán ser puestas a disposición de la PESD para llevar a cabo determinadas tareas. No se impide con ello que a medio plazo pueda llevarse a cabo una cooperación reforzada para introducir las fuerzas multinacionales en el Tratado o constituir una planificación conjunta.

EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD COMÚN

Con la ampliación a 10 nuevos candidatos, el debate sobre el posible ingreso de Turquía, y las discusiones y la aprobación del texto del Tratado Constitucional, se hace patente que también en el terreno de la PESD se abre una nueva era. La gestión de crisis en los Balcanes, que fue el origen de esta política, tiene ahora que coexistir con la lucha contra el terrorismo. La aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad significa un hito en el que se manifiesta un consenso explícito para que los objetivos de dicha Estrategia sirvan como principio y guía de la acción exterior de la Unión, pero a la vez Irak puso de manifiesto todas las diferencias de perspectiva, y subsisten al día de hoy no pocas incertidumbres sobre los efectos finales de la crisis. En esta situación de inestabilidad, Europa se ha puesto como objetivo consolidar las instituciones y recursos necesarios para que la Unión pueda asumir sus responsabilidades en el marco de la seguridad global que se han hecho ineludibles. A la Estrategia Europea de Seguridad le queda sin duda todavía el banco de pruebas de su aplicación y desarrollo en la práctica y en situaciones de enfrentamiento interno.

Entre los haberes positivos de la Unión para el futuro se cuenta el hecho de que la PESD es ya un marco a través del cual los Estados miem-

bros pueden ganar una capacidad de influencia en la escena internacional a la de que otra manera no tendrían acceso. Pero la tensión inherente a la Unión entre fragmentación y mantenimiento de la unidad y la coherencia de acción no va a decrecer. En los próximos años es previsible que nos encontremos con un mayor desequilibrio entre la necesidad de asumir una responsabilidad colectiva y global por parte de la Unión y la gestión eficaz y pragmática de las crisis. La ampliación a 25 aumenta también las dificultades de conseguir los consensos internos; a ello se añaden las muy diferentes situaciones, en términos de capacidades y recursos, de los nuevos Estados miembros respecto a los antiguos y entre sí. En una Unión ampliada la cuestión del liderazgo y de la distribución de las cargas se convertirá en una de las cuestiones principales a la hora de llevar a cabo la Política Común de Seguridad y Defensa. En la medida en que la PESD adquiera mayor coherencia y las intervenciones de la Unión se hagan más frecuentes, no es impensable que se acentúe el interés de algunos países miembros porque las actuaciones de la Unión se limiten a un nivel mínimo.

El problema de la coherencia se plantea no solamente al nivel de la relación entre la Política Común de Seguridad y Defensa y los divergentes intereses de los Estados miembros. Los riesgos de la fragmentación se plantean también en el interior de la Unión. La ejecución de esta política requiere de la intervención en el proceso decisorio de un número creciente de actores institucionales. Junto a las instituciones comunitarias —la Comisión, el Consejo— se añaden las instituciones intergubernamentales tradicionales como el Coreper, y los nuevos órganos creados por la propia PESD y en su caso por el Tratado Constitucional. Cada actor institucional desarrolla su propia dinámica, intereses y perspectiva. En el momento en el que se pongan en marcha los órganos previstos en el Tratado Constitucional, en particular el Ministro de Asuntos Exteriores y el Presidente permanente del Consejo Europeo, la dinámica autónoma que puedan desarrollar estos órganos deberá de canalizar las acciones que lleven a cabo los otros entes institucionales, pero los riesgos de enfrentamiento burocrático aumentarán. La cuestión del liderazgo no se plantea por tanto sólo entre los Estados miembros sino en el núcleo mismo de la Unión.

Como se ha desarrollado con detalle en esta publicación, la nueva política de vecindad de la Unión pone también de manifiesto que las dos grandes fronteras al Este y al Sur tendrán sus propios planteamientos y características. Para una mayoría de los nuevos Estados miembros, Rusia es la prioridad principal de cualquier política de seguridad de la Unión. El aspecto geográfico de la relación con los países del “nuevo Este” —

Rusia, Bielorrusia, Ucrania y el Cáucaso— plantea también aspectos temáticos comunes, como pueden ser la gestión de las fronteras, las políticas de visado e inmigración, el respeto de las minorías y otras crisis potenciales en la “wider Europe”. Por otra parte, la nueva Agenda de Seguridad está desplazando su punto central desde el Este hacia el Sur, en particular en lo que hace referencia al terrorismo, los riesgos de la proliferación nuclear, y los conflictos regionales de mayor significado como el de Irak o el conflicto palestino-israelí, a lo que se une la dependencia energética de la Unión, las diferencias en el desarrollo económico entre los Estados del Mediterráneo, etc. La decisión sobre la aceptación de la candidatura de Turquía antes de finales de 2004 acentuará todavía más esta doble naturaleza de las preocupaciones estratégicas de la Unión. Mientras que la frontera del sur está caracterizada por focos de crisis y lo que requiere es una gestión de crisis, la política hacia el Este se enmarca dentro de las nuevas relaciones de vecindad. La pregunta inmediata es cuáles deberán de ser las prioridades políticas y de acuerdo con qué calendario; de acuerdo con qué criterios y con qué visión de estrategia común deberán de ser distribuidos en el futuro los recursos financieros, necesariamente limitados. Está por ver que la figura del Ministro de Asuntos Exteriores sirva como punto de convergencia de estas diferentes tensiones centrifugas que amenazan a la Unión. Por de pronto, la primera misión del Ministro de Asuntos Exteriores será la de asegurar que en sus relaciones institucionales como miembro de la Comisión y a la vez representante del Consejo, no genere una dinámica negativa en el interior de las instituciones.

Otro de los grandes desafíos de la Unión para el inmediato futuro es la coordinación entre los aspectos externos e internos de la Seguridad. Es obvio que los vínculos entre los conflictos regionales tradicionales, las actividades del crimen organizado y el terrorismo, han hecho que las fronteras tradicionales entre las Políticas de Seguridad y Defensa sean cada vez más artificiales y difusas. ¿Cómo conseguir que los ciudadanos europeos se convenzan de que la estabilización de las crisis exteriores está directamente vinculada con la protección en el interior de la Unión? ¿Cómo se puede garantizar el nivel de coordinación necesario para asegurar que las actividades de las autoridades civiles y aquellas para los que son responsables los organismos militares, funcionen adecuadamente? De forma paralela a la PESD, la Unión se encuentra ante la necesidad de desarrollar sus mecanismos de cooperación en materia de justicia e interior hasta llegar a desarrollar una política de seguridad interior. Aquí

existe un amplio margen para las sinergias entre objetivos y recursos y para establecer una cadena de planeamiento, dirección y ejecución de una política de seguridad de la Unión.

La cuestión inmediata atañe a la transparencia y el control parlamentario de la PESD. Ciertamente son los parlamentos nacionales los que en gran medida tienen la responsabilidad del control democrático de la PESD, pero es evidente que se hallan mal equipados para realizar la supervisión de decisiones intergubernamentales. Por otra parte, el Parlamento europeo posee poderes formales en este terreno, pero tiene un acceso limitado a la información y al conocimiento de los temas. La Asamblea de la UEO, todavía perteneciente al marco de este Tratado, y con base en París, como un órgano interparlamentario especializado en materias de defensa europea, se sitúa actualmente en un vacío institucional y político. Se trata de un foro en el cual se debaten cuestiones relacionadas con la PESD y con la OTAN, pero sin ninguna competencia directa y con un poder de influencia crecientemente limitado, como un relicto de la transferencia de las funciones de la UEO a la UE. Como resultado de todo ello, la PESD se encuentra en una especie de área parlamentaria gris, que no refuerza precisamente su legitimidad ante los ojos de los ciudadanos y la opinión pública. Dado su carácter confidencial, es un área tradicionalmente limitada en su transparencia y flexibilidad a los ciudadanos, y no puede ser medida con los mismos estándares que otras políticas de la Unión. No parece muy factible la propuesta de desarrollar fórmulas pragmáticas que facilitaran sesiones conjuntas y regulares entre representantes de los Parlamentos nacionales y del Parlamento europeo y “hearings” de funcionarios de la PESD en los Parlamentos nacionales. En todo caso, parece difícil superar la desconexión actualmente existente entre los debates a nivel nacional y europeo y las competencias parlamentarias.

Por último no es menor el desafío que significa la puesta en marcha del propio Tratado Constitucional. Muchas de las cláusulas previstas en el Tratado van a poder ser puestas en práctica aún en el caso de que el Tratado Constitucional no fuera finalmente ratificado. Mientras se ratifique, o en la situación de que no llegara a ratificarse, serán precisas fórmulas de transición que garanticen la continuidad y el avance de la PESD. En la voluntad de los Estados miembros de llevar a cabo estos avances y en la evolución de las relaciones con la OTAN y los Estados Unidos, cuyo fortalecimiento se ha hecho particularmente necesario desde la crisis de Irak, siguen encontrándose los ejes del futuro de la PESD.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Coordinador: **D. MARCELINO OREJA AGUIRRE**
Ex-Ministro de Asuntos Exteriores.
Ex-Secretario General del Consejo de Europa.
Ex-Comisario Europeo.
Presidente del Instituto de Estudios Europeos de la
Universidad San Pablo-CEU.
Vicepresidente de la Real Academia de Ciencias
Morales y Políticas.

Vocal-Secretario: **D. PEDRO MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO**
Teniente Coronel de Caballería del Ejército de Tierra.
Diplomado de Estado Mayor en España y en Alemania.
Miembro del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Vocales: **Dña. BERTA CARRIÓN RAMÍREZ**
Licenciada en Derecho.
Magíster en Seguridad y Defensa.
Diplomada en Estudios Avanzados en Derecho
Internacional y Relaciones Internacionales.

D. IGNACIO CARTAGENA NÚÑEZ
Diplomático.
Colaborador del Instituto de Estudios Europeos,
Universidad San Pablo-CEU.
Diploma de Estudios Europeos por el Colegio de Europa
de Brujas.
Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad
Autónoma de Madrid.

D. AMADOR ENSEÑAT Y BEREÁ
Teniente Coronel de Artillería del Ejército de Tierra.
Diplomado de Estado Mayor en España y en el Reino
Unido.

*Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología.
Profesor en la Escuela de Negocios San Pablo-CEU y en
la SEI.*

D. RUBÉN GARCÍA SERVET

*Teniente Coronel, piloto del Ejército del Aire, Diplomado
de Estado Mayor.*

*Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y
Sociología.*

*DEA en Relaciones Internacionales por la Universidad
Paris I, Panthéon-Sorbonne.*

Profesor-Tutor de Ciencias Políticas en la UNED

D. IGNACIO FUENTE COBO

Teniente Coronel de Artillería del Ejército de Tierra.

Diplomado de Estado Mayor.

Graduado por la Escuela de Defensa Aérea de EEUU.

*Profesor del Instituto Universitario “General Gutiérrez
Mellado”.*

D. IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ

*Senador, Portavoz en la Comisión de Defensa del Grupo
Popular.*

*Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad
Complutense.*

Doctor en Historia Contemporánea por la UNED.

Miembro Fundador del Grupo de Estudios Estratégicos.

D. JOSÉ MARÍA BENEYTO PÉREZ

*Catedrático de Derecho Internacional Público y
Relaciones Internacionales y Cátedra Jean Monnet de
Derecho Europeo.*

*Director del Instituto de Estudios Europeos de la
Universidad San Pablo CEU.*

*Doctor en Derecho y en Filosofía y Letras por la
Universidad de Münster.*

Master por la Universidad de Harvard.

INDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO	9
INTRODUCCIÓN	11
<i>Capítulo I</i>	
DE DUNKERQUE A BOSNIA: CINCUENTA AÑOS DE DEFENSA EN EUROPA	19
Introducción.....	21
La posguerra: el nacimiento de la OTAN y de la Unión Europea Occi- dental	22
El Acta Única Europea (1986) y la reactivación de la UEO.....	27
– Comunidades Europeas	27
– Unión Europea Occidental	29
La posguerra fría: el Tratado de la Unión Europea (1992) y los cam- bios en la OTAN y la UEO.....	30
– Comunidades Europeas	30
– Unión Europea Occidental	33
– Organización del Tratado del Atlántico Norte.....	34
La Política Europea de Seguridad y Defensa: de St. Maló (1998) a la Constitución Europea	35
– Aproximación general al proceso: media década de PESD	35
– Aspectos institucionales	43
– Financiación	44
– Competencias de los órganos técnicos.....	45
– Aspectos civiles de la gestión de crisis	48
Relaciones con la OTAN y terceros estados en el ámbito de la PESD y con organizaciones internacionales	52

— Organización de Tratado del Atlántico Norte	52
— Terceros países	53
— Organizaciones internacionales	54

Capítulo II

LA OTAN, LA UE Y EL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO	57
Introducción.....	59
El diálogo UE/OTAN a partir de Saint Maló	61
La coordinación OTAN/UE a la luz de Berlín Plus	67
Las operaciones y los ejercicios	71
Tervuren: el desencuentro transatlántico	74
El futuro del diálogo transatlántico a la luz de la Constitución Europea	76
Conclusiones	78

Capítulo III

LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD	81
Introducción.....	83
“Una Europa segura en un mundo mejor”	84
— El contexto de seguridad	84
— Los objetivos estratégicos	85
— Las implicaciones estratégicas.....	87
— Conclusión	88
Análisis del documento	88
— Consideraciones preliminares.....	88
— El contexto de seguridad: amenazas y desafíos	93
— Los Objetivos Estratégicos.....	99
— Implicaciones Estratégicas para Europa	114
Consideraciones finales	119
— Necesidad de desarrollo de la estrategia.....	119
— Una Estrategia producto del consenso	119
— Un concepto multidimensional y cooperativo de la seguridad	120
— Multilateralismo global, liderazgo regional	121
— Estrategia preventiva y consolidación de la paz	122
— Fortalecimiento del instrumento militar	122
— Carencia de dimensión defensiva	122

Capítulo IV

GESTIÓN DE CRISIS Y CLÁUSULAS DE ASISTENCIA MUTUA ..	125
Las acciones conjuntas en el exterior de la UE: la gestión de crisis	129

La espinosa cuestión del mandato	134
El compromiso conjunto frente a riesgos o amenazas a la UE: las cláusulas de solidaridad y de asistencia, la UE como Alianza	142
— La cláusula de solidaridad en la Constitución Europea	145
— La cláusula de asistencia en la Constitución Europea.....	148
La compatibilidad con la Alianza Atlántica	158

Capítulo V

EL DEBATE DE LAS CAPACIDADES MILITARES	167
Introducción.....	169
European Headline Goal: 1999-2003	171
La evolución de las expectativas	175
Redefinición del objetivo de Helsinki para 2010.....	177
Una posible alternativa: la especialización	188
La Agencia de Defensa Europea.....	192
La financiación de la defensa	193
Conclusiones	196

Capítulo VI

IMPLICACIONES ESTRATÉGICAS DE LA AMPLIACIÓN EUROPEA	199
Introducción.....	201
Los vecinos de la UE: la “Gran Europa” y el “Gran Oriente Medio”	202
El factor demográfico en la UE	205
Las prioridades estratégicas de los países de la ampliación	207
La dimensión oriental de la Unión.....	210
El problema de las minorías nacionales	212
La visión de Rusia sobre la Unión Europea	215
El futuro de Kaliningrado.....	221
La admisión de Turquía en la Unión Europea	224
Conclusiones geopolíticas de la ampliación de la UE	232

Capítulo VII

EL FUTURO DE LA DEFENSA EUROPEA	237
La voluntad de defensa.....	240
— La imposibilidad de una defensa europea	241
— Las dificultades de una política de seguridad común	245
— La PESD y la lucha contra el terrorismo	249
Las capacidades	253
Conclusión.....	262

Capítulo VIII

REFLEXIONES FINALES SOBRE LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA	267
Introducción.....	269
Flexibilidad y cooperación reforzada después de Niza	278
Las provisiones del tratado constitucional	282
La cooperación reforzada y la cooperación estructurada permanente	287
El futuro de la Política de Defensa y Seguridad Común.....	295
 COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	 299
 ÍNDICE	 301

CUADERNOS DE ESTRATEGIA

Nº	TÍTULO
*01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica.
02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional.
03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.
*04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional.
*05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988).
*06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental.
07	Los transportes en la raya de Portugal.
*08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.
09	<i>Perestroika</i> y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.
10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I).
*11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.
*12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II).
*13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional.
*14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española.
*15	Identidad y solidaridad nacional.
*16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992.
17	Investigación de fenómenos belígenos: Método analítico factorial.
*18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90.
*19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética.
20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.
21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.

Nº

TÍTULO

- *22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional.
23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica.
- *24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas).
- *25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida.
- *26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
- *27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
- *28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
- *29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI.
- *31 Estudio de “inteligencia operacional”.
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
- *33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE.
- *34 La energía y el medio ambiente.
- *35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa.
- *36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
- *37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
- *38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas.
- *39 Las fronteras del Mundo Hispánico.
- *40 Los transportes y la barrera pirenaica.
- *41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.

Nº

TÍTULO

- 42 Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
- *43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
- *45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
- *46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea.
- *48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
- *49 Factores de la estructura de seguridad europea.
- *50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
- *51 Los transportes combinados.
- *52 Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
- *53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
- *54 Evolución y cambio del este europeo.
- 55 Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica).
- *56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
- *58 La sociedad y la Defensa Civil.
- *59 Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
- *60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.
- *62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.

Nº

TÍTULO

- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
- *64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
- *65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
- *66 Los estudios estratégicos en España.
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
- *68 Aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
- *69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos.
- *70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
- *71 Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
- *72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
- *73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
- *74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
- *75 Gasto militar e industrialización.
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
- *77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
- *78 La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
- *79 El derecho de intervención en los conflictos.
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa.
- *82 Los *cascos azules* en el conflicto de la ex Yugoslavia.
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI.
- *84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.

Nº	TÍTULO
*85	La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).
86	Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
87	Sistema de información para la gestión de los transportes.
88	El mar en la defensa económica de España.
*89	Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores.
*90	Participación española en las fuerzas multinacionales.
*91	Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
92	Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
93	La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESC.
94	Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales.
95	La unión económica y monetaria: sus implicaciones.
96	Panorama estratégico 1997/98.
97	Las nuevas españas del 98.
98	Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales.
99	Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio.
100	Panorama estratégico 1998/99.
100	1998/99 Strategic Panorama.
101	La seguridad europea y Rusia.
102	La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX.
103	La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual.
104	La profesionalización de las Fuerzas Armadas.
105	Claves del pensamiento para la construcción de Europa.
106	Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.

Nº

TÍTULO

- 106-B Maghreb: percepción espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- *107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107 1999/2000 Strategic Panorama.
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa.
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso.
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español.
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos.
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001.
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001.
- 113 Diálogo Mediterráneo. Percepción española.
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole.
- 114 Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica.
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia.
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002.
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama.
- 118 Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana.
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social.
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro.
- 121 La industria europea de defensa: Presente y futuro.
- 122 La energía en el espacio Euromediterráneo.
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne.
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica.
- 124 Nihilismo y terrorismo.
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico.
- 125-B The mediterranean in the new strategic environment.

- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones.
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional.
- 128 Comentarios de estrategia y política militar.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.

PUBLICACIONES EDITADAS POR EL MINISTERIO DE DEFENSA SOBRE ESTRATEGIA

El Islam: presente y futuro

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional

Marco normativo en que se desarrollan las operaciones

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional

Estudio sobre Gibraltar

Uxó Palasí, y otros

Estudios sobre el futuro de la no-proliferación

Centro Superior de Estudios de la Defensa

El año estratégico

Boniface , P. y otros

Creadores de la estrategia moderna. Desde Maquiavelo a la era nuclear

Paret, P. y otros

Ejércitos europeos y la conducción de la guerra

Strachan, H.

España, poder marítimo y estrategia naval

Bordejé y Morencos, F. de

Estrategia marítima y su evolución

Parente Rodríguez, G. y otros

Estrategia militar soviética

Sokolovsky, V.D.

Estrategias navales del presente

Lacoste, P.A.

La evolución de la estrategia nuclear

Freedman, L.

IDE ¿hacia una nueva dimensión de la defensa?

Graf, A., Rotheburg, V. y Wasche, R.

Introducción a la estrategia militar española

Munilla, E.

Introducción a los estudios estratégicos

Buzzan, B.

Investigaciones estratégicas
Álvarez Arenas y Pacheco, E.

El petróleo y la guerra
Goralski, R. y Freeburg, R.W.

Planeamiento de las operaciones aéreas ofensivas (2 tomos)
Mira Torregrosa, R.

El poder aéreo: clave de la supervivencia
Seversky, A.P. de

Potencial aéreo en la guerra nuclear: 1945-1984
Armitage, M.J. y Maso, R.A.

La potencia marítima
Couteau-Begarie, H.

Preferencias estratégicas del militar español
Alonso Baquer, M.

Las voces de la estrategia
Poirier, L.

La política de defensa nuclear
Rumble, G.

Valoración estratégica del Estrecho de Gibraltar
Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional

Estrategias para la acción psicológica
Gosálvez Celdrán, A.

En qué consiste la estrategia
Alonso Baquer, M.

Operaciones anfibas: de Gallipoli a las Malvinas
Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional

Estrategia naval y operaciones en aguas restringidas
Vega, Milan N.

Estudio Preliminar de la Operación: Libertad para Irak
Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional

Panorama Estratégico 2003/2004
Instituto Español de Estudios Estratégicos