

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 tierna 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 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

(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.

Unidas, 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 disipara 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

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

tiempo de guerra, las fuerzas (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 defiende 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 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

(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.

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 Eliseo (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 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).

(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.

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 la 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 ellos 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

(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”.

Comunidad Europea. Estamos convencidos 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), tiene, 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 PESC 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 PESC 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:

-
- (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).

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.

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. 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.

(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).

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).

(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).

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 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.

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

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 defensa 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

(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 Europea Común de Seguridad y Defensa. Pero la mayor parte de textos, sobre todo los más recientes, hablan ya solamente de PESD. 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 omnicompreensivo. 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 PECSO, lo que lleva a la siguiente pregunta ¿por qué esta nueva línea política se llama PESCO? 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 PECSO. 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.

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.

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 PESC

(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

como de las 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 de la Fuerza de Reacción Rápida (*Headline Goal*). En base a una cooperación voluntaria los Estados Miembros debían estar en condiciones en 2003 de desplegar en un plazo de sesenta días y mantener sobre el terreno un mínimo de un año fuerzas militares de hasta 50.000 o 60.000 soldados, capaces de 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 ceñiré seguidamente a las capacidades civiles de la UE.

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 salidas, 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

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, 8, y 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 solamente 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

los objetivos. El informe completo y muy interesante puede encontrarse en “*NATO Air War for Kosovo. A Strategic and Operational Assesment*”. BENJAMIN S. LAMBETH. www.rand.org.

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

(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.

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 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

(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).

(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).

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.

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 dos 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

(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

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 este 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.

Desde el punto de vista de las capacidades se ha trabajado intensamente en la elaboración de un nuevo Headline Goal para 2010, el 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. 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

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

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

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.

Competencias (32) de los órganos técnicos

Comité político y de seguridad (COPS)

(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.

(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

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 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

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.
- (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). 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.

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

(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).

(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.

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.

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.

(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).

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 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).

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

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

(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.

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

(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.

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:

- 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 espacio de 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 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

(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.

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 de la UE.

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.

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.

(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 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.

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 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 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.

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