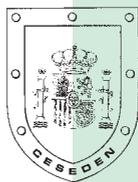


CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

85

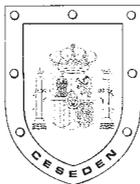
**FUTURO DE LA POLÍTICA EUROPEA
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

**ABSTRACT
IN ENGLISH**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

85

**FUTURO DE LA POLÍTICA EUROPEA
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

Abril, 2006

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicaciones.administracion.es>

Edita:



NIPO: 076-06-127-7 (edición en papel)
ISBN: 84-9781-263-8

Depósito Legal: M-28703-2006

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.000 ejemplares

Fecha de edición: junio 2006

NIPO: 076-06-126-1 (edición en línea)



**FUTURO DE LA POLÍTICA EUROPEA
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	9
<i>Por Jaime Blanco García</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA	15
<i>Por José M.ª Santé Rodríguez</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS EN LA DEFENSA EUROPEA	69
<i>Por Gozalo Ceballos Watling</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA	97
<i>Por Eduardo Navadijos Ortiz</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
LOS GRUPOS DE COMBATE DE LA UNIÓN EUROPEA	131
<i>Por Pedro Fatjó Gómez y Guillem Colom Piella</i>	
<i>Capítulo quinto</i>	
EL ESPACIO DE SEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA (UNA RE- FLEXIÓN DESDE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN)...	157
<i>Por Bárbara Fernández García</i>	

	<u>Página</u>
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	195
ABSTRACT	197
ÍNDICE	199

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por JAIME BLANCO GARCÍA

Durante el periodo de la guerra fría, Europa estuvo apoyada, en materia de defensa, por Estados Unidos que ha jugado un papel esencial en la seguridad europea, fundamentalmente a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La conmoción geoestratégica de los años noventa ha hecho aparecer nuevas amenazas en el escenario europeo: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los «Estados delincuentes» y la criminalidad organizada.

La toma de conciencia de estas nuevas amenazas, ha provocado la necesidad de definir una estrategia europea de seguridad y defensa.

La Unión Europea tiene el potencial necesario para hacer una contribución mayor a la lucha contra las nuevas amenazas. Una Unión Europea dotada de capacidades suficientes tendrá un peso específico en la escena mundial. Desde esta perspectiva la Unión Europea se ha fijado tres objetivos estratégicos para afianzar su seguridad y defender sus valores:

- 1. Hacer frente a las amenazas lleva implícito un compromiso en la lucha contra el terrorismo y en particular su financiación, la proliferación de armas de destrucción masiva y los «Estados delincuentes».*
- 2. Construir la seguridad en nuestro entorno con el compromiso de la Unión Europea a promover un buen gobierno de los países vecinos, al este de la Unión Europea y en la cuenca del Mediterráneo.*
- 3. Fomentar un orden internacional fundado en el «multilateralismo eficaz» y sobre un conjunto de reglas bien definidas.*

No es hasta la Cumbre franco-británica de Saint-Malo en 1998, cuando la Unión Europea comienza a caminar hacia una capacidad militar autónoma (Cumbre de Helsinki) y posteriormente comprometerse en conducir operaciones militares bajo la dirección de la Unión Europea, en reacción o respuesta a crisis internacionales, allí donde la OTAN como tal, no esté comprometida.

De esta manera se constituye la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), a través de la cual los Estados miembros han definido un objetivo estratégico común en el ámbito de las capacidades militares: autonomía y reacción.

Es también en la década de los noventa cuando la Unión Europea Occidental (JEO) –componente de la defensa europea y como medio de reforzar el pilar europeo de la OTAN– asume la Declaración de Petersberg en función de los desafíos y amenazas de principios de esa década.

Declaración que define el tipo de misiones que la Unión Europea está dispuesta a llevar a la práctica: humanitarias, mantenimiento de la paz y de utilización de la fuerza para la gestión de crisis y restablecimiento de la paz.

Sin embargo, la fuerza de los hechos y los desafíos presentes ha hecho «redefinir» las misiones Petersberg y hablar de «ampliación» de las mismas. Esto se traduce en que la Unión Europea disponga de recursos y de medios militares en materia de gestión de crisis. (Concordia, en la antigua república yugoslava de Macedonia y Artemio en la República Democrática del Congo).

Ya en nuestro siglo llegó el momento de definir qué capacidades militares debería disponer la Unión Europea para hacer frente a las misiones que se le presentan y a los desafíos previsibles.

Superado el Objetivo 2003, que no llegó prácticamente más que a una definición de capacidades, los Estados miembros fijaron el Objetivo Global 2010: la capacidad de la Unión Europea de desplegar en breve tiempo, como respuesta a una crisis, contingentes de fuerzas, constituye el elemento clave del Objetivo Global 2010.

Esta fuerza debe ser eficaz, creíble y coherente en el plano militar. Se trata de una forma específica de «reacción rápida», sobre la base de agrupaciones tácticas, no más de un batallón contando las unidades de apoyo logístico y táctico. El objetivo es que las fuerzas comiencen a ejecutar su misión en un plazo de entre cinco a diez días desde que se toma la decisión, por el Consejo, de gestionar la crisis.

Naturalmente, este Objetivo 2010, debe tener una permanente evaluación –si se quiere que llegue a buen fin– de la que se encargan la Agencia Europea de Defensa (AED), que deberá centrar su atención sobre las acciones de los Estados miembros y el Comité Militar encargado de evaluar en qué medida los acuerdos adoptados por los Estados miembros, en materia de capacidades, responden a las necesidades del conjunto de la Unión Europea.

La AED trabaja para orientar a los Estados miembros en mejorar sus capacidades de defensa europeas en el campo de la gestión de crisis y para mantener la PESD en la actualidad y en su evolución.

A este respecto la AED ha definido programas piloto en los que podría existir, muy probablemente y en un futuro cercano un «enfoque común», entre los 25 Estados miembros. Estos programas están orientados en la comunicación, mando y control; los aviones no tripulados y vehículos blindados.

La idea de una agencia europea para el armamento no es nueva, si bien hay que reconocer que los proyectos en colaboración entre los Estados no han tenido más que un éxito limitado.

Los Estados tienen un reto ante sí que se traduce en gastar más en investigación en la defensa que en personal. Los progresos para alcanzar que investigación y desarrollo alcancen el 3% del producto nacional bruto, para el año 2010, están siendo muy lentos.

La AED por otra parte está ensayando crear un mercado único europeo, consolidado que requerirá una armonización de leyes y reglamentos, todo ello en comunicación estrecha con el Consejo y la industria.

Como quiera que es la Comisión la responsable para la cooperación industrial y tecnológica, qué papel le tocará jugar en este campo a la Agencia.

En materia de tecnología para la defensa, los Estados miembros de la Unión Europea mantienen, en su mayoría, una posición proteccionista; sin embargo, el desequilibrio actual de la cooperación transatlántica puede tener repercusiones socioeconómicas en Europa. El debate se sitúa más allá de la solidaridad transatlántica. La AED podría constituir un vector de relaciones en la cooperación transatlántica.

La cooperación transatlántica en materia de seguridad y defensa se basa, desde los acuerdos de marzo del 2003, llamados «Berlín Plus», en los siguientes principios:

- *Garantía de acceso a la planificación operativa de la OTAN.*
- *La puesta a disposición de la Unión Europea de las capacidades y de los medios de OTAN.*
- *Adaptación del sistema de planificación de la defensa de la OTAN de manera que integre la disponibilidad de las fuerzas para las operaciones dirigidas por la Unión Europea.*
- *Un acuerdo de seguridad entre OTAN y Unión Europea.*
- *Posibilidad de consulta entre la Unión Europea y la OTAN en el marco de operaciones dirigidas por la Unión Europea que utilicen medios de la OTAN.*

Europa, en fin, debe disponer de los medios necesarios para reconducir una crisis. No es suficiente concentrarse en el Objetivo Global 2010. Las lagunas encontradas en el Objetivo Global 2003 se deben de tener en cuenta y el Plan de Acción Europea de Capacidades debería plasmarse en decisiones concretas de equipamiento, así como de financiación de la cooperación europea.

CAPÍTULO PRIMERO

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Por JOSÉ M.^a SANTÉ RODRÍGUEZ

Introducción

Desde que en el año 1954 la Asamblea Nacional francesa votara en contra del proyecto para crear una Comunidad Europea de Defensa (CED), la Europa política eludió un problema en el que no sólo se planteaba el difícil equilibrio de las relaciones de fuerza entre los Estados miembros, sino la subordinación estratégica en que había quedado el continente como consecuencia del resultado de la Segunda Guerra Mundial.

Durante medio siglo, Estados Unidos de Norteamérica aseguraron la paz en un mundo bipolar; pero las nuevas circunstancias: el fin de la bipolaridad y el desarrollo político e institucional de la Unión Europea, así como la toma de conciencia de la Unión Europea sobre su papel en un mundo cada vez más globalizado, han creado un entorno estratégico bien distinto al anterior y han hecho patente la necesidad de planteamientos innovadores. Europa, que cada día está más unida y más plétórica de posibilidades, sin embargo, muestra una notable carencia en materia de seguridad y defensa, que las sucesivas crisis de los Balcanes han puesto de manifiesto, y máxime si tenemos en cuenta que en un futuro sin guerra fría, un enemigo, una amenaza o una crisis puedan no ser consideradas tales por nuestro gran aliado, Estados Unidos.

Por todo ello, uno de los debates a los que la Unión Europea se enfrenta, en los principios del siglo XXI, es el de una Política Exterior y Seguridad Común (PESC) a todos sus miembros y dentro de ella la Política Eu-

ropea de Seguridad y Defensa (PESD). Por que, un gigante económico como la Europa del euro, reclama un perfil exterior más definido y, en consecuencia, un instrumento de intervención eficaz.

En consecuencia, coincidiendo con el alba del nuevo milenio, la Unión parece dispuesta a plantearse la necesidad de incluir dentro del proceso de integración comunitaria el ámbito de la seguridad y la defensa, tal como se señala en el recientemente aprobado Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, conocido también con el nombre de Tratado Constitucional, que se encuentra pendiente de ratificación, todo ello sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, y en lo relacionado con los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (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.

Pero la creación de una estructura de seguridad y defensa común plantea el difícil problema de articular una respuesta integradora, con la flexibilidad suficiente, para que en ella puedan convivir países con cultura de defensa muy diferentes: los «neutrales», los «europeístas» y los «atlantistas», que es una de las limitaciones al pleno desarrollo de la Unión Europea como actor internacional.

Es evidente pues, que la única solución está en que los gobiernos europeos olviden sus viejos prejuicios y se comprometan a impulsar decididamente la PESD y la PESD, como parece ser que está sucediendo. Pero esta redefinición europea en materia de seguridad y defensa, tiene una plasmación institucional, cuya evolución histórica es la que se va a tratar a lo largo de este capítulo.

Antecedentes

A la finalización de la Segunda Guerra Mundial, los europeos no conocieron el respiro que habría debido de suceder al final de las hostilidades, la amenaza que se percibía en la Europa Occidental a una invasión soviética y el temor al rearme alemán, que ya entonces Estados Unidos veían con simpatía, preocupados como estaban por la creciente amenaza soviética, llevaron a Francia y al Reino Unido de Gran Bretaña a firmar en Dunkerque, el 4 de marzo de 1947, un «Tratado de alianza y asistencia mutua», conocido como el Tratado de Dunkerque; y que

algunos citan como el primer hito en el proceso de la construcción europea.

Poco después, la mencionada alianza franco-británica se extendió a los tres países del Benelux, firmándose en Bruselas, el 19 de marzo de 1948 un «Tratado de colaboración económica, social, cultural y de legítima defensa colectiva», conocido como el Tratado de Bruselas, que también algunos consideran como el hito fundacional del proceso de unión de Europa, y que establecía en el plano militar una cláusula de asistencia automática del Estado signatario agredido, de acuerdo con el principio de legítima defensa colectiva de la Carta de Naciones Unidas, dando lugar a la creación, por parte de los países firmantes del Tratado de Bruselas, de la Organización de Defensa de la Unión Occidental, el 28 de septiembre de 1948. Este Tratado a partir del año 1954 pasaría a denominarse, con el ingreso de Alemania e Italia, como «Tratado de Bruselas modificado», y daría lugar a la creación de la Unión Europea Occidental (UEO).

Aunque es dudoso que la firma del Tratado de Bruselas, como tal pacto, se pueda inscribir en los jalones que constituyen el proceso de integración europea, es seguro que esta Alianza, especialmente a partir del año 1954 como UEO, ha sido una de las fuerzas motrices de la unidad europea, por mantener un vínculo político con el Reino Unido.

Como ha sido señalado anteriormente, apenas terminada la Segunda Guerra Mundial, la amenaza de una tercera guerra mundial, esta vez entre el Este y el Oeste, no tardó en aparecer. La democracia unipartidista y economía centralizada de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), anterior y ocasional aliada contra el nazismo, iba a convertirse en un peligro inmediato para las democracias pluripartidistas y economía de mercado occidentales.

Los europeos occidentales estaban en una situación de tremenda debilidad económica y habían sufrido enormes pérdidas humanas, para ellos la URSS era un enemigo colosal, por lo que la necesidad de que Estados Unidos participaran en el proyecto de contención de la expansión soviética se hizo patente desde el principio, pero los norteamericanos no tenían un gran entusiasmo por comprometer de forma permanente sus fuerzas fuera de su territorio en tiempo de paz. Sin embargo, una vez más, Estados Unidos accedieron a la petición europea de asistencia, por medio de la «doctrina Truman» que patrocina el apoyo a los pueblos que se resistían a la subyugación comunista e impide que Estados Unidos se replieguen sobre sí mismos. El peligro alemán había sido sustituido por el peligro soviético.

Ante esta situación, diez Estados europeos: Francia (FR), Gran Bretaña (UK), Bélgica (BE), Holanda (NL), Luxemburgo (LUX), Italia (IT), Portugal (PO), Dinamarca (DK), Noruega (NO) e Islandia (IS) y dos americanos: Estados Unidos y Canadá (CA), firmaron en Washington una alianza defensiva el 4 de abril de 1949, conocida bajo diferentes epígrafes, como: Tratado del Atlántico Norte, Pacto Atlántico, Alianza Atlántica o Tratado de Washington, que dio lugar a la creación de una organización internacional conocida como OTAN, sentando de esta forma las bases de su defensa colectiva, y dejando prácticamente vacío de contenido al Tratado de Bruselas, que quedó sumido en un largo «letargo» del que no despertaría hasta el año 1984.

Posteriormente se incorporaron a la Alianza Atlántica los siguientes países: Grecia (GR) y Turquía (TK) en 1952, Alemania (GE) en 1955, España (SP) en 1982 y Chequia, Hungría y Polonia en el 2001, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia en el 2004.

Por otro lado, los países de la Unión Occidental firmaron, el 5 de mayo de 1949, el Tratado de Londres, que daba lugar a la creación del Consejo de Europa, al que actualmente pertenecen todos los países de Europa y asisten como observadores Canadá, Estados Unidos y Japón, con el objetivo general de mantener los principios básicos de los derechos humanos, de la democracia plural y del Estado de Derecho, favorecer su progreso económico y social, así como consolidar la paz, sobre la justicia y la cooperación internacional. La Asamblea Consultiva sólo tenía carácter deliberativo y cada una de sus resoluciones, que debía aprobarse por mayoría de dos tercios, podía ser vetada por el Comité de Ministros, todo lo cual ponía de manifiesto que los gobiernos no estaban dispuestos a ceder prerrogativas.

Pero fue en la primavera de 1950 cuando, de verdad, sonó la hora de la iniciación del proceso de la integración europea. Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, recibió de sus homólogos norteamericano y británico, una misión imperativa: presentar una propuesta para reintegrar a la República Federal Alemana al concierto occidental. Robert Schuman recurrió al genio inventivo de Jean Monnet, a la sazón comisario del plan francés de modernización y equipamiento, nombrado por el general De Gaulle en el año 1945, para asegurar la recuperación económica del país.

El ministro francés había confiado al comisario del plan sus preocupaciones: ¿Qué hacer con Alemania?; ésta era la mayor preocupación de

Robert Schuman, hombre cristiano, originario de Lorena, dispuesto a hacer todo lo posible para evitar para siempre la posibilidad de guerra entre las dos naciones.

Jean Monnet redactó, con la mayor discreción, durante los últimos días del mes de abril de 1950 una nota de algunos folios, que incluía a la vez la exposición de motivos y las disposiciones de una propuesta que iba a trastornar todos los esquemas de la diplomacia clásica. Robert Schuman leyó el proyecto e inmediatamente hizo suyo el asunto. En el mismo momento en el que el ministro francés defendía su propuesta, en la mañana del día 9 de mayo, delante de sus colegas de Gobierno, un emisario de su Gabinete se la entregaba personalmente al canciller Adenauer en Bonn. La reacción de éste fue inmediata y entusiasta. Respondió que aprobaba de todo corazón la propuesta.

De este modo, con el acuerdo de los Gobiernos francés y alemán, Robert Schuman hizo pública su Declaración a las 16 horas del mismo día en el salón de l'Horloge del Quai d'Orsay (Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia), en donde dijo que Francia había actuado esencialmente para la paz, y para que la paz pueda realmente tener su oportunidad, es necesario, en primer lugar, que haya una Europa. Cinco años casi exactamente después de la capitulación incondicional de Alemania, Francia realiza el primer acto decisivo de la construcción europea y asocia en él a Alemania.

La tónica está dictada. No se trata de un acuerdo técnico sujeto al áspero toma y daca de los negociadores. Francia tiende la mano a Alemania y le propone participar, en igualdad de condiciones, en una nueva entidad encargada en primer lugar de administrar en común el carbón y el acero de los dos países, y también, en un sentido más amplio, de colocar la primera piedra de la federación europea.

La Declaración Schuman, de 9 de mayo de 1950, sienta esta serie de principios:

1. Europa no se hará de un golpe, se hará mediante unas realizaciones concretas. Es necesario establecer en un primer lugar «solidaridades de hecho».
2. La oposición secular entre Francia y Alemania debe eliminarse: la propuesta debe afectar sobre todo a estos dos países, pero está abierta a todas las demás naciones europeas que compartan los objetivos.
3. La acción inmediata debe tener por objeto un aspecto limitado, pero decisivo: la producción franco-alemana de carbón y acero, que deberá someterse a una alta autoridad común.

4. La fusión de estos intereses económicos contribuirá al aumento del nivel de vida y al establecimiento de una comunidad económica.
5. Las decisiones de la alta autoridad serán vinculantes para los países que se adhieran. Estará integrada por personalidades independientes sobre una base paritaria. Sus decisiones tendrán carácter ejecutivo.

Así, en el Plan Schuman pueden reconocerse cuatro principios comunitarios, que constituyen la base del edificio comunitario actual:

1. La superioridad de las instituciones.
2. La independencia de los órganos comunitarios.
3. La colaboración entre las instituciones.
4. La igualdad entre los Estados.

Para que la iniciativa francesa, convertida enseguida en iniciativa franco-alemana, mantuviera todas sus posibilidades de hacerse realidad, era necesario actuar rápidamente; por ello, Francia convoca el 20 de junio de 1950, en París, una Conferencia Intergubernamental (CIG), presidida por Jean Monnet. Los tres países del Benelux (BE, NL y LUX) e Italia respondieron a la convocatoria y se encontraron en la mesa de negociaciones. Jean Monnet precisó cual era el espíritu de los debates que iban a iniciarse:

«Estamos aquí para realizar una obra común, no para negociar ventajas, sino para buscar nuestras ventajas en la ventaja común. Sólo si eliminamos de nuestros debates todo sentimiento particularista podrá encontrarse una solución.»

Los negociadores nunca perdieron de vista que tenían el mandato político de construir una organización completamente nueva en cuanto a sus objetivos y métodos. Era esencial no cargar a la institución que se estaba creando con todas las imperfecciones propias de las organizaciones intergubernamentales clásicas: requisito de unanimidad, contribuciones financieras nacionales, sometimiento del Ejecutivo a los representantes de los Estados nacionales.

La independencia y los poderes de la alta autoridad no se cuestionaron, ya que constituían el punto central de la propuesta. Pero se admitió la necesidad de dar a los Estados miembros la posibilidad de hacer valer los intereses nacionales y así, a petición de los Países Bajos se creó un Consejo de Ministros, cuyo papel se limitó estrictamente: no debía decidir por unanimidad, sino por mayoría y su dictamen sólo se requería en pocos casos. La alta autoridad conservaba el monopolio de la iniciativa legislativa: esta prerrogativa, extendida a las competencias de la actual Comisión, es esencial, ya que garantiza que las propuestas del órgano colegiado

reflejan el conjunto de intereses comunitarios. Una Asamblea Parlamentaria y un Tribunal de Justicia completaron el dispositivo, que está en el origen del sistema institucional de las Comunidades actuales. Posteriormente en el año 1977 se añadió el Tribunal de Cuentas.

Así, el 18 de abril de 1951, se firma el Tratado de París, por el que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), conocido también como el Tratado de la CECA (TCECA), para un periodo de 50 años. Los seis Estados signatarios lo ratifican y entra en vigor el 23 de julio de 1952. Jean Monnet fue nombrado presidente de la alta autoridad y se instala en Luxemburgo el 10 de agosto de 1952.

En resumen, el proceso de la integración europea, que nace de forma inmediata con la CECA, se desencadena gracias a la histórica Declaración Schuman, y como reconocía el propio Schuman, el propósito político primordial consistía en poner definitivamente fin al antagonismo franco-alemán, combinándolo con un objetivo económico. Para él la unificación política se alcanzaría implícitamente: derivaría de la solidaridad de hecho y de la fusión de intereses. La inspiración política del proceso era evidente, estimulándose así un nuevo espíritu de convivencia y de solidaridad en torno al futuro de Europa Occidental

Es obvio que la creación de la OTAN no se inscribe en el proceso de la unidad europea, sino en la confrontación Este-Oeste. Ello no quiere decir que la naciente Europa de la CECA no sintiera la necesidad de un sistema de defensa propio como respuesta comunitaria a la guerra fría.

Por ello, el Gobierno francés que presidía René Pleven encargó a Jean Monnet un plan similar al Plan Schuman, denominado Plan Pleven, que fue expuesto ante la Asamblea Nacional francesa, y que contemplaba la creación de un Ejército Europeo Común, integrando al más bajo nivel posible los contingentes proporcionados por los Estados miembros, dirigido por un ministro europeo de Defensa, responsable ante una Asamblea Europea y un presupuesto de Defensa común. Para ello, los países de la CECA firmaron un Tratado en París, el 27 de mayo de 1952, mediante el cual se preveía la creación de una CED, que sería el primer sistema de defensa verdaderamente supranacional que se ha ensayado en Europa, y que no llegó a entrar en vigor por no ser finalmente ratificado por la Asamblea Nacional francesa.

A diferencia de la CECA, la CED no suscitó igual entusiasmo en Francia, en donde amplios sectores sociales y políticos tenían cierto recelo al rearme alemán y al carácter supranacional que destilaba el susodicho Tratado.

Cómo observara Raymond Aron, ¿A qué Estado o poder, y a qué política iba a ponerse a su servicio el Ejército Europeo?

Por otro lado, las carencias de una legitimidad democrática hicieron pensar en algún tipo de remedio. El ministro italiano, Alcide de Gasperi, propuso la creación de una Comunidad Política Europea (CPE), y se encargó por «los seis» a una Asamblea *ad hoc*, formada por parlamentarios, de la Asamblea de la CECA y del Consejo de Europa, la redacción del Tratado de esta nueva Comunidad.

Pese a la proyectada CPE, la Asamblea Nacional francesa, rechazó la posibilidad de ratificar el Tratado de la CED en una histórica votación, el 30 de agosto de 1954, sobre una cuestión previa o de procedimiento que aplazó *sine die* el debate. El rechazo francés provocó el abandono de la *non nata* CED y, con ella, de la CPE.

Entonces se encontró una solución al problema de la defensa, permitiendo a Alemania e Italia formar parte del Tratado de Bruselas, que fue modificado mediante los Acuerdos de París, el 23 de octubre de 1954, que rebautizaron el Pacto de Bruselas como UEO, permitiendo el rearme alemán bajo estrictos controles y facilitando más tarde el ingreso de Alemania en la OTAN, que fue efectivo el 5 de mayo de 1955.

Como respuesta a la creación de la OTAN y de los Acuerdos de París, citados en el párrafo anterior, la URSS firmaba con sus satélites europeos el Pacto de Varsovia, el 14 de mayo de 1955.

A partir del rechazo de la CED, principal hito histórico, fracasado, de la defensa común europea, se hace efectiva la «desmilitarización» del proceso de la construcción europea, y la Alianza Atlántica se configura como la única organización que, durante toda la guerra fría, ha desempeñado las funciones de defensa de Europa Occidental.

El fracaso de la creación de una CED, llevó a un estancamiento en el proceso de integración europeo, hasta que, en junio de 1955, «los seis», a iniciativa italiana, se reunieron en Mesina, encargando a los hombres de Estado del Benelux, Paul Henri Spaak (BE), Jan Beyen (NE) y Joseph Bech (LUX) un proyecto de relanzamiento de la integración sobre las siguientes bases: desarrollo de las instituciones, fusión progresiva de las economías, creación de un mercado común y armonización de las políticas sociales.

Para ello se creó un Comité Intergubernamental de Expertos, presidido por Spaak, cuyo informe, fue la base de las negociaciones que concluye-

ron con la firma en Roma, el 25 de marzo de 1957, de los Tratados Constitutivos de la Comunidad Económica Europea (TCEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA o EURATOM), que entraron en vigor el primero de enero de 1958.

La Comunidad Económica Europea (CEE) era, en realidad, un mercado común, pues abarcaba todos los factores de la producción, excepto el del material militar, e insertaba en el mercado común las políticas comunes: agrícola, de transportes, comercial y la coordinación con otras políticas: social, fiscal, etc.

Así pues, desde el año 1958 quedaron constituidas las tres Comunidades Europeas, que se mantienen en la actualidad con muchos cambios en las instituciones, hoy unificadas, con grandes variaciones en sus competencias e incluso en su denominación.

En abril de 1965, se firma el Tratado de fusión de los Ejecutivos de las tres Comunidades Europeas, por el que se constituyen un Consejo y una Comisión únicos. Dicho Tratado entró en vigor el 1 de julio de 1967.

Podríamos decir, sin temor a equivocarnos que: el Tratado de Roma perseguía exclusivamente la creación de una unión económica sin política exterior propia, sin sistema defensivo propio y, por consiguiente, sin industria común de defensa que pudiera dotar de medios a un sistema defensivo inexistente y dar credibilidad a una posible política exterior.

Por otro lado, a partir del Informe Davignon, octubre de 1970, los Estados miembros de la CEE deciden aportar una dimensión política a su cooperación, estableciendo el marco para una Cooperación Política Europea y reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores, al objeto de llegar a un acuerdo sobre los grandes problemas de la política internacional, pero sólo a nivel intergubernamental.

El 22 de enero de 1972, se firman en Bruselas los Tratados de Adhesión de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, que fue efectiva el primero de enero de 1973, quedando integrada la CEE por nueve países, a partir de esta fecha.

También en el año 1972 dio comienzo el proceso de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), que fue inicialmente un proceso político consultivo en el que se integraban Estados de Europa, Asia Central y América del Norte, desde Vancouver a Vladivostok, que desembocó en el Acta Final de Helsinki en agosto de 1975, donde se recogen un buen número de normas sobre comportamiento y compromisos interna-

cionales que rigen las relaciones entre los Estados participantes y las medidas encaminadas a fomentar la confianza entre ellos, especialmente en el ámbito político-militar, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y la cooperación en el ámbito económico, cultural, técnico y científico. En la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de la CSCE celebrada en Budapest, el 6 de diciembre de 1994, la CSCE pasó a denominarse Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE).

El fin de los regímenes autoritarios del sur de Europa, auguraba su futura incorporación a la CEE. Grecia presentaba su solicitud de adhesión en junio de 1975, y el Tratado de Adhesión se firmaba el 28 de mayo de 1979, entrando en vigor el primero de enero de 1981. Portugal presentaba su adhesión a la CEE en marzo de 1977 y otro tanto hacía España el 28 de julio del mismo año. Las negociaciones comenzaron en febrero de 1978 y culminaron con la firma solemne del texto, en Lisboa y Madrid, el 12 de junio de 1985. La adhesión de Portugal y España entraba en vigor el primero de enero de 1986, tras un periodo transitorio de diez años.

Aunque ello suponía la «Europa de los Doce», la profundidad en la unidad apenas si había conducido a nada. Pero, la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal, a partir del 10 de junio de 1979, fecha de la primera elección por este sistema, iba a dar un nuevo dinamismo a la vida pública europea.

Desde que en el año 1975 se presentara el Informe Tindemans sobre «las relaciones de los Estados miembros en una Unión Europea», se fueron sucediendo diversos proyectos o informes de reforma global de las Comunidades Europeas. Pero será en el Consejo Europeo de Milán, el 29 de junio de 1985, cuando se decida la convocatoria de una CIG, con el objetivo de progresar en el camino hacia la Unión Europea y de elaborar un Tratado sobre la política exterior y de seguridad, modificando el TCEE y es así que en el siguiente Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo, el 4 de diciembre de 1985, «los Diez» acuerdan revisar el Tratado de Roma y relanzar la integración europea.

La CIG mencionada en párrafo anterior, tras siete meses de negociación, aprobó el texto del Tratado denominado Acta Única Europea (AUE), que fue firmado en Luxemburgo y en La Haya el 17 y el 28 de febrero de 1986; que a los 30 años de la firma del Tratado de Roma, produce la primera reforma de consideración del mismo. Entró en vigor el primero de julio de 1987.

El AUE fue una reforma muy importante que afectó a los TCEE. Las reformas introducidas por el AUE afectaron a todas las instituciones. Pero, el AUE no recogió referencia alguna a una política de defensa europea, y realizó una tímida referencia a la seguridad (artículo 6) al considerar que:

«Una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea permitirá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior», declarando: «las Altas Partes Contratantes estar dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad.»

Previamente, y debido a las prácticamente nulas posibilidades que ofrecía la Cooperación Política Europea en el ámbito de la seguridad y defensa, junto con un interés creciente por estos asuntos en Europa, hizo que se volvieran los ojos a la UEO como el foro más adecuado para su tratamiento. El proceso cristalizó 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 la seguridad europea y reforzar el pilar europeo de la OTAN. Comenzaba lo que se ha dado en llamar la reactivación de la UEO, así «la bella durmiente», como jocosamente se conocía a esta Organización, salía de su letargo.

Como consecuencia de ello, el 27 de octubre de 1987, en un Documento titulado «Plataforma sobre los intereses de la seguridad europea», conocido también como «Plataforma de La Haya», la UEO lanza ya el concepto de «Identidad Europea de Defensa» y afirma que la construcción de una Europa integrada permanecerá incompleta en tanto no incluya los aspectos de seguridad y defensa. Como muestra de este nuevo impulso la UEO realizó su primera operación militar entre los años 1988 y 1990 durante la guerra y la posguerra irano-iraquí, en donde los aliados europeos hicieron tareas de limpieza de minas en el estrecho de Ormuz y ayudaron a los refugiados kurdos en el norte de Irak. Al mismo tiempo se abrieron las negociaciones con Portugal y España para su adhesión al Tratado de Bruselas modificado, llegando formalmente a ser miembros plenos de la UEO el 27 de marzo de 1990. Posteriormente Grecia se adhirió en el año 1995.

Por otro lado, los Gobiernos de la República Federal de Alemania y Francia, crean el 22 de enero de 1988 un Consejo de Seguridad y Defensa Franco-Alemán, dentro del intento de ambos países de liderar el proceso de integración europea, y firman un acuerdo para la forma-

ción de la Brigada franco-alemana, operativa desde el año 1991, que se puede considerar como el primer paso para lograr una fuerza europea de combate. Como continuación de esta iniciativa, en la Cumbre franco-alemana, celebrada en La Rochela el 22 de mayo de 1992, se decide la creación de un Cuerpo de Ejército Europeo, conocido también como Eurocuerpo, sobre la base de la Brigada franco-alemana y con participación de otros países europeos, para permitir a Europa disponer de una capacidad propia para conducir su política de defensa. Bélgica fue la primera en incorporarse oficialmente al Eurocuerpo, el 25 de junio de 1993, seguida de España, el 1 de julio de 1994 y más tarde lo haría Luxemburgo. La sede de esta Gran Unidad se estableció en Estrasburgo.

Ciertamente, los cambios habidos en la Europa del Este en los últimos meses de 1989, entre otros la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, imprimieron a la dinámica comunitaria una aceleración de las reformas deseadas y planeadas anteriormente.

Así las cosas, el Consejo Europeo extraordinario de Dublín, de abril de 1990, convocó simultáneamente dos CIG, una para la Unión Económica y Monetaria y otra para la Unión Política Europea, que fueron abiertas a partir de la Cumbre de Roma, el 14 de diciembre de 1990. La expresión «unión política» tardó mucho en aparecer y sólo se acepta de un modo oficial en las conclusiones del citado Consejo; y si no se hablaba de unión política, mucho menos podía hablarse de defensa común.

El 2 de agosto de 1990, las tropas iraquíes invaden Kuwait a causa de las diferencias entre los dos países sobre la explotación de los recursos petroleros del golfo Pérsico, lo que va a dar lugar a la segunda guerra del Golfo. El día 6, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adopta por unanimidad amplias sanciones contra Irak y exige que este país retire sus tropas de Kuwait. El 4 de septiembre los países miembros de la UEO llegan a un acuerdo para coordinar sus operaciones navales en el Golfo a fin de reforzar el embargo internacional contra Irak.

En el marco de la Cumbre de la CSCE, celebrada en París el 19-21 noviembre 1990, los 22 países miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia firman un importante Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (FACE) y hacen pública una Declaración común sobre «no agresión». Asimismo los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la CSCE hacen pública la «La Carta de París para una nueva Europa» y ratifican el Documento de Viena sobre medidas de fomento de la

confianza y seguridad, que habían firmado los negociadores de la CSCE el día 17 de noviembre.

El 17 de enero de 1991, comienza la segunda guerra del Golfo, las fuerzas de la coalición lanzan ataques aéreos contra Irak que rehúsa aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), en las que se exige la retirada de sus tropas de Kuwait. El día 24 de febrero, las fuerzas de la coalición lanzan la ofensiva terrestre contra Kuwait, que es liberado el día 28, finalizando así la guerra.

El día 25 de febrero de 1991, representantes de los seis países miembros del Pacto de Varsovia se reúnen en Budapest para anunciar la disolución de la citada Organización. El día 31 de marzo se produce la disolución oficial de la estructura militar del Pacto de Varsovia. El 28 de junio se disuelve el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON) y el 1 de julio se disuelve oficialmente el Pacto de Varsovia.

En la Cumbre del Consejo del Atlántico Norte, celebrada en Roma el 8 de noviembre de 1991, los jefes de Estado y Gobierno hacen público el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza y la Declaración de Roma sobre paz y cooperación. Ante la nueva situación estratégica, la OTAN dirige su actividad a la gestión de crisis y a las actividades de paz, reduciendo la dependencia al arsenal nuclear y disminuyendo decisivamente sus Fuerzas Armadas, al mismo tiempo que se utilizarían en las operaciones futuras más fuerzas multinacionales; aprobando también un nuevo concepto para la cooperación y colaboración con los países de la Europa Central y del Este, creándose en diciembre de 1992 el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), y al año siguiente la Asociación para la Paz (APP o PfP), que fueron sustituidos por el Consejo de Asociación Euroatlántica (CAEA) el 30 de mayo de 1997, en la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores en Cintra en donde se aprobó el Documento de Bases del CAEA.

Mientras tanto en la Unión Europea a partir de diversos esfuerzos de reflexión, la Presidencia luxemburguesa presentaba, en junio de 1991, un «Proyecto de Tratado de la Unión», que sintetizaba los trabajos de las dos CIG, y a raíz de las disensiones habidas, la Presidencia holandesa presentaba una nueva versión en septiembre de 1991. El Consejo Europeo, en su reunión del 9 y 10 de diciembre de 1991, en Maastricht, terminó aprobando un texto que introdujo importantes modificaciones, y que fue conocido como los «Acuerdos de Maastricht».

Los Acuerdos de Maastricht fueron tratados por una CIG, reunida en Maastricht entre diciembre de 1991 y enero de 1992. Finalmente se firmaba, el 7 de febrero de 1992, en la propia ciudad de Maastricht, el Tratado de la Unión Europea (TUE), conocido también como Tratado de Maastricht, y que entró en vigor el primero de noviembre de 1993.

El TUE es la más importante reforma de los Tratados fundacionales. Crea la Unión Europea fundada sobre: las Comunidades Europeas (primer pilar) y las formas intergubernamentales de: cooperación en la PESC (segundo pilar) y de cooperación en los ámbitos de Justicia y de Interior (tercer pilar).

En este ambiente se abordó la cuarta ampliación de la Unión Europea, a Austria, Finlandia y Suecia, al presentar su solicitud de adhesión en 1992 y 1993. Las negociaciones finalizaron en Corfú, con la firma del Acta de Adhesión, el 26 de junio de 1994, que entró en vigor el primero de enero de 1995, quedando desde esta fecha la Unión Europea integrada por 15 Estados.

Haciendo un compendio de todo lo dicho hasta ahora, podemos decir que, desde los Tratados de Roma, la construcción europea se había centrado en los aspectos económicos aunque ya existían ideas de una cooperación en el ámbito de la política internacional; sin embargo, la expresión de «política exterior común» no se recogía en los Tratados. La unidad política era el objetivo final, pero la integración económica era el paso previo, fijándose la marcha hacia la unidad europea en tres etapas: unión aduanera, unión económica y unión política.

Es a partir del Informe Davignon cuando se crea el marco de la Cooperación Política Europea, y luego en el AUE cuando se formalizó esta cooperación a través de la creación de un sistema de consultas y coordinación, dando lugar al nacimiento de la cooperación de política exterior. Aunque en ambos casos con carácter estrictamente intergubernamental, voluntario y no obligatorio, con tratamiento insuficiente de la seguridad y la ausencia total del ámbito de la defensa.

Pero la verdadera transformación llegó con el Tratado de Maastricht (TUE), pues es aquí donde los Estados miembros inscribieron el Tratado el objetivo de una PESC como uno de los tres pilares básicos de la Unión Europea.

Como resumen de la evolución histórica de la Unión Europea hasta el TUE, podemos decir que la Unión Europea se dedicó a su construcción econó-

mica, como refleja su nombre oficial hasta ese momento: CEE; mientras que de sus aspectos de Seguridad y Defensa se encargó la OTAN.

Los orígenes de la PESC. El TUE

La idea de una PESC no queda institucionalizada, y es conocida como «segundo pilar» del proceso europeo, hasta la firma del TUE, y por supuesto, hasta ese momento, no se hace referencia alguna a la política de defensa común europea.

Pero en Maastricht se da un paso importante, que se puede considerar el primero, al establecer en el artículo J.4 del TUE que:

«La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición en el futuro de una política de defensa común que pudiera conducir en su momento a una defensa común.»

Como se puede ver el Tratado incorpora la seguridad y aunque de forma críptica, la dimensión de la defensa.

Pese a las indefiniciones contenidas en el párrafo anterior, Maastricht es un gran avance, porque incorpora al conjunto de políticas comunitarias, la PESC, como una política más de la Unión Europea. Así que entre las políticas comunitarias ya tenemos a la PESC.

Una política exterior común, significa que la Unión Europea, por lo menos ante determinados asuntos y situaciones, pueda hacerse oír con una sola voz, y, por lo tanto, mantener una posición única que, eventualmente, podría ser respaldada con el instrumento militar.

Al señalar el TUE, en su artículo J.4, a la UEO como componente de defensa de la Unión Europea; los países de la UEO, abren las puertas de la Organización a todos los países miembros de la Unión Europea o que tienen acuerdos de asociación con ella, dando lugar a un complicado sistema de: miembros plenos (diez), miembros asociados (seis), observadores (cinco) y socios asociados (siete), que alcanzan un total de 28, convirtiéndose en una organización compleja.

En el artículo mencionado en el párrafo anterior, se señala que la UEO forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, elaborando y poniendo en práctica las decisiones y las acciones de la Unión Europea en el ámbito defensivo, y respetando las obligaciones contenidas en el

Tratado del Atlántico Norte. Se señala también, que en materia de defensa, todas las decisiones que se tomen lo serán por unanimidad y que las disposiciones del citado artículo no serán óbice a la cooperación más estrecha entre dos o varios Estados miembros en el ámbito bilateral, en el marco de la UEO y de la OTAN.

Por lo tanto, la PESC abarca las cuestiones de seguridad; y el ámbito de la defensa, es decir, el recurso a los medios militares, corresponde a la UEO, así, el ámbito defensivo queda excluido de las «acciones comunes», instrumento básico de la PESC.

Es decir, la UEO se desarrollará como un componente defensivo de la Unión Europea y como un medio para fortalecer el pilar europeo de la OTAN, presentando posiciones conjuntas acordadas en la UEO en el procedimiento de consulta de la Alianza, que seguirá siendo el foro principal para consultas y el lugar donde se decidan las políticas relativas a los compromisos de seguridad y defensa de los aliados de acuerdo con el Tratado del Atlántico Norte.

Como consecuencia de ello, en la Reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores y Defensa de la UEO, celebrada el 19 de junio de 1992 en Petersberg, cerca de Bonn (Alemania), se decidió hacer operativa la institución para que, como instrumento de defensa de la Unión Europea, según lo señalado en el TUE, pudiera gestionar las nuevas categorías de crisis surgidas después del fin de la guerra fría y se definieron las nuevas misiones para llevar a cabo por esa Organización.

Estas misiones que desde entonces se conocieron como *misiones Petersberg* eran las siguientes:

- Misiones humanitarias y de rescate.
- Misiones de mantenimiento de la paz.
- Misiones que requiriesen el empleo de fuerza en la gestión de crisis, incluyendo el restablecimiento paz.

La importancia de estas definiciones viene subrayada por el hecho de que las *misiones Petersberg* se incorporaron al texto del Tratado de Amsterdam en 1997 y al Tratado de Niza en el 2000, y tras un proceso de actualización figuran en el Tratado Constitucional. Además, los acuerdos de creación de la Fuerza de Reacción Rápida (FRR) europea o (*Headline Goal*) y de los órganos de gestión, adoptados en las Cumbres de Helsinki en 1999 y Feira en 2000, están expresamente dirigidos a estas misiones. Con la definición de las *misiones Petersberg*, la UEO dio un paso funda-

mental de tal calibre hacia la autonomía de la política de seguridad europea, que justificaría por sí solo la reactivación que llevó a cabo la institución en los años noventa.

Por otro lado, el desarrollo del TUE en el campo de la defensa supuso cambios significativos en la UEO tales como: el traslado del Consejo y la Secretaría de la UEO de Londres a Bruselas, en enero de 1993, lo que facilitaba su contacto con la Unión Europea y la OTAN, y el reforzamiento de su función operativa, con la definición de las misiones a realizar y las estructuras y medios apropiados para llevarlas a cabo, tales como: la creación de una célula de planeamiento, que se transformaría posteriormente en el Estado Mayor de la UEO (EMMUEO), la determinación de las unidades militares a disposición de la UEO (FAWEU), la creación del Centro de Satélites en Torrejón de Ardoz (SATCEN), la transformación del Instituto de la UEO en París en un Instituto Europeo de Seguridad (IES) y una cooperación intensificada en materia de armamento, con objeto de crear una Agencia Europea de Armamento (AEA), que dio lugar a la creación del Grupo de Armas de Europa Occidental (GAEO/WEAG).

Como la UEO no contaba con una estructura de fuerzas propia, a partir del año 1993 los países miembros, a instancias del Consejo, comenzaron a declarar sus FAWEU; sólo entonces esta Organización defensiva comenzó a tener contenido militar, pero es en el Consejo Ministerial de la UEO, celebrado en Lisboa en mayo de 1955, cuando se da un paso histórico con la creación de dos unidades multinacionales de la UEO: la Fuerza Europea de Reacción Rápida (EUROFOR), con sede en Florencia, y la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR), constituidas ambas por unidades españolas, francesas, italianas y portuguesas, al mismo tiempo que se establecía un grupo de coordinación aérea franco-británico, que sería el embrión del posterior Grupo Aéreo Europeo (GAE).

Pero la guerra ocurrida en los Balcanes entre los años 1991 y 1996, en donde participaron la Unión Europea, la UEO y la OTAN, demostró la incapacidad europea para actuar, teniendo que ser la OTAN la que resolvió la situación, es decir Estados Unidos.

El 30 de noviembre de 1995 se proclamó oficialmente que el Eurocuerpo estaba en estado operativo para misiones de defensa común de Europa; y podría ser utilizado en el marco de la OTAN, de la UEO, o por decisión soberana del Comité Común de la Gran Unidad en una operación «propia», y en aplicación de resoluciones de Naciones Unidas y de la OSCE

Como motivo de la inclusión de la PESC en el TUE, en el Consejo de la OTAN celebrado en Berlín, el 3 de junio de 1996, los ministros de Asuntos Exteriores acuerdan construir una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) en el seno de la OTAN, como parte esencial de la adaptación interna que se está llevando a cabo en la Organización.

Esto permitiría a los aliados europeos realizar una contribución más efectiva a las misiones y actividades de la Alianza y fortalecer el vínculo transatlántico.

Como consecuencia de estos Acuerdos de Berlín, la IESD, en virtud de la cual oficiales europeos de la OTAN podrían ocupar simultáneamente posiciones de mando en la estructura de la UEO, aprovecharía al máximo el concepto de Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (FOCC o CJTF), que tiene por objeto mejorar la flexibilidad operativa y permitir un despliegue de fuerzas más flexible y móvil, capaz de responder a las nuevas demandas de las misiones de la Alianza.

Entre otros aspectos, está diseñado para proporcionar capacidades militares «separables pero no separadas», que puedan ser utilizadas tanto por la OTAN como bajo el control político y la dirección estratégica de la UEO. También permitiría poner los medios colectivos de la Alianza a disposición de la UEO para que los aliados europeos pudieran llevar a cabo operaciones, cuando la OTAN, como un todo, decidiera no participar.

Finalmente, el TUE, señalaba concretamente, que a los cinco años de funcionamiento se efectuaría una revisión del Tratado, por lo que en 1966 se constituyó la CIG para la modificación del TUE, que finalizó en el Consejo Europeo celebrado en Amsterdam el 16-17 de junio de 1997.

El día 2 de octubre de 1997 fue firmado por los socios comunitarios el Tratado de Amsterdam que modificaba, por primera vez, el TUE o Tratado de Maastricht de 1993.

Como resumen de este punto podemos decir, que en el periodo entre Maastricht y Amsterdam es de señalar el doble papel de la UEO: por un lado configurarse como el pilar europeo de la OTAN y, por otro, actuar como el componente de defensa de la Unión Europea. Pero la realidad es que la UEO nunca llegó a ser el vehículo apropiado para desarrollar la política de la Unión Europea en este campo; como quedó demostrado en la sucesión de guerras en los Balcanes en la década de los años noventa, que han mostrado dolorosamente las carencias europeas.

Los orígenes de la PESD. El Tratado de Amsterdam

El TUE revisado por el Tratado de Amsterdam, que incorporó las *misiones Petersberg* y abrió el camino a la incorporación de la UEO en la Unión Europea, entró en vigor el 1 de mayo de 1999, pero Dinamarca adoptó una posición particular, recogida en el Protocolo número 5, «Protocolo sobre la posición de Dinamarca», anejo al Tratado, por el que Dinamarca se excluye de la dimensión militar de la Unión Europea, aunque se abstiene de bloquear los esfuerzos de los demás Estados miembros para desarrollarla.

En el artículo 23 del Tratado, como una innovación, se consagra el principio de la «abstención constructiva», por el cual es posible que la abstención de algún miembro no impida la adopción de decisiones en materia PESC. El Estado miembro que se abstenga no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión y se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión.

En el artículo 18 del Tratado, se señala que la Presidencia del Consejo, asumirá la representación de la Unión Europea en materia de PESC y contará con la asistencia del Secretario General del Consejo, que ejercerá las funciones de Alto Representante (SG/AR) de la PESC, conocido también por *Mister PESC*. También el SG/AR podrá designar un «representante especial», una especie de embajador itinerante, provisto de un mandato, que puede variar significativamente en cuanto a duración, ámbito y recursos, en relación con cuestiones políticas concretas especialmente en las crisis subregionales.

También según la Declaración número 6 del Tratado se establece en la Secretaría General del Consejo, bajo la responsabilidad del SG/AR, una Unidad de Planificación de la Política y Alerta Rápida (UPPAR), a la que se le encomienda la evaluación y alerta rápida sobre situaciones que pudieran tener incidencia sobre la PESC.

Para la participación en reuniones, la Presidencia junto con el SG/AR para la PESC y un miembro de la Comisión, forman el triunvirato, conocido también como *la troika*. Habitualmente también la Presidencia del turno siguiente toma parte en las reuniones, por lo que *la troika* en realidad son cuatro personas.

Los temas de la PESC, son tratados en el Consejo de Asuntos Generales (CAG), en la actualidad, Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exte-

riores (CAGRE), que reúne a los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y al comisario de Relaciones Exteriores, aunque en ocasiones se suman a la Reunión los ministros de Defensa de los Estados miembros (CAG reforzado).

En el artículo 17 del TUE, se señala que la UEO es parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, y proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa especialmente en el contexto de las *misiones Petersberg*; y que la Unión fomentará relaciones institucionales más estrechas con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión Europea, si así lo decidiera el Consejo Europeo.

También en Amsterdam, es modificado el artículo J.4, ahora artículo 17, del TUE, estableciendo que:

«La PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, de conformidad con el párrafo segundo (*misiones Petersberg*), que podría conducir a una defensa común cuando así lo decida el Consejo Europeo.»

Con lo que se incluyen las *misiones Petersberg* de la UEO en las posibles actividades de la Unión Europea.

Conviene fijarse en dos cuestiones importantes. La primera de ellas es la sustitución, respecto al texto de Maastricht, de la expresión «en el futuro» por «progresiva» y de «en su momento» por «cuando así lo decida el Consejo Europeo», como se ve la indefinición es menor. La segunda, de importancia trascendental, es que esa «política de defensa» únicamente se aplica a las *misiones Petersberg*, que se transfieren así de la UEO a la Unión Europea, permaneciendo las misiones de defensa colectiva (artículo 5) en la UEO y, por supuesto, en la OTAN.

Como resumen, podemos decir que el Tratado de Amsterdam inicia una nueva fase en el proceso de construcción de la PESC por dos motivos fundamentalmente: porque abre las puertas a la integración de la UEO en la Unión Europea, y porque da más contenido a esta política al incluir las *misiones Petersberg* entre sus cometidos.

Por otro lado, podemos concluir que en lo referente a la PESC, todo es presente y casi no hay pasado; todo empieza con el TUE (diciembre de 1991). Por otro lado, logrado ya el euro, lo que tenemos ahora es una nueva OTAN y una nueva Unión Europea, con un objetivo político importante, que es la progresión en la PESC, que avanza a impulsos que son

determinados por las cumbres o consejos europeos que cierran cada una de las Presidencias semestrales.

Por ello, tras la guerra fría, la dimensión política europea se encaminó a la obtención de instrumentos eficaces que le permitieran hacer frente a las nuevas necesidades estratégicas, basadas en la prevención y gestión de crisis, así como en la proyección de fuerzas en intervenciones humanitarias, de forma autónoma.

Sin embargo, las crisis de Yugoslavia y Kosovo, revelaron las carencias europeas, no sólo en el campo político, sino también el estratégico al carecer de unas fuerzas interoperables con capacidades combinadas en áreas de información, transporte, inteligencia, mando y control. En Kosovo no somos capaces de crear un ejército para actuar, y lo que es peor, ni articular un sistema de toma de decisiones en donde los europeos tuviésemos una voz clara y amplia.

Por lo que se refiere a la crisis de Kosovo, ocurrida entre el 24 de marzo y el 10 de junio de 1999, la dependencia de los países europeos con relación a Estados Unidos fue más alta que en las operaciones de Bosnia unos años antes, lo que llevó al convencimiento de que la situación militar europea era insostenible si se quería preservar una capacidad de actuación exterior autónoma, si Europa se proponía intervenir en conflictos que afectasen sus intereses aunque los estadounidenses decidieran no hacerlo.

Estas deficiencias, señaladas en los dos párrafos anteriores, pusieron de manifiesto la necesidad de dotarse de una PESD, dentro de la PESC, apoyada en una FRR operativa, pero también reflejaron que la base sobre la que debían construirse esas políticas y fuerzas, la industria de defensa, requeriría de una fuerte reestructuración.

Pero es la Cumbre franco-británica de Saint-Malo, el 4 de diciembre de 1998, la que supuso un impulso decisivo, al desaparecer las tradicionales reticencias británicas a incorporar las cuestiones de defensa a la Unión Europea. Franceses y británicos acuerdan que:

«La Unión Europea debe tener capacidad de acción autónoma, apoyada en unas fuerzas militares creíbles, los medios para decidir su empleo y la disposición para hacerlo, para responder ante crisis internacionales.»

Añadiendo que sin perjuicio de los compromisos de defensa colectiva (OTAN y UEO). También se hacía referencia a la necesidad de una tecnología y una industria de defensa competitivas.

Por otro lado, en la Cumbre de Washington, celebrada entre los días 23 y 25 de abril de 1999, la Alianza Atlántica celebró su 50.º aniversario y reiteró su voluntad de reforzar su pilar europeo; aceptando la iniciativa de una capacidad autónoma de intervención europea y acordando poner a disposición de la Unión Europea sus medios y capacidades colectivas, para operaciones de gestión de crisis en las que la OTAN no se implicara como tal, que ya figuraban en los Acuerdos de Berlín de 1996.

El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN nacido en la Cumbre citada en el párrafo anterior, llamaba a un cambio profundo en la Alianza Atlántica. Ya no se trataba únicamente de la defensa colectiva del territorio, sino que se intervendría también en caso de grave crisis que pudiera poner en peligro la estabilidad internacional. Así el 11 de agosto de 2003, asumió el mando de la Fuerza Internacional para la Asistencia y Seguridad (ISAF) en Afganistán que es la primera misión de su historia fuera de Europa; si bien antes ya había actuado en ámbito europeo, especialmente en la estabilización de los Balcanes.

Esto implicaba transformar unos ejércitos básicamente estáticos y centrados en la defensa territorial en fuerzas esencialmente expedicionarias, capaces de intervenir a tiempo y con éxito en crisis alejadas de su suelo. En consecuencia, los países miembros de la Alianza acordaron lanzar la denominada Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI) para hacer frente a las deficiencias de la OTAN en cinco grandes áreas: movilidad, sostenibilidad, sistemas de armas, protección, mando y control, subdivididas en acciones concretas que han de encontrar acomodo en los respectivos objetivos de fuerza nacionales.

La DCI pretende adoptar la estructura defensiva a los nuevos requisitos originados por el cambio de una OTAN que, de estar diseñada para la defensa contra una agresión predecible y a gran escala contra el territorio de la Alianza, ha pasado a tener que hacer frente hoy en día a unos conflictos regionales originados por crisis internas políticas, económica y raciales, o por disputas étnicas y territoriales, en cualquier caso más intensa, más cortas, y seguidas probablemente de operaciones de paz prolongadas, todo esto además de la amenaza del terrorismo global y el crimen organizado.

Esta Iniciativa ha de ser cumplimentada por las naciones europeas para reforzar el pilar europeo de la OTAN, constituir una identidad europea de defensa y formular una PESD en el marco de la PESC.

El Consejo Europeo, en la Cumbre de Colonia el 3-4 de junio de 1999, recogió el envite y asumió como propia la Declaración de Saint-Malo, encargando al Consejo de Ministros de Asuntos Generales que crease las condiciones y adoptase las medidas necesarias para alcanzar estos objetivos, determinando en que manera se integrarán las funciones de la UEO que sean necesarias para que la Unión Europea cumpla con sus nuevas responsabilidades en el ámbito de las *misiones Petersberg*. Es decir, los mandatarios aceptan limitar la capacidad europea de defensa a las *misiones Petersberg* y la transferencia de recursos de la UEO a la Unión Europea.

En esta Cumbre, los jefes de Estado y de Gobierno de los Quince declararon que:

«La Unión Europea 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.»

Como se ve, aquí ya se empieza a hablar de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECS), conocida también como PESD, como una parte de la PESC.

Además en el Anexo III de las Conclusiones declararon que:

«Reconocemos asimismo que es necesario acometer un esfuerzo sostenido para fortalecer la base industrial y técnica de la defensa, que ha de ser, como deseamos, competitiva y dinámica.

Estamos resueltos a impulsar la reestructuración de las industrias europeas de defensa en los Estados afectados. Con aplicación avanzaremos así hacia una colaboración más estrecha y eficaz en la industria de defensa.

Procuraremos seguir avanzando, según estimen adecuado los Estados miembros, en la armonización de los requisitos de carácter militar y en la planificación y adquisición de armas.»

Estas decisiones se complementaron con el nombramiento del primer AR de la (*Mister PESC*). En Colonia se designó al español Javier Solana, entonces secretario general de la OTAN, como el primer secretario general del Consejo de Ministros de la Unión Europea y *Mister PESC*. Al fin, Europa disponía de una voz común para expresar su política exterior y de seguridad.

Pero para lograr una capacidad global de gestión de crisis al servicio de sus objetivos de su incipiente PESC, la Unión Europea pretende añadir a

los instrumentos de los que ya dispone, una capacidad autónoma de decisión y actuación en el ámbito de la seguridad y la defensa

Por ello, el Consejo Europeo, el 10-11 de diciembre de 1999 en la Cumbre de Helsinki, fue más allá, dotando a la Unión Europea de capacidades militares y de estructuras civiles y militares que le permitiesen disponer de capacidad autónoma para iniciar y conducir operaciones de gestión de crisis.

El Documento de Helsinki dedicado a la gestión de crisis utilizando medios militares se estructuró en tres apartados:

- El primero, dedicado a conseguir que los Estados miembros mejoren su capacidad militar nacional y multinacional, con el fin de contribuir a las *misiones Petersberg*.
- El segundo, de creación de nuevos órganos políticos y militares que permitan a la Unión Europea tomar decisiones sobre las operaciones que dirija y asegurar el necesario control político y dirección estratégica de tales operaciones.
- El tercero, donde se dan los principios por los que se regirá la cooperación con miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la Unión Europea y la relación con la Alianza Atlántica.

Pero, sin duda, la decisión más importante de Helsinki fue fijar un Objetivo Principal o *Headline Goal*, conocido también como: Objetivo Principal, Objetivo General y Objetivo Global, para desarrollar la capacidad militar europea, que daría lugar a la creación de la FRR europea y que fue el siguiente:

«De aquí al año 2003, cooperando voluntariamente entre sí, estarán en condiciones de desplegar rápidamente y de mantener fuerzas capaces de realizar todas las *misiones Petersberg*, en operaciones que impliquen como máximo la intervención de un cuerpo de ejército (hasta 15 brigadas o entre 50.000 y 60.000 personas). Estas fuerzas deberían ser autónomas y tener las capacidades necesarias en materia de mando y control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a las operaciones de combate, además de contar, cuando sea necesario, con elementos aéreos y navales.

Los Estados deberían de estar en condiciones de desplegar totalmente en un plazo de 60 días, y aportar elementos de reacción rápida más pequeños que puedan estar preparados y desplegarse en muy breve plazo. También deberán poder mantener un despliegue de esta magnitud al menos durante un año, para lo cual se

precisará una reserva adicional de unidades (y elementos de apoyo) de menor grado de disponibilidad para sustituir a las fuerzas iniciales.»

En un Anexo a las Conclusiones del Consejo se dice que:

«El desarrollo de la capacidad militar europea se realizará a partir de las capacidades nacionales, binacionales y multinacionales existentes, que se aglutinarán para operaciones de gestión de crisis dirigidas por la Unión y realizadas con o sin el concurso de los medios y capacidades de la OTAN.»

En cuanto a la adopción de decisiones, en la Cumbre de Helsinki se estableció que los ministros de Defensa participarán en el Consejo de Asuntos Generales (CAG reforzado), para ofrecer asesoramiento en cuestiones de defensa, cuando en el orden del día figuren asuntos relacionados con la política de defensa o la defensa común europea. Es la primera vez que se da una relevancia institucional en la Unión Europea a los ministros de Defensa, que hasta ese momento habían carecido de cualquier tipo de presencia en el proceso europeo, después del fracaso en 1954 de la CED.

Además, se establecieron con carácter permanente y radicados en Bruselas, nuevos órganos y estructuras de carácter político-militar, a saber:

- Un Comité Político y de Seguridad (COPS o PSC), integrado por representantes nacionales con categoría de embajador. Se ocupa de todos los aspectos de la PESC, incluida la PECSD, sin perjuicio de las competencias comunitarias que corresponden a la Comisión. Su cometido es el seguimiento de la situación internacional, definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo y supervisar la ejecución de las políticas acordadas. Bajo la autoridad del Consejo, realiza el control político y la dirección estratégica de las operaciones militares de gestión de crisis. Podrá ser presidido por el SG/AR *Mister PESC*.
- Un Comité Militar (CMUE o EUMC), que es la máxima autoridad militar dentro del Consejo, compuesto por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), representados en forma permanente por delegados militares de cada nación. Se encarga de asesorar y hacer recomendaciones en cuestiones militares al COPS, así como dirigir todas las operaciones militares, y dar dirección y orientación militar del Estado Mayor de la Unión Europea. Su presidente (PCMUE), un general de cuatro estrellas, será elegido por los JEMAD y nombrado por el Consejo, por un periodo de tres años y será el asesor militar de *Mister PESC*.

- Un Estado Mayor (EMUE o EUMS), es un órgano de la Secretaría del Consejo que depende directamente del SG/AR, y aporta los conocimientos técnicos militares incluida la conducción de las operaciones militares de gestión de crisis. Se ocupa de la alerta temprana, la evaluación de la situación y la planificación estratégica de las *misiones Petersberg*, incluida la determinación de las fuerzas nacionales y multinacionales europeas. Ejecuta las políticas y decisiones con arreglo a las directrices del CMUE y su director general, un general de tres estrellas, está supeditado al CMUE.

Como es natural, el Consejo Europeo en Helsinki no podía dejar de abordar la cuestión de la industria de defensa, y en el Anexo IV de las Conclusiones declaró:

«Los Estados miembros han acogido con satisfacción los recientes avances en materia de reestructuración de las industrias europeas de defensa, que constituyen un importante paso a delante y contribuyen a fortalecer la base industrial y tecnológica de la defensa europea.

Esta evolución exige una intensificación del esfuerzo por lograr nuevos avances en la armonización de las necesidades militares y en la planificación y adquisición de armamento, en la medida que consideren oportuno los Estados miembros.»

Con respecto a este último asunto, podemos resumir diciendo que: el nuevo orden político-económico mundial de un lado y los avances tecnológicos de otro, están dando lugar, en el ámbito de la industria de defensa, a una gran disminución en la producción, debido a la reducción de los ejércitos, y a un gran incremento de los costes, así como a la mayor complejidad de los sistemas y a la reducción de sus series.

Por otro lado, las organizaciones colectivas de seguridad y defensa, no se han preocupado por el sector armamentístico y sus foros industriales han logrado muy poca cosa, debido fundamentalmente a la reticencia de algunos gobiernos europeos, apoyados por la acción interesada de otros países ajenos. Consecuencia de ello, en los países europeos ha persistido el viejo y caduco proteccionismo y sus fabricaciones de material de defensa se ha mantenido descoordinados y de acuerdo únicamente con sus intereses nacionales. De ahí que no se pueda hablar, todavía, de una industria europea de armamento, sino sólo de la suma de múltiples industrias nacionales de material de defensa.

Sin embargo, no se puede decir que no haya habido progresos, así: a petición de los ministros de Defensa de los países del GAEO, la Organización

de Armamentos de Europa Occidental (OAE0) fue creada en Ostende el 12 de noviembre 1996, como un nuevo organismo subsidiario de la UEO y concebido como un primer paso hacia la AEA. Es el primer organismo europeo, en el ámbito del armamento, dotado de personalidad jurídica internacional y constituye un marco jurídico para las actividades de cooperación que le confían los ministros de Defensa del GAEO.

Asimismo, por iniciativa franco-alemana ampliada a Italia y Reino Unido y a la espera de la creación de la citada AEA, el 9 de septiembre del año 1998, se constituye la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR), con el objeto de mejorar la gestión de los proyectos comunes en materia de armamento entre los Estados miembros.

Esta Organización, que tiene su sede en Bonn, dio sus primeros pasos el 12 de noviembre de 1996 con la firma de un acuerdo entre sus miembros fundadores, que deseaban incrementar su colaboración en materia de armamento, con el fin de mejorar la eficacia y reducir costes, convencidos de que una mayor cooperación en el material de defensa contribuirá al establecimiento de una identidad europea en materia de seguridad y defensa, siendo, además, un paso efectivo hacia la creación de una AEA.

También, los ministros de Defensa de Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia, el 6 de julio de 1998, firman la Carta de Intenciones (LOI), para la integración del sector industrial de la defensa armonizando las legislaciones, y tiene su antecedente más inmediato en la Declaración Conjunta de los ministros de Defensa de los cinco primeros de estos países, en abril del mismo año, en la cual reflexionaban sobre la necesidad de una industria de defensa fuerte, como elemento clave para la formación de Europa, y de una forma especial en el ámbito de la seguridad y defensa común.

Esta LOI fue elevada al rango de tratado internacional, mediante un acuerdo-marco relativo a las medidas encaminadas a facilitar la reestructuración y funcionamiento de la industria europea de defensa, firmado el 27 de julio de 2001 en Farnborough (UK), por los países firmantes de la LOI. El acuerdo-marco, si bien trata, básicamente, las mismas áreas de la LOI, supera el carácter no vinculante de ésta, diseñando el marco político y jurídico para facilitar la reestructuración industrial de las empresas del sector.

En definitiva las dos iniciativas analizadas OCCAR y LOI/acuerdo-marco, son instrumentos que facilitan la reestructuración de la industria de defensa europea, pero su andadura no está exenta de dificultades y riesgos, y como se puede apreciar, la AEA es una idea que existe desde hace años, pero cuya complejidad dificulta su creación.

Por otro lado, como los conflictos bélicos no terminan cuando se produce el cese de las operaciones militares propiamente dichas, ya que normalmente las heridas siguen muy abiertas y las tareas de reconstrucción y normalización son ingentes; el «modelo europeo» para la construcción de un mecanismo autónomo y potente para proyectar seguridad, implica una visión mucho más amplia que la militar, por lo que al hablar de capacidades hay que tratar también las de carácter no militar, y así en el Consejo Europeo de Santa María da Feira, el 20 de junio de 2000, se decidió desarrollar los aspectos civiles de la gestión de crisis, en cuatro ámbitos definidos: policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, refuerzo de la Administración civil y protección civil, creando el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM) y fijando los objetivos para las capacidades civiles.

A este respecto, los Estados miembros se comprometen a suministrar, para el año 2003, hasta 5.000 agentes de policía para misiones internacionales en operaciones dirigidas a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis, de los cuales hasta 1.000 estarán disponibles en un plazo de 30 días. Así como, equipos administrativos, jurídicos y de gestión local para actuar en los periodos posteriores al conflicto y proceder, de este modo, a la reconstrucción de una Administración civil nueva en la zona de intervención.

También, como consecuencia de lo acordado en Helsinki, durante la Presidencia portuguesa se fijan los principios para las consultas a la OTAN en asuntos militares, así como las modalidades para desarrollar las relaciones Unión Europea-OTAN en los cuatro ámbitos siguientes: seguridad, objetivos de capacidad, modalidades de acceso de la Unión Europea a los medios OTAN y definición de acuerdos para consultas, para que los miembros no europeos de la OTAN y otros candidatos a la adhesión a la Unión Europea puedan contribuir a la gestión militar comunitaria de crisis. A este fin, se crea un grupo de trabajo para implementar el Objetivo Principal, a este grupo se le denominó el HTF (*Helsinki Headline Goal Task Force*) y «HTF Plus» cuando se aumentaba con personal de la OTAN.

Este grupo de expertos, ya durante la Presidencia francesa, definió los requerimientos de fuerzas necesarias para llevar a cabo cualquier misión

tipo Petersberg, creando un catálogo de necesidades militares conocido como HHC (*Helsinki Headline Goal Catalogue*).

Una vez identificadas las necesidades para responder a crisis que precisen una respuesta *tipo Petersberg*, los Estados miembros han podido ofrecer sus contribuciones en la I Conferencia de Compromiso sobre Generación de Fuerzas, celebrada el 20 de noviembre del 2000 en Bruselas. Es lo que se ha denominado HFC (*Helsinki Force Catalogue*), que lista las diferentes ofertas hechas sobre el catálogo de necesidades HHC.

Paradójicamente, los problemas no surgieron de la carencia de efectivos, sino, precisamente, de la abundancia y redundancia de los mismos. A la postre, las áreas de deficiencia colectiva coincidían esencialmente con las carencias identificadas en la DCI de la OTAN.

Por otro lado, el 13 de noviembre del 2000 tiene lugar la Declaración de Marsella, aprobada por el Consejo de la UEO, que completaba prácticamente en su totalidad la transferencia de las competencias y misiones de la UEO a la Unión Europea, complementando así las atribuciones de la Unión Europea en materia de defensa y quedando la UEO otra vez «durmiente».

No se disuelve la UEO porque se quiere mantener el compromiso del artículo V del Tratado de Bruselas modificado que la creó, ya que es el compromiso defensivo más fuerte que tienen los europeos, ni se quiere eliminar su Asamblea Parlamentaria de la UEO, por ser la única institución en la que se reúnen regularmente los miembros de las Comisiones de Defensa de los Parlamentos nacionales de estos 28 países.

El EMMUEO siguió funcionando hasta que el naciente EMUE fue declarado operativo en junio de 2001. Los activos más importantes de la UEO, el IES de París y el SATCEN, han sido transferidos a la Unión Europea, el 1 de enero de 2002. Continúa funcionando el GAEO, dado que, por el momento no ha sido sustituido por ningún órgano similar en la Unión Europea, en tanto no se crea la Agencia Europea de Armamento y de Investigación Estratégica, que está incluida en el Tratado Constitucional, pendiente de ratificación, pero que los Estados miembros han decidido poner ya en funcionamiento y está ya en desarrollo, por lo que al GAEO le queda muy poca vida.

El GAEO/WEAG, es un grupo de cooperación en materia de armamento entre 19 países europeos, de los que 14 son miembros de la Unión Europea y 16 son miembros de la OTAN, cuyo objetivo es la armonización de

programas y de normas operativas, la cooperación en materia de investigación y tecnología, y la apertura de mercados.

Total, que tras el Consejo de la UEO, celebrado en Marsella, el 13 de noviembre de 2000, en donde se decidió ceder la organización operativa de gestión de crisis a la Unión Europea, a partir del 1 de julio de 2001, la UEO quedó solamente como depositaria del artículo V del Tratado de Bruselas modificado, como centro de cooperación en materia de armamento y como foro de debate y reflexión sobre la política de seguridad y defensa.

Por otro lado, para resolver las cuestiones institucionales que no se habían resuelto en Amsterdam y que debían resolverse antes de la ampliación de la Unión Europea, se había convocado el 14 de febrero del año 2000 en Bruselas, una CIG, que es el instrumento formal de revisión de los Tratados y que concluyó el 9 de diciembre del 2000 en la Cumbre de Niza con un acuerdo que dio lugar al Tratado de Niza, que modificaba por segunda vez el TUE, y que fue firmado el 26 de febrero de 2001, representando la última gran reforma de la Unión Europea, hasta el Tratado Constitucional pendiente aún de ratificación

Como resumen de este periodo entre Amsterdam y Niza podemos decir, que la Unión Europea necesitaba no sólo diseñar una política con sus componentes de seguridad y defensa, sino también disponer de medios para su aplicación; y es gracias al acercamiento del Reino Unido al núcleo de seguridad europeo, cuando la Unión Europea comenzó a hablar de tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles y desarrolló la maquinaria institucional y operacional de la PESD; pudiendo afirmarse, que a partir de la Cumbre de Colonia, cuando los Estados de la Unión Europea decidieron reforzar la PESC mediante el desarrollo de la PESD; que tiene como objetivo garantizar que la Unión Europea disponga de las capacidades civiles y militares necesarias, y de estructuras apropiadas para la prevención de conflictos y gestión de crisis en el ámbito de las denominadas *misiones Petersberg*, se produjo una perceptible aceleración en la toma de conciencia en relación con la defensa común europea.

La consolidación de la PESD. El Tratado de Niza

Como podemos deducir de los apartados anteriores, la década de los años noventa ha supuesto un cambio radical en el ámbito de la seguridad y defensa europea. Ante un panorama internacional completamente dife-

rente al anterior, las Comunidades Europeas, la OTAN y la UEO adaptaron sus estructuras y mentalidades, debido al desmoronamiento del bloque soviético, la reaparición de la guerra en suelo europeo (Balcanes), la proliferación de conflictos intraestatales y la aparición del terrorismo global de origen islamista. Esta es la década en la que nació la PESC y dentro de ella la PESD, tal como la conocemos ahora, y que a continuación vamos a estudiar su consolidación

En el Tratado de Niza se modifican los artículos 17 y 25 del TUE, en el sentido de suprimir las disposiciones en las que se define la relación entre la Unión Europea y la UEO, dado que ésta se desactiva y pasa a un estado residual o de latencia, y establecer que el COPS podrá ejercer bajo la supervisión del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis. También se acordó la admisión de los órganos que la UEO le traspasó a la Unión Europea (el IES y el SATCEN) y en el nuevo artículo 27B se excluyó de las «cooperaciones reforzadas» las cuestiones del ámbito de la defensa.

Otras cuestiones, referentes a la PESD, que también se trataron durante la CIG 2000 fueron las siguientes; la necesidad de pulir el mecanismo de la Unión Europea sobre la delegación de poderes en el COPS, la necesidad de evitar problemas de competencias entre el SG/AR y el comisario europeo de Relaciones Exteriores, la necesidad de abordar la dimensión parlamentaria de la PESD y la necesidad de aclarar las diversas estructuras de cooperación en materia de armamento con el fin de establecer la AEA.

Otro de los logros alcanzados en la Cumbre de Niza, fue la aprobación del Documento que regula las disposiciones permanentes de consulta y participación de terceros países en la gestión de crisis que lleve a cabo la Unión Europea.

La denominación de terceros países engloba a los países europeos miembros de la OTAN que no pertenecen a la Unión Europea, en el formato +6, que son: Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, Chequia y Turquía, y en el formato +15, que engloba a estos seis países más el resto de los países candidatos a la adhesión, que son: Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Rumania.

En Niza se establece, además, el Comité de Contribuyentes, en el que participarán todos los Estados miembros de la Unión Europea, así como los terceros países y otros países que aporten fuerzas a la operación, Este Comité es el principal foro de debate de todos los problemas relativos a la

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

Continuando con los logros de la Cumbre de Niza, podemos decir que: una vez que la PESC ha definido cuales son los objetivos, y en las diferentes Conferencias de Mejora de las Capacidades de la Unión Europea, que se celebraron anualmente en Bruselas, se ha conseguido concretar cuales son las aportaciones que cada Estado miembro está dispuesto a realizar y se pudieron determinar cuales son las deficiencias y carencias existentes, para la consecución del Objetivo Principal (*Headline Goal*).

Por lo tanto, desde la Cumbre de Niza, los europeos contamos con dos catálogos: uno con las necesidades totales de la Unión Europea para realizar cualquier *misión tipo Petersberg*, el HHC, y otro con las fuerzas disponibles, obtenidas de las contribuciones de los Estados miembros, el HFC. Este último constituye un gran «depósito» de fuerzas, de donde, para cada caso, se extraerán las más adecuadas. De la comparación de ambos catálogos se obtuvieron las «carencias». El eliminarlas debe convertirse, según el texto del Objetivo Principal (*Headline Goal*), en un objetivo de cada uno de los Estados miembros.

La Presidencia sueca que finalizó con la Cumbre de Gotemburgo, el 15 de junio de 2001, continuó los trabajos iniciados, produciendo un tercer catálogo, el denominado Catálogo de Progreso, el HPC (*Helsinki Progress Catalogue*), para tratar de paliar las «carencias». Esto se hizo mediante la revisión y mejora del HHC y mediante la modificación del HFC con las aportaciones de nuevos medios militares. En este sentido, el 19 de noviembre del 2001 en Bruselas, se llevó a cabo la II Conferencia de Compromiso sobre Generación de Fuerzas, que se centró en la mejora cualitativa de lo ya ofertado y en la consecución de los medios que aún nos faltan.

También en Gotemburgo, se fijaron los objetivos de capacidades para los aspectos civiles de la gestión de crisis, se anunció la puesta en funcionamiento, con carácter permanente, de los siguientes organismos de la PESC: el COPS, el CMUE, el EMUE y el CIVCOM, y se adoptó un Programa Europeo para la Prevención de Conflictos Violentos.

El Programa citado en el párrafo anterior, cuyo principal objetivo es incorporar la dimensión «preventiva» en todas las actuaciones exteriores de la Unión Europea, aspira a cubrir tanto las medidas a largo plazo, dirigidas a subsanar las causas profundas de un conflicto, como las de corto plazo; y comprende tanto a la PESC en su sentido más amplio, como la actuación exterior de la Unión Europea, a través de las competencias de la Comisión, en: política de cooperación, comercio, etc.

En el Consejo Europeo de Laeken, bajo Presidencia belga, el 15 de diciembre de 2001, se declaró institucionalmente operativa la Unión Europea para llevar a cabo las *misiones Petersberg* y se aprobó el Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC), que señala el camino a seguir para solucionar las carencias existentes. También se crea una convención *ad hoc*, presidida por el ex presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, para redactar un Proyecto de Constitución Europea.

El mandato dado en Laeken dispuso que durante la Presidencia española se debía «reforzar la cooperación en el campo del armamento en la forma en que los Estados miembros consideren adecuado».

Así el 29 abril 2002 se celebró bajo Presidencia española una reunión de los directores nacionales de armamento en la que se acordó un documento de orientaciones sobre la cooperación en materia de armamentos en el seno de la Unión Europea, que constituye la referencia para el desarrollo de los trabajos futuros en la materia.

En el Consejo Europeo de Sevilla, el 22 de junio de 2002, que ha culminado el mandato español, se han dado los pasos necesarios para la puesta en práctica del PAEC, con el que la Unión Europea trata de solucionar las carencias que impiden alcanzar hoy la plena operatividad de la FRR operativa, mediante el trabajo de grupos de expertos o paneles, encargados de buscar soluciones practicable a las carencias señaladas en el HPC. Se establecieron 19 paneles, que dieron lugar a diez grupos de trabajo, uno de ellos, el de suministro de combustible aire-aire, dirigido por España.

Asimismo, durante la Presidencia española se ha cerrado el mecanismo de desarrollo de capacidades para revisar y mantener actualizadas las capacidades que componen la FRR. Se trata de establecer un procedimiento que permita evaluar en cada momento si las capacidades de que se dispone son las más adecuadas y cuando será necesario reemplazar viejos sistemas por otros, y como instrumento para evaluar y mantener

actualizada la contribución de los Estados miembros al Catálogo de Helsinki, sin necesidad de tener que convocar periódicamente «Conferencias de Compromiso sobre Generación de Fuerzas», conocidas también como «Conferencias de Mejora de las Capacidades».

Por otro lado, a los órganos específicos de la PESD, hay que sumar a partir de la Presidencia española, durante el primer semestre de 2002, el Consejo de Ministros de Defensa, que se reúne como formación del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE reforzado), para debatir las cuestiones relacionadas con las capacidades militares y aspectos conexos. La primera reunión, se celebró bajo Presidencia española, el 13 y 14 de mayo en Bruselas, y tiene carácter semestral. (Una por Presidencia).

También, durante la Presidencia española se ejecutó el primer ejercicio de gestión de crisis de la Unión, denominado CME-02 (*Crisis Management Exercise 2002*), cuyo objetivo fue la evaluación de los procedimientos de toma de decisión en materia de PESD y de coordinación de todo el rango de instrumentos militares y civiles.

Además, en el Consejo Europeo de Sevilla, se han recogido los arreglos de consultas y cooperación con Rusia, Ucrania y Canadá, para su participación en operaciones de gestión de crisis lideradas por la Unión Europea; y a iniciativa de la Presidencia española el Consejo adoptó una declaración sobre la contribución de la PESD, a la lucha contra el terrorismo, en la que se recoge la necesidad de que la PESD tenga en cuenta plenamente las capacidades necesarias para esta lucha, y se indican áreas de actuación prioritaria para ello.

En Sevilla, también se tomó la decisión de lanzar la primera operación de gestión de crisis de la Unión Europea, la Misión de Policía en Bosnia-Herzegovina (MPUE), para tomar el relevo de la Operación de Policía de las Naciones Unidas (IPTF) el primero de enero de 2003; y se manifestó la disponibilidad de la Unión Europea para hacerse cargo de la sucesión de la operación de la OTAN *Amber Fox*, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), una vez concluidos los acuerdos entre la Unión Europea y la OTAN, conocidos como «Berlín Plus».

La aportación más importante del Consejo Europeo de Copenhague, celebrado el 13 de diciembre de 2002, ha sido sin duda alguna el acuerdo que hace posible que la Unión Europea tenga acceso a los medios y capacidades de la OTAN, tras la adopción por el Consejo Europeo de Bruselas

en octubre de 2002 del acuerdo, conocido como Documento de Ankara modificado, que recoge las modalidades de aplicación de la participación de los países aliados no miembros de la Unión Europea en operaciones lideradas por la Unión Europea. Estos dos acuerdos suponen la puesta en marcha de las relaciones Unión Europea-OTAN, para que ambas Organizaciones puedan reforzarse mutuamente, y permitirán que la Unión lleve a cabo sus primeras operaciones militares.

A partir de este momento, para el desarrollo del acuerdo sobre el acceso asegurado de medios y capacidades de la OTAN por la Unión Europea, conocido también como Acuerdo de «Berlín Plus» adoptado en la Cumbre de la OTAN en Praga en 2002, se destacan los siguientes elementos: la preidentificación de medios y capacidades de la OTAN para uso en las operaciones de la Unión Europea, el desarrollo de las modalidades para el uso de las cadenas de mando OTAN por la Unión Europea, incluido el papel del Vicecomandante del Mando Supremo Aliado en Europa (*Deputy SACEUR*) y la coordinación Unión Europea-OTAN en materia de desarrollo de capacidades militares, es decir entre el PAEC de la Unión Europea y la DCI de la OTAN.

Otra aportación especialmente significativa del Consejo Europeo de Copenhague ha sido la expresión de la voluntad de la Unión de asumir la sucesión de la operación militar de la Fuerza de Estabilización (SFOR) de la OTAN en Bosnia-Herzegovina, conocida como operación *Althea*.

Como resumen de este periodo entre Niza y Copenhague podemos decir que, concluyó la fase constituyente de la PESD y que tras los acuerdos entre la Unión Europea y la OTAN alcanzados en el Consejo Europeo de Copenhague se abrió una nueva etapa en la puesta en marcha de la PESD, con el desarrollo de operaciones, ya que la Unión Europea dispone de las capacidades militares y civiles básicas, así como de las estructuras permanentes y de los procedimientos necesarios para la gestión de crisis, tanto en los ámbitos militares como civiles.

Así, el primero de enero de 2003, conforme con lo aprobado en la Cumbre de Sevilla, la Unión Europea lanza su primera operación de gestión de crisis en el marco de la PESD, la MPUE, asumiendo las competencias que en materia policial tenía la IPTF, creada por la ONU en 1995, como consecuencia del Acuerdo de Paz de Dayton. Su misión es la de instruir, controlar y organizar a los mandos y agentes policiales bosnios que trabajan y patrullan por el país. Se prevé que la MPUE tenga una duración de tres años y el 30 de enero de 2004 estaban implicados en ella 449 miembros

de la Unión Europea y 80 de terceros países, de los cuales 20 policías y seis civiles eran españoles.

El 14 de marzo de 2003, el secretario general de la OTAN, George Robertson, acordó en Atenas, con el presidente en ejercicio de la Unión Europea, el griego Yannis Papantoniou, un acuerdo de seguridad para el intercambio de documentación secreta entre la OTAN y la Unión Europea. Este acuerdo es en teoría el último paso para posibilitar el desarrollo de la PESD, tras el laborioso pacto que la Unión Europea y la OTAN alcanzaron el pasado diciembre por el cual los «europeos» podrán tener acceso a partir de ahora a los medios logísticos y de planificación «atlánticos».

Al día siguiente, los ministros de Defensa de la Unión Europea, en su reunión de Vuliagmeni en las proximidades de Atenas, manifestaron que la Unión Europea asumiría el control de la estabilidad de la ARYM relevando a las tropas de la OTAN que se encontraban allí. Esta reunión sirvió para cerrar los últimos detalles de lo que es un hito en la historia de la construcción europea: la Unión Europea asume por primera vez una operación militar con su bandera; si bien en este caso con auxilio de los medios de la OTAN.

El conjunto completo de los diferentes acuerdos que disponen el apoyo mutuo entre la OTAN y la Unión Europea, conocidos por el nombre abreviado de «Berlín Plus», están ligados entre sí por medio de un acuerdo-marco que fue firmado por la OTAN en Bruselas, el 17 de marzo de 2003.

También, el día 17 de marzo, en Bruselas, la OTAN mostró su conformidad al traspaso de su misión militar de paz en Macedonia, que se remontaba a agosto del año 2001, y los ministros de Exteriores de la Unión Europea lo hicieron al día siguiente.

El día 31 de marzo de 2003, con la presencia en Skopje, capital macedonia, de la Presidencia griega de la Unión Europea, el secretario general de la OTAN y *Mister PESC*, la Unión Europea inicia su primera misión militar, segunda en el marco de la PESD, bautizada con el nombre de *Concordia*, relevando a la misión de la OTAN. El objeto de la misión, compuesta por 308 soldados de la Unión Europea, de ellos 16 españoles y 49 soldados de terceros países, era la protección de los observadores internacionales, así como el asesoramiento al gobierno local en temas de seguridad y defensa y en la lucha contra el crimen organizado.

El general español Bernardo Álvarez del Manzano, que ejercía el mando de la misión de la OTAN en Macedonia (operación *Armonía Aliada*), fue el

encargado de preparar la transición a la operación *Concordia* de la Unión Europea y de coordinar la primera misión militar de la Unión Europea con la Alianza Atlántica. Inicialmente el liderazgo de la operación en zona fue de Francia, que aportó casi la mitad del contingente y a su jefe el general Pierre Maral, que fue relevado, el 1 de octubre de 2003 por el general portugués Luis Nelson Ferreira dos Santos, pero el mando estratégico correspondió al almirante alemán Rainer Feist (*Deputy SACEUR*), con sede en Mons (Bélgica); todos ellos trabajaron en estrecha colaboración con el representante especial de la Unión Europea en la ARYM, el belga Alex Brouhns.

Esta operación modesta, pero cargada de simbolismo, en donde la Unión Europea relevó a la OTAN y se sirvió del acuerdo «Berlín Plus», el pacto suscrito con la Alianza Atlántica por el cual la Unión Europea tiene acceso automático a los medios de planificación y a otros recursos de la organización, finalizó el día 15 de diciembre de 2003, transformándose en una misión de carácter policial de un año de duración, denominada operación *Próxima*, cuarta en el marco de la PESD, en la que 200 expertos de la Unión Europea en cuestiones policiales instruyeron, guiaron y asesoraron a la Policía del país para ayudarla en la lucha contra el crimen organizado y fomentar la normas europeas de represión del delito.

El día 20 de marzo de 2003, Estados Unidos y Reino Unido atacan e invaden Irak, a esta acción se oponen parte de los miembros de la Unión Europea, que lo son también de la OTAN, produciéndose una «división» entre los miembros en ambas Instituciones, que afectó de una forma extraordinaria las relaciones transatlánticas.

El 29 de abril de 2003, se celebró en Bruselas una minicumbre de Defensa, en la que los mandatarios de Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo, acordaron proponer la construcción de una estructura militar que sería operativa en el verano de 2004, y que incluiría la creación de un cuartel general militar autónomo para el planeamiento y conducción de operaciones de la Unión Europea en las que no se utilizaran los recursos de la OTAN, en Tervuren cerca de Bruselas; para una progresiva autonomía militar de la Unión Europea con respecto a la OTAN y, por lo tanto, de Estados Unidos. Esta propuesta suscitó críticas de algunos Estados miembros que consideraron que exigía la creación innecesaria y políticamente perjudicial, de unas capacidades que ya existían a nivel nacional y a nivel OTAN y que, al menos en principio, podían ser utilizados por la Unión Europea para realizar una operación. Posteriormente FR, GE y UK llegaron a una solución

transaccional que fue refrendada oficialmente por el Consejo Europeo en su Cumbre de diciembre de 2003, como se verá en el apartado siguiente.

La Cumbre cuatripartita de Bruselas para tratar de impulsar la Europa de la Defensa supuso un paso más en la debilitación de los lazos transatlánticos que tan mal parados quedaron tras la intervención aliada en Irak. Los países convocantes y asistentes a esa reunión en la capital belga fueron precisamente los únicos miembros de la Unión Europea que se opusieron a dicha intervención.

El 30 de mayo de 2003, el CSNU a través del mandato establecido por su resolución 1484, aprobó el envío de una fuerza multinacional, liderada por Francia, a la República Democrática del Congo (RDC). Se trataba de una misión de pacificación con aproximadamente 2.000 soldados, en la ciudad de Bunia, capital de la provincia de Ituri, al noroeste de país y frontera con Uganda, que se hallaba inmersa en una ola de disturbios y violencia étnica, que amenazaba con hacer descarrilar el proceso de paz del país y desestabilizar a los países vecinos, y que no podía ser controlada por los observadores militares de la Misión de Observación de la ONU en el Congo (MUNOC).

El día 3 de junio en la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de los países de la OTAN, celebrada en Madrid, a la que asisten también el secretario general de la OTAN y *Mister PESC* se debatió el despliegue de la fuerza que podría realizarse en el marco de la cooperación europea, ya que la OTAN decidió no participar. También participaron en esta operación hasta el 5 de julio de 2003: Brasil, Canadá y Suráfrica.

El día 4 de junio, el COPS aprueba la puesta en marcha de una misión de mantenimiento de la paz, para mantener la seguridad en la ciudad y en la zona del aeropuerto, así como facilitar la entrada de la ayuda humanitaria y garantizar la protección de los civiles amontonados en los campos de refugiados. Como en misiones anteriores, las fuerzas de la Unión Europea sustituían a otras tropas que se encontraban en el terreno. En este caso, la Unión Europea respondía a un llamamiento del secretario general de Naciones Unidas para que se aliviara temporalmente a una tropa uruguaya de unos 750 soldados, de la fuerza de mantenimiento de la paz de la ONU, hasta el 1 de septiembre, en que llegaría a hacerse cargo de la situación una tropa más numerosa procedente de Bangladesh. El día 5 de junio es aprobada la operación por la Unión Europea y el día 6 por la ONU; este mismo día llegaron las avanzadillas de la fuerza de paz a Bunia, para relevar a los *cascos azules* de la ONU.

La misión, tercera en el marco de la PESD y que fue bautizada como operación *Artemis*, es la primera operación militar de gestión de crisis que la Unión Europea lanza en solitario, sin asistencia de la OTAN, aunque con su apoyo político, y bajo los auspicios de Naciones Unidas, tratándose del primer despliegue de la FRR fuera de Europa. Estuvo liderada por Francia, el socio europeo con más experiencia en conflictos africanos, bajo el mando de un general galo y la mayoría de los efectivos eran franceses (1.700 soldados).

Dirigieron la operación el general de división francés Neveux, como comandante de la operación, y el general de brigada francés Thonier, como comandante de la fuerza, en estrecha colaboración con el representante especial en aquella región, el italiano Aldo Ajello. Francia que actuó como «Estado-marco» para la operación, proporcionó el Cuartel General de la operación que se situó en el Centro de Planeamiento y Conducción de Operaciones de las Fuerzas Armadas francesas, cerca de París, y el Cuartel General de la fuerza, con unas 400 personas, se situó en Entebbe (Uganda); en Bunia se ubicó el puesto avanzado de la operación.

La operación *Artemis* concluyó a principios de septiembre de 2003, tras devolver la responsabilidad a las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU, que en ese momento habían recibido un mandato más amplio, unas normas de intervención más vigorosas y más efectivos humanos.

Entretanto, en la Cumbre de Salónica, el 20 de junio de 2003, el Consejo Europeo manifestó que la capacidad operativa de la Unión Europea se había confirmado mediante la puesta en marcha de las tres operaciones de la PESD: MPUE en Bosnia-Herzegovina, *Concordia* en la ARYM y *Artemis* en Bunia (RDC). Estas operaciones supusieron un notable avance en la cooperación de la Unión Europea con la OTAN y con la ONU.

Como resumen de este apartado podemos decir que con el establecimiento de las relaciones de la Unión Europea con la OTAN y terceros países, la firma de los acuerdos «Berlín Plus» y desarrollo de las tres operaciones citadas en el párrafo anterior, la PESD puede considerarse consolidada.

El nacimiento de la PCSD. El Tratado Constitucional

En el Consejo Europeo, que tuvo lugar en Salónica, el 19-20 de junio 2003, la Convención Europea que reunía a los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, a miembros de los Parlamentos nacionales, de

la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, y que tras la declaración de Laeken fue creada *ad hoc* para redactar el proyecto de Constitución Europea, presidida por el ex presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, entregó el borrador del proyecto, que fue discutido en la CIG que dio comienzo en Roma, el 4 de octubre de 2003 (CIG 2003).

En materia de seguridad y defensa el proyecto de texto recogía las siguientes cuestiones:

- Ampliación de las *misiones Petersberg* a las actuaciones en materia de desarme, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, misiones de prevención de conflictos, y operaciones de estabilización al término de los conflictos, estableciéndose que todas ellas podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso en territorio de terceros Estados.
- Posibilidad de confiar la realización de operaciones militares de gestión de crisis bajo bandera de la Unión Europea a un grupo reducido de Estados miembros que dispongan de las capacidades necesarias y estén dispuestos a llevarlas a cabo.
- Creación de una AEA de la Unión Europea, para armonizar necesidades operativas y métodos de adquisición, apoyar a la investigación en tecnología de defensa, gestionar programas multinacionales, y contribuir a determinar los objetivos de capacidades de los Estados miembros, así como evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos.
- Posibilidad de establecimientos de cooperaciones «estructuradas», una modalidad de cooperación reforzada utilizada sólo en el ámbito de la seguridad y la defensa, entre grupos de Estados miembros que deseen progresar más decididamente en materia de capacidades militares.
- Inclusión de una cláusula de solidaridad entre todos los Estados miembros para prestarse asistencia en caso de ataques terroristas, catástrofes naturales o de origen humano, en territorio de cualquiera de los Estados.
- Instauración de una cláusula colectiva ante agresiones armadas dentro del territorio de los Estados miembros. Esta cláusula estaría abierta a aquellos países que deseen optar a ella y permitiría la adhesión progresiva de otros que posteriormente deseen suscribirse a la misma. (Esto fue modificado por la CIG, en el sentido de hacerla obligatoria para todos los Estados miembros).
- Creación de un fondo presupuestario para atender necesidades relacionadas con el lanzamiento de operaciones militares de gestión de crisis.

También en la mencionada Cumbre, el SG/AR *Mister PESC*, entregó a los jefes de Estado y de Gobierno un primer texto, conocido como Documento Solana, con miras a la definición de una estrategia global de la Unión Europea en el ámbito de la política exterior y de seguridad, en donde se describen amenazas y desafíos, haciendo hincapié en la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y los «Estados débiles»; y le fue encomendada la continuación de los trabajos.

Finalmente, el Consejo Europeo acordó el inicio de las acciones necesarias para la constitución en el seno del Consejo de una Agencia Intergubernamental, en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento, para impulsar la obtención de las capacidades de defensa y la intensificación de la cooperación europea en materia de armamento. Lo que significó la entrada en vigor anticipada de lo dispuesto en el proyecto de Tratado Constitucional.

Esta Agencia, que está bajo la autoridad del Consejo y abierta a la participación de todos los Estados miembros, tiene por objeto el desarrollo de las capacidades en el campo de la gestión de crisis, promoviendo y reforzando la cooperación europea de armamento, fortaleciendo la base tecnológica e industrial europea y creando un competitivo mercado europeo de equipos de defensa, así como promover, donde sea apropiado y en comunión con las actividades de investigación de la comunidad, la investigación para obtener el liderazgo en tecnologías estratégicas para las futuras capacidades de seguridad y defensa, y por lo tanto el fortalecimiento del potencial industrial europeo en este terreno.

Para ello en la reunión que el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores reforzado con las asistencia de los ministros de Defensa (CAGRE «Plus»), que tuvo lugar en Bruselas el 17 de noviembre de 2003, se aprobó la creación de un grupo preparatorio o de implantación de la citada Agencia, bajo la dirección del SG/AR *Mister PESC*.

También, en la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, celebrada en Nápoles el 29 de noviembre de 2003, preparatoria de la Cumbre de Bruselas, se aprobó la primera «cooperación estructurada», que trata sobre una Europa de la Defensa, en la que los países que quieran participar tendrán que, como muy tarde en el año 2007, poder desplegar 1.500 soldados, entre 5 y 30 días a unos 4.000 kilómetros de distancia, por un periodo inicial de 30 días prorrogables hasta 120 días. Esta idea de «cooperación estructurada» fue recogida en el proyecto de Constitución Europea; si bien, puede decirse, que «cooperaciones estruc-

turadas», en realidad, ya existen desde hace mucho tiempo, pues tal se puede considerar la creación del Eurocuerpo.

En la Cumbre de Bruselas celebrada el 12 de diciembre de 2003 bajo la Presidencia italiana, por la oposición de los Gobiernos polaco y español, se aplazó *sine die* la aprobación del texto constitucional europeo; pero se acordó dotar a la Unión Europea de los instrumentos necesarios para poder llevar a cabo operaciones en cualquier parte del mundo, que se explican en los dos párrafos siguientes.

Se creó en el Cuartel General de SHAPE una pequeña célula de la Unión Europea para mejorar la preparación de las operaciones de la Unión Europea en las que se utilicen los recursos de la OTAN, en el marco de los acuerdos «Berlín Plus». Al mismo tiempo, se definieron las disposiciones de enlace de la OTAN con el EMUE, con objeto de garantizar la transparencia entre la Unión Europea y la OTAN, y se creó dentro del EMUE otra célula con componentes civiles y militares con el fin de potenciar la capacidad del EMUE en materia de alerta rápida, evaluación de situaciones y planeamiento estratégico.

La principal opción para la conducción de operaciones autónomas de la Unión Europea, es decir en el caso de la no intervención de la Alianza, seguirá residiendo en los cuarteles generales nacionales, que pueden ser multinacionalizados *ad hoc* para este fin. Sin embargo, en ciertas circunstancias el Consejo Europeo puede decidir hacer uso de las capacidades colectivas del EMUE, en particular cuando sea necesaria una respuesta conjunta y civil, y no se haya designado ningún cuartel general nacional. En este caso, la célula civil y militar del EMUE se encargaría de establecer un centro de operaciones específico que quedaría bajo el mando de un comandante designado para la operación concreta de que se trate.

Por otro lado, se aprobó la continuación de los trabajos para la creación de la tan debatida y deseada AEA, conocida ahora como Agencia Europea de Defensa, encargada de identificar capacidades militares y del desarrollo de la industria, investigación y comercio de armamento, que no empezará realmente a funcionar hasta la segunda mitad de 2004 y estará dirigida por el AR de la PESC, aunque por encima de él estarán los ministros de Defensa.

También en esta Cumbre se aprobó la redacción final del Documento Solana, como la Estrategia Europea de Seguridad: «Una Europa segura en un mundo mejor», elaborada por el SG/AR *Mister PESC* y que se aleja

poco del documento preparatorio presentado al Consejo Europeo en la Cumbre de Salónica.

El 11 de marzo de 2004 tuvo lugar una manifestación del hiperterrorismo o terrorismo global en Madrid, con la puesta de cinco bombas en la red de trenes de cercanías, que produjo 192 muertos. Como consecuencia de ello y en virtud de lo acordado en la Cumbre de Sevilla, en julio de 2002, tuvo lugar la Declaración del Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2004, que incluyó dos medidas importantes: la primera, fue la creación de un puesto de coordinador de la lucha contra el terrorismo para coordinar los trabajos de Consejo y supervisar todos los instrumentos de que dispone la Unión Europea; y la segunda, fue el compromiso de los Estados miembros de la Unión de apoyar la cláusula de solidaridad del artículo 42 del proyecto de Tratado Constitucional, lo que significó la entrada en vigor anticipada de la mencionada cláusula.

El 14 de marzo de 2004, el partido socialista ganó las elecciones generales en España, lo que produjo un cambio de gobierno y como consecuencia un cambio en la postura de España con respecto al proyecto de Constitución Europea.

Así, la CIG 2003, en la Cumbre del Consejo Europeo bajo Presidencia irlandesa, celebrado en Bruselas el 18 de junio de 2004, consiguió aprobar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que, ya bajo Presidencia holandesa, fue firmado por los jefes de Estado y Gobierno en Roma, el 29 de octubre de 2004, encontrándose ahora en proceso de ratificación por los Estados y que supuestamente entraría en vigor en noviembre de 2006.

Entre las novedades que inciden más directamente en materia de seguridad y defensa, y que ya han sido tratadas cuando se habló del proyecto del texto, se encuentran:

- La posibilidad de nombrar un ministro de Asuntos Exteriores, que además de asumir las funciones del *Mister PESC* y del comisario de Relaciones Exteriores, sería vicepresidente de la Comisión.
- La ampliación del espectro de misiones que puede desarrollar, ya señaladas con anterioridad en este trabajo y conocidas como *Petersberg «Plus»*.
- La posibilidad de encargar a un Estado o un grupo de Estados la ejecución de una misión de la Unión Europea.
- La creación de una cooperación estructurada permanente entre los Estados que cumplan criterios más elevados de capacidades milita-

res y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto.

- Instauración de una cláusula de defensa mutua, ante una agresión armada. Sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados miembros, y de los compromisos adquiridos dentro 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.
- Instauración de una cláusula de solidaridad entre los Estados, en caso de un ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano.
- Creación de la Agencia Europea de Defensa, en la que podrán participar los Estados que lo deseen y que conducirá al establecimiento de una política europea de capacidades y armamento, y responde a la necesidad de reforzar la vertiente industrial de la defensa.
- Creación de un fondo presupuestario para atender necesidades relacionadas con el lanzamiento de operaciones militares de gestión de crisis.
- El bautizo de la PESD como PCSD.

Igualmente, en la Cumbre de Bruselas celebrada el 18 de junio de 2004, el Consejo Europeo, ante la evidente falta de cumplimiento de los compromisos de capacidades del *Headline Goal* de Helsinki de 1999, aprobó un nuevo Objetivo Principal para 2010 (*Headline Goal 2010*), donde figuran los principales parámetros para el desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea.

El nuevo objetivo refleja la voluntad de la Europa ampliada de adquirir la capacidad militar suficiente para contribuir a la seguridad mundial, y pretende cambiar la organización de fuerzas desde un planteamiento cuantitativo, recogido en el *Headline Goal* de Helsinki, a un planteamiento más cualitativo, basado en una rigurosa planificación militar y de objetivos, centrandos los esfuerzos en la interoperatividad, en la capacidad de despliegue y en la sostenibilidad, por lo que habrá que esperar a ver si el plan, que incluye el establecimiento de hasta 13 grupos de combate (*battle groups*) de reacción rápida, que deberán alcanzar su plena operatividad en el año 2007, resulta excesivamente ambicioso en intenciones y cifras.

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 grupos de combate o agrupaciones tácticas de reacción rápida son unidades de cerca de 1.500 efectivos, con apoyo naval y aéreo, y desde un punto de vista militar efi-

caces, creíbles y coherentes. En teoría se proyectará, con rapidez como respuesta a una crisis, bien como una fuerza autónoma, bien como una parte de una operación más extensa que haga posibles fases de seguimiento. Se pretende que tras adoptar la decisión de iniciar una operación entre los cinco y los 30 días siguientes a la aprobación del Consejo, las fuerzas empiecen a llevar a cabo su misión, durante 30 días, pudiendo prologarse hasta 120 días.

Conforme a la voluntad expresada por el Consejo Europeo en la Cumbre de Copenhague, el 13 de diciembre de 2002, la Unión Europea se hizo cargo de la misión militar que mantiene la paz en Bosnia-Herzegovina, el día 2 de diciembre de 2004, en sustitución de la SFOR de la OTAN, que hasta entonces había sido responsable de ese cometido. Esta operación, denominada operación *Althea*, supone la más importante operación militar de la Fuerza Conjunta Europea (EUFOR), y es la tercera misión militar que corre por cuenta exclusiva de la Unión Europea, aunque en este caso medios de la OTAN.

EUFOR, al mando de general británico, David Leaky, está compuesto por unos 7.000 efectivos procedentes de 33 países, incluyendo 11 que no pertenecen a la Unión Europea, y ocupa el mismo Cuartel General que la SFOR tenía en Sarajevo (Base Bumir), con tres bases regionales en Tuzla, Mostar y Banja Luka.

Esta operación tiene el mandato de garantizar la paz y la seguridad en Bosnia-Herzegovina y reforzar los vínculos del Estado con el resto de los organismos europeos que trabajan en él (incluyendo los dedicados a labores policiales) y a distribuir las ayudas de la comunidad internacional, que ascienden a unos 6.000 millones de euros desde 1995, y sin las cuales el país apenas podría subsistir.

A pesar de las disensiones que la guerra de Irak ha provocado en el seno de la Unión Europea, el envío de la EUFOR a Bosnia-Herzegovina representa un paso concreto importante en el proyecto de la PESC, y para algunos analistas supone una demostración de que, aunque de forma lenta, los avances en esa importante faceta de la construcción de la Unión Europea son innegables.

Entre los días 21 y 24 febrero de 2005, el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, en su primera visita al extranjero, después de su exitosa reelección para un segundo mandato en noviembre de 2004, asistió a sendas Cumbres de la OTAN y de la Unión Europea, y tras la Cumbre en el Consejo Europeo, en otro gesto europeísta, visitó a la Comisión Europea

y a su presidente el portugués Duraõ Barroso –la primera visita que un presidente de Estados Unidos realiza a la Unión Europea (Consejo y Comisión) como organización supraestatal– y se entrevistó con el presidente de Rusia, Vladimir Putin, en Eslovaquia. Durante esta visita a Europa conocida como la «ofensiva del encanto», por su objetivo de alcanzar un nuevo clima de entendimiento que borrara las diferencias transatlánticas provocadas por la guerra de Irak del año 2003, se esforzó por dejar claro que la Unión Europea es el mejor de los socios con el que puede contar Estados Unidos y dio señales claras de que ya no tiene reparos al desarrollo de Europa, ni siquiera como proyecto de defensa, apostando por una Unión Europea fuerte.

Pero el rechazo a la ratificación del texto constitucional por parte de los franceses y los holandeses, por medio de referéndum, en los meses de mayo y junio de 2005 respectivamente, lleva aparejado una disminución de la confianza entre los actores, que puede dar lugar a un cierto revisionismo, y lógicamente, la PESD como una parte del edificio comunitario no está exenta de los efectos colaterales de esta crisis.

Sin embargo, no hay duda que aún en este caso, la PESD será la menos afectada, por las siguientes razones: en primer lugar porque todos los Estados miembros comparten una visión estratégica en cuanto a la seguridad, plasmada en la Estrategia de Seguridad Europea; y en segundo lugar, porque existe voluntad política de seguir avanzando en lo referente a la PESD, y además se cuenta ya con los mecanismos necesarios para hacerla operativa.

A modo ejemplo, de lo señalado en el párrafo anterior, se pueden citar las decisiones del Consejo sobre la puesta en marcha de las siguientes acciones, sin esperar a la posible ratificación del Tratado Constitucional. En primer lugar, la elaboración de un conjunto de medidas preventivas y de protección, tanto contra el terrorismo como contra la acción de los desastres naturales, lo que viene siendo igual a la «cláusula de solidaridad», establecida en el artículo I-43.1 de la Constitución. En segundo lugar, el desarrollo de unidades de combate, grupos de combate (*battle groups*), para el año 2007, que responden al concepto de «cooperación estructurada permanente», establecida en el artículo I-41.6. En tercer lugar la puesta en funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa creada en el artículo I-41.3.

Para finalizar, podemos decir que, la principal labor a partir de ahora será no sólo el asegurar el éxito de las operaciones en marcha, sino culminar el proceso de obtención de capacidades militares y civiles con la solución

de las carencias existentes, para que la Unión Europea esté plenamente capacitada para cumplir los objetivos que se ha fijado en el ámbito de la seguridad y la defensa, y ello exigirá una clara voluntad política por parte de los Estados miembros; así como, superar las disensiones actuales, nacidas en el tratamiento de la situación en Irak.

Epílogo

La CEE nace después de unas grandes guerras civiles entre europeos, sobre todo entre franceses y alemanes, tres grandes guerras en el siglo XIX y luego las dos grandes guerras mundiales.

Aunque la Unión Europea nació como un proyecto económico, y prácticamente hasta los tiempos actuales, toda su importancia giraba entorno al asunto económico, lo cierto es que nos aportó seguridad, al resultar un marco pacificador, en donde se reconciliaron las grandes potencias europeas, después de la devastadora experiencia de las dos guerras mundiales.

La OTAN desempeñó un papel decisivo, aunque fuese pasivo, en el proceso de integración europeo, ya que durante 40 años proporcionó el «paraguas» o capa protectora a esa Europa que estaba luchando por su integración económica. Había en realidad una división del trabajo, la OTAN daba seguridad mientras la Unión Europea producía la integración europea en las otras áreas.

La situación ahora, después de la guerra fría, ha cambiado. La OTAN, ya no es necesaria para resolver las difíciles cuestiones antiguas de la seguridad europea porque han desaparecido, y los Tratados de Maastricht (1991), Amsterdam (1997) y Niza (2000) fomentaron el desarrollo de una PESC europea.

Pero no cabe duda, que en un mundo de múltiples riesgos y limitados medios nacionales, la OTAN sigue siendo nuestra mejor esperanza para un futuro pacífico, ya que la OTAN seguirá siendo la institución militar dominante en Europa, y en un futuro previsible el poderío militar europeo seguirá dependiendo del apoyo militar norteamericano.

No obstante, dentro del factor político-estratégico europeo, y tras la guerra fría, la dimensión política se encaminó a la obtención, por parte de la Unión Europea, de aquellos instrumentos eficaces que le permitieran hacer frente a las nuevas necesidades estratégicas, basadas en la pre-

vención y gestión de crisis, así como en la proyección de fuerzas en intervenciones humanitarias o de protección de intereses económicos, de forma autónoma.

Pero los primeros acontecimientos ocurridos: las crisis de los Grandes Lagos africanos, y de la antigua Yugoslavia y Kosovo, revelaron las carencias europeas, no sólo en el campo político, sino también en el estratégico al carecer de unas fuerzas interoperables y con grandes carencias en las áreas de: mando y control, información y transporte estratégico. Estas deficiencias pusieron de manifiesto la necesidad de dotarse de una auténtica PESD, apoyada en una FRR operativa, pero también reflejaron que la base sobre la que debían construirse esas políticas y fuerzas, la industria de defensa, requería de una fuerte reestructuración. Se puede decir, que la debilidad mostrada por la Unión Europea en los Balcanes ha hecho posible acelerar el desarrollo de la PESD primero y de la PESD, ahora denominada PCSD, después.

Si Europa desea un mínimo de autonomía política y geoestratégica, si desea que el proyecto de la Unión Europea funcione sin hipotecas ni dependencias, es preciso que su capacidad defensiva tenga los equipamientos necesarios, avanzados tecnológicamente y a un precio soportable para todos.

En cualquier caso, a pesar de las insuficiencias de las disposiciones contenidas en el Tratado de Amsterdam, no solucionadas por la reforma institucional de Niza, el exceso de intergubernamentalidad denunciado por el Parlamento Europeo y la dependencia de la OTAN, los Estados miembros se han embarcado en un ambicioso proyecto de articulación de una PESD, que ha de tener en cuenta el nuevo contexto de la ampliación de la Unión Europea. Es ahora en la «Europa de los Veinticinco» donde se plantearan los nuevos y viejos problemas, y para afrontarlos es necesario superar la desconfianza y los celos existentes entre los Estados miembros, como el hecho que Dinamarca se mantenga al margen, para alcanzar una mayor coordinación política de defensa, establecer un sistema de financiación autónomo y estable que no dependa de los Estados miembros, lograr un mayor compromiso y responsabilidad, siempre en pos de una mayor capacidad de autonomía.

Es una realidad, que desde el Tratado de Amsterdam y especialmente desde la Cumbre de Colonia, la discusión sobre el futuro de la defensa europea ha adquirido un ritmo progresivamente acelerado, al tiempo que los principales miembros de la Unión Europea han ido acercando sus posiciones, en forma difícilmente previsible hace muy pocos años.

Los objetivos de la PESD suponen desarrollar una capacidad autónoma de la Unión Europea para lanzar y dirigir operaciones militares. Esto, sin embargo, no implica crear un Ejército Europeo, ya que los Estados miembros se limitan a poner voluntariamente sus capacidades a disposición de la Unión para las operaciones que esta emprenda. La PESD no concierne tampoco a la defensa de la Unión Europea frente a amenazas exteriores: los Estados miembros siguen siendo competentes en todo lo concerniente a la defensa de su territorio, y para los que forman parte de la Alianza, la defensa frente a amenazas exteriores corresponde a la OTAN. Pero la guerra de Irak desencadenada en marzo de 2003 y que produjo una profunda división entre los Estados miembros, no sólo no obstaculizó los acuerdos en materia de defensa sino que llevó a una mayor ambición.

La novedad fundamental del avance constitucional reside en que se supera la actual concepción de la defensa europea, la de un instrumento militar para la gestión de crisis. Se innova en el diseño de una defensa para la propia Unión Europea a través de distintas instituciones, como la alianza defensiva de la cláusula de defensa mutua, la cláusula de solidaridad, la cooperación estructurada permanente y la Agencia Europea de Defensa.

Podemos decir como resumen de todo lo dicho, que durante la guerra fría decir defensa europea equivalía a decir defensa atlántica. Estados Unidos constituían la última garantía contra la amenaza soviética. La OTAN basada en la defensa colectiva de sus miembros y en la disuasión del enemigo era la piedra angular de la defensa. Bajo este «paraguas», la integración europea pasó del mercado único a la unión monetaria. Con el fin de la amenaza soviética, la OTAN perdió su razón de ser fundamental: la Unión Europea, en cambio, tuvo que hacerse más responsable de su propia seguridad en un mundo en rápida evolución. No obstante, aún tras el derrumbe soviético, la OTAN siguió siendo el marco esencial de la defensa europea. Ni Estados Unidos ni la mayoría de los europeos estaban dispuestos a poner fin a la asociación atlántica.

Las dos riberas del Atlántico comparten los mismos valores, por lo que no existe duda alguna de que Estados Unidos desean que la Unión Europea sea un éxito, y por ello debe demostrar ahora su capacidad de progresar en las materias de exteriores y defensa. No obstante y aunque Estados Unidos han dado muestras claras de que no tiene reparos al desarrollo de Europa, ni siquiera como proyecto de defensa, la posibilidad de que la Unión Europea pueda, a medio plazo, competir con la OTAN como foro clave para el desarrollo de las relaciones transatlánticas, un deseo expre-

sado por Francia y Alemania, suscita muchos recelos tanto en Washington como en Londres.

Por otro lado, la PESD se ha convertido en una necesidad, debido a la acumulación de crisis y situaciones de inestabilidad que constituyen el entorno estratégico de la Unión, en un mundo globalizado en donde ya no es posible separar la prosperidad de la seguridad. El peso económico y social alcanzado por la Unión de 25, no permite a los europeos vivir al margen de los sobresaltos del mundo ni esquivar sus responsabilidades políticas en la pacificación de la globalización, en donde ninguna nación puede hacerlo todo ni regularlo todo completamente sola, por lo que es inevitable el multilateralismo eficaz en la gestión de las crisis internacionales.

Para finalizar, cabe decir que aunque de todas las prerrogativas de los Estados, la política de seguridad y defensa es sin duda la que más difícilmente se presta a un enfoque europeo colectivo, la verdad es que después de la moneda, es en esta dimensión en la que la Unión ha realizado los progresos más rápidos y espectaculares de los últimos seis años. Pero como hemos podido ver, a lo largo de este trabajo, a seis años del lanzamiento de la PESD, la Unión Europea puede hacer gala de unos resultados totalmente espectaculares: la legitimidad de sus competencias militares se encuentra hoy solidamente anclada en los tratados, y sus estructuras de decisión y de ejecución de las operaciones se han hecho permanentes y completas. Y como dijo *Mister PESC*, Javier Solana:

«La política de defensa europea no solamente está en progresión constante, sino que ya ha superado el umbral de la irreversibilidad».

Lo cierto es que desde la entrada en vigor del TUE, con la creación de la PESC, el 1 de noviembre de 1993, la Unión Europea como tal puede hacerse oír cada vez más en la escena internacional, manifestar su postura sobre conflictos armados, sobre los derechos humanos o sobre otro tema vinculado a los principios fundamentales y a los valores comunes que constituyen la base de la Unión Europea y que la Unión se ha comprometido a defender.

Porque una Unión Europea con: 25 países, alrededor de 500 millones de habitantes y la cuarta parte de la riqueza mundial, no puede estar ausente de lo que pasa en el mundo, sino que debe desempeñar un papel importante, contribuyendo a preservar la paz y reforzar la seguridad internacional, siguiendo los principios de la Carta de Naciones Unidas y de la Carta de París para una Nueva Europa.

Y parafraseando a Schuman:

«Europa no se hará de un solo golpe, si no a través de pasos concretos».

Y éstos son algunos de ellos.

Anexo

Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)

1. Operaciones en curso:

- Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina (MPUE). (1 de enero de 2003).
- Misión de Policía de la Unión Europea en la ARYM (próxima). (15 de diciembre de 2003).
- Operación Militar de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina. (EUFOR-*Althea*). (2 de diciembre de 2004).
- Misión Integrada de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Irak (*Eujust Lex*). (7 de marzo de 2005).
- Misión de Policía de la Unión Europea en Kinshasa (RDC) (EUPOL *Kinshasa*). (30 de abril de 2005).
- Misión de la Unión Europea en la RDC (EUSEC RDC). (2 de mayo de 2005).
- Apoyo de la Unión Europea a la Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS II) en Darfur. (18 de julio de 2005).
- Misión de Observación de la Unión Europea en Aceh (Indonesia) (AMM). (9 de septiembre de 2005).
- Misión de Policía de la Unión Europea para los territorios palestinos (EUPOL COPPS). (14 de noviembre de 2005).
- Misión de Asistencia Fronteriza de Unión Europea para el paso de Rafah (Palestina) (EUBAM). (15 de noviembre de 2005).
- Misión de Asistencia Fronteriza de Unión Europea entre Moldavia y Ucrania (EUBAM MOL-UCR). (30 de noviembre de 2005).

2. Operaciones realizadas:

- Operación Militar de Unión Europea en la ARYM (*ARYM-Concordia*). (31 de marzo de 2003-15 de diciembre de 2003).
- Operación Militar de la Unión Europea en la RDC (*RDC-Artemis*). (4 de junio de 2003-4 de septiembre de 2003).
- Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Georgia (*Eujust Themis*). (28 de junio de 2004-28 de junio de 2005).

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS EN LA DEFENSA EUROPEA

LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS EN LA DEFENSA EUROPEA

Por GONZALO CEBALLOS WATLING

Introducción: la influencia de Estados Unidos de Norteamérica

Estados Unidos de Norteamérica han sido decisivos en la construcción de la Europa política, la Unión Europea. En ese proceso, sea causa o efecto, han conformado la defensa de los países europeos y han contribuido a configurar la defensa europea como un todo.

Desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos ha ejercido una influencia determinante en la definición y alcance de las respectivas políticas de defensa nacional de los países europeos y ha tenido una importancia trascendental en la conformación de sus Fuerzas Armadas y las misiones a ellas atribuidas.

La presencia militar norteamericana, a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ha sido el garante de la seguridad europea durante los últimos 50 años y convierte a esta Organización, incluso en la actualidad, en la única capaz de reunir y utilizar los instrumentos militares necesarios para cualquier contingencia: desde los conflictos de mediana intensidad a la defensa colectiva.

Es evidente que los Estados europeos, tras la Segunda Guerra Mundial, carecían de los medios militares necesarios para garantizar su defensa frente a un hipotético ataque soviético forzando con ello no sólo la pre-

sencia norteamericana, sino la importancia del elemento nuclear en su defensa (1). Sin entrar a discutir aquí si esa carencia europea es fruto del cálculo y la decisión voluntaria o de las dificultades económicas y políticas (2) en los primeros años de la guerra fría, no se puede negar el resultado final: la especialización *de facto* entre las Fuerzas Armadas norteamericanas y las de los países aliados europeos. Ante la amenaza soviética y para defender sus respectivos intereses, y los comunes, las primeras se dotaron de capacidades expedicionarias, proyectables y nucleares (3); y los europeos se dedicaron a la defensa territorial y, por razón de eficacia, se sometieron de alguna manera a la especialización por misiones.

Las Fuerzas Armadas europeas han sido, hasta hace poco, mayoritariamente ejércitos territoriales, compuestos por numerosos efectivos de reemplazo, sin capacidad de proyección destacable (4), con unos plazos de disponibilidad elevados y con un equipamiento acorde al escenario de la guerra fría. En sus otras dimensiones, aérea y naval, sus capacidades han sido claramente orientadas a través de la ayuda militar norteamericana, o especializadas en tareas, como la lucha antisubmarina, por razones geográficas o de índole organizativa.

Con estos antecedentes no debe extrañar la influencia de las relaciones bilaterales con Estados Unidos en las respectivas políticas de defensa nacionales de los países europeos e incluso en la definición misma del papel de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) (5).

Admitiendo que la defensa ha sido el motor primigenio de la integración europea y que ha constituido el grueso de las relaciones, de Europa y

(1) La Alianza Atlántica sólo ha tenido una estrategia durante la guerra fría, ésta era la *Massive Retaliation*. «Las relaciones transatlánticas», documento de trabajo del Real Instituto Elcano; disponible en: www.realinstitutoelcano.org/documentos/3.asp

(2) Por mencionar una de las dificultades políticas en la construcción de la defensa europea destacar que Alemania es considerada un enemigo potencial en los Tratados de Dunkerque 1947 y de Bruselas 1948 por el que se establece un mecanismo de legítima defensa colectiva. Esta situación se mantendrá hasta la modificación del Tratado de Bruselas que en 1954 permite la adhesión de Italia y la República Federal de Alemania.

(3) Francia y Reino Unido también se dotaron de capacidades nucleares, que aún mantienen, la *force de frappe* y el Sistema Trident.

(4) Salvo las limitadas excepciones, en alguna de sus unidades, de Francia y Reino Unido.

(5) El lector podrá observar que se emplean, en diferentes textos, otros acrónimos como: Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), Política Europea de Seguridad y Defensa Común (PESDC), Política de Defensa Común (PDC) o Política de Defensa Europea (PDE). Se utilizar en este texto la PCSD por ser la formulación que recoge el artículo I-41 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

los europeos, con Estados Unidos. Y que a partir del 11 de septiembre de 2001 (11-S), estas relaciones se han ido desarrollando más hacia la seguridad, que abarca otros aspectos además del componente la defensa. Hay que concluir que habiendo intensificado las relaciones con Estados Unidos, Europa y los europeos, se han difuminado en la acción global de los norteamericanos. No obstante, el debate sobre como estructurar la defensa europea y su encaje, en o, con la OTAN continúa.

Cada país tiene su propia concepción sobre la necesidad de Estados Unidos, y por extensión, de la OTAN (6), en la defensa europea. El papel de la OTAN manifestado unas veces como garante de la defensa colectiva, otras más explícitamente como anclaje de Estados Unidos en la defensa de los países europeos, continúa siendo determinante. Este papel de la OTAN define por un lado la ambición de la defensa europea –el papel de la Europa de la defensa– y por otro el interés, incluso individual, de los distintos países europeos que han de conformarla.

Buena parte de esta discusión se ha mantenido bajo el debate sobre la duplicación de esfuerzos de las naciones europeas en la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) y la PCSD la denominación que recibe la estructura de defensa europea en el seno de la OTAN (7) y la Unión Europea respectivamente.

Asumiendo que con el término defensa europea nos referimos a la defensa de la Unión Europea, quizá resulte clarificador comprobar en el siguiente mapa, representado en la figura 1, que países pertenecen a cada organización.

(6) La OTAN dispone de muy pocos elementos comunes; son las capacidades nacionales de los países miembros que, asignadas a la OTAN, permiten hablar de sus instrumentos militares. Es evidente que la mayoría de ellos proceden de Estados Unidos de América.

(7) El Tratado del Atlántico Norte es suscrito, el 4 de abril de 1949, por Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido –junto con Estados Unidos, Canadá, Islandia y Noruega–, Grecia y Turquía ingresan en la OTAN el 18 de febrero de 1952. La República Federal de Alemania ingresa en la OTAN el 6 de mayo de 1955; el 3 de octubre de 1990 la Alemania unificada es miembro de pleno derecho de la OTAN. España se convierte en el 16.º miembro de la OTAN el 30 de mayo de 1982. Hungría, Polonia y República Checa acceden a la OTAN el 12 de marzo de 1999. Y el 29 de marzo de 2004, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania, en la última y mayor ampliación de la OTAN, hacen el total de 26 naciones miembro. Y junto con Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Croacia, Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), Georgia, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Suiza, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán conforman el Consejo de Asociación Euro-Atlántico.

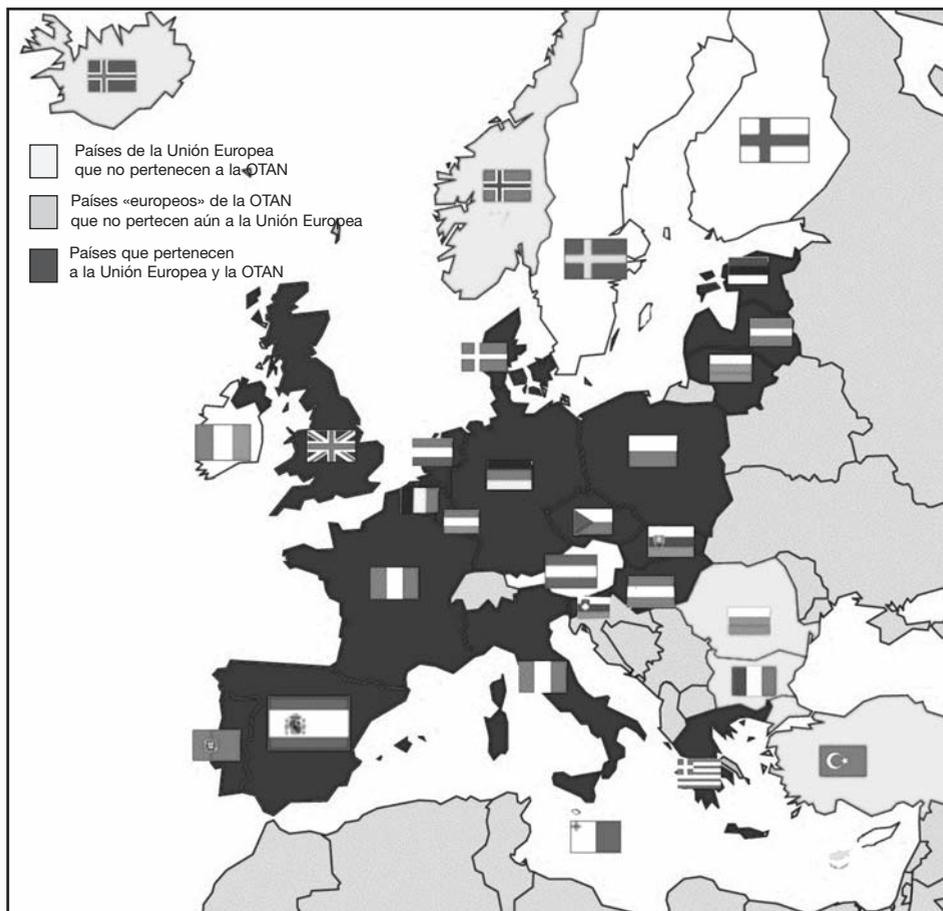


Figura 1.

Se observa que hay seis países de la Unión Europea (Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia) que no pertenecen a la OTAN.

También que hay cinco países «europeos» de la OTAN que no pertenecen –aún– a la Unión Europea (por un lado Islandia y Noruega que no han solicitado pertenecer a la Unión Europea, Bulgaria y Rumania que se convertirán en miembros en el año 2007 y Turquía que ha sido recientemente confirmada como candidata a la adhesión).

Pero la gran mayoría son miembros de la Unión Europea y de la OTAN (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Checa).

El debate sobre la defensa europea en la Unión Europea y la OTAN. La PCSD y la IESD

La defensa común

La mayoría de los países europeos declaran la primacía de la OTAN en su defensa colectiva, de hecho así lo recoge la propia Unión Europea en el texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa que en su artículo I-41 2 manifiesta:

«... 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 OTAN y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco.»

O quizá con más contundencia en su artículo I-41-7 que al establecer la ayuda y asistencia mutua ante la agresión armada en el territorio de un Estado miembro declara:

«...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.»

La realidad es que desde que en 1992 el Tratado de Maastricht recogiera en su artículo J.4. 1 que:

«La PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una PDC, que pudiera conducir en su momento a una defensa común.»

Esta llamada a la posible defensa europea de los europeos se ha considerado un acto declarativo que ha figurado, casi con el mismo texto, en los Tratados de Amsterdam (artículo J.7) y Niza (artículo 17) así como el Tratado por el que se establece la Constitución Europea (artículo I-41-2), pero que carece del sustento material, y la voluntad política para materializarse. Así en cada cumbre de la Unión, en lo relativo a la seguridad y la defensa, se recogen declaraciones que destacan la primacía de la OTAN:

«Para los Estados miembros en cuestión, la OTAN sigue siendo la piedra angular de la defensa colectiva de sus miembros, y seguirá desempeñando un importante papel en la gestión de crisis.»

Baste para confirmar las distintas aspiraciones de los mismos actores en la IESD y la PCSD, las declaraciones de Javier Solana (alto representante/secretario del Consejo, secretario general de la UEO y antiguo secretario general de la OTAN):

«No hay ninguna intención de que la Unión Europea asuma las responsabilidades de defensa colectiva; ésta seguirá siendo un asunto de la OTAN.»

La OTAN es imprescindible para garantizar la defensa colectiva de Europa. Aunque en este momento carezca de amenaza declarada el recuerdo colectivo del pasado inmediato de los nuevos miembros atlánticos junto con las dificultades que pueden atravesar algunas antiguas repúblicas soviéticas hace que no se pueda descartar una amenaza a la seguridad colectiva de Europa. Además por el momento, la OTAN es la única organización capaz de reunir los medios militares necesarios y organizar éstos de tal manera que sean útiles para el tipo de conflictos a los que se enfrenta la seguridad de los países europeos.

La importancia del papel asignado a la OTAN en la defensa de los países europeos y el intento de establecer una defensa europea, constituyen tendencias que, sino contrapuestas, presentan numerosas dificultades en su desarrollo. A la hora de definir sus políticas de defensa, los países de la Unión vienen haciendo un equilibrio, más matizado en algunos casos que otros, entre la pretensión de participar en una defensa europea «autónoma» y la constatación de la necesidad del componente militar de Estados Unidos en cualquier «arquitectura» para garantizar su defensa e intereses. Hasta el momento, con todas las crisis, desencuentros e intentos de refundación, este componente militar norteamericano se sustancia en la OTAN. Así esta cuestión se convierte, tal vez, en el nudo gordiano de las políticas de defensa para los países implicados.

En la misma definición de su defensa nacional, es imprescindible que cada país se manifieste sobre la defensa europea y la participación de la OTAN. Y no es fácil resolver la cuestión cuando la primera es un embrión sin futuro claro y la segunda una organización prejubilada, que además cubrir una multiplicidad de funciones militares y políticas y ser el Foro Transatlántico natural, presenta muchas posibilidades, entre otras, la extensión de la estabilidad hacia el Este. La OTAN es freno y motor, garantía e incertidumbre de la defensa europea.

Uno de los elementos centrales en este debate es si hay algún país europeo que considere garantizada, factible y razonable la defensa

européa, o la suya propia, con la participación de Estados Unidos sin la OTAN.

Dicho de otro modo, si sus relaciones bilaterales con Estados Unidos son no sólo mejores y más estrechas que las de los países europeos en su conjunto, sino si son suficientes para garantizarse al apoyo del componente militar norteamericano en la salvaguardia de sus intereses al margen de la OTAN. O quizá, que sus intereses estén más cerca de los intereses de Estados Unidos que de los de la Unión Europea. Comoquiera que esto no es posible, lo coherente es afirmar que hay determinados países que no conciben ninguna implicación norteamericana, en la defensa europea, al margen de que aquella que provea a través de la OTAN.

La necesidad de que Estados Unidos garantice, en cierta manera, la Defensa, con mayúsculas, de Europa hace que esta cuestión se manifieste con más o menos vehemencia en lo que podríamos definir como tendencias anglosajona y continental. Admitiendo ambas la primacía de la OTAN en las cuestiones de defensa, la posición sobre la defensa europea las distingue, desde el extremo danés (8) que reconoce su existencia a la posición francesa (9) que la impulsa.

No es gratuito recordar que las únicas capacidades militares disponibles para la PCSD son las nacionales, algo parecido pasa en la OTAN donde la estructura de fuerzas se nutre casi en su totalidad de las aportaciones nacionales de los países miembros, teniendo por tanto, como organización intersupranacional, unas muy limitadas capacidades comunes. Así pues el potencial material de la PCSD y la OTAN se diferencia por las distintas capacidades puestas a su disposición, y como se entenderá fácilmente, estriba en las capacidades de Estados Unidos. Estas capacidades nacionales norteamericanas están puestas a disposición de la OTAN y, en principio, participarían exclusivamente en el marco de la OTAN, aunque es posible que a través de los acuerdos del «Berlín Plus» alguna de estas capacidades puestas a disposi-

(8) Dinamarca ejerció una abstención (*opt-out*) en materia de política de defensa en el seno de la Unión Europea. El Consejo Europeo en diciembre de 1992 aceptó esta no participación de Dinamarca en la elaboración y aplicación de las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en defensa. (Sección C, Anexo 1, DO C 348 de 31/12/1992).

(9) Francia abandonó la estructura militar integrada de la OTAN en el año 1966. Se esperaba que anunciara su retorno con el establecimiento de la nueva estructura de mandos de la OTAN en 1997. Francia consideró insuficiente la «visibilidad» europea de esta nueva estructura de mandos. Es un lugar común que Francia pretende una Europa de la defensa, contrapeso y colaboradora de Estados Unidos.

ción de la OTAN pueda ser empleada en una operación de la Unión Europea.

En cualquier caso la PCSD, por el momento, trata de estructurar las capacidades nacionales disponibles de los miembros de la Unión Europea para poder actuar como una entidad autónoma con el peso que corresponde a una potencia política, económica y militar.

Es una evidencia que los distintos instrumentos militares nacionales (10) de los países europeos, y por extensión el instrumento militar europeo, son inadecuados para los retos que deben afrontar en el futuro inmediato. Zonas tan próximas como el África Subsahariana y el Oriente Medio, con su influencia como presión demográfica y proveedora de recursos energéticos están muy distantes para las Fuerzas Armadas. Y como se examina en otro capítulo de esta *Monografía*, muchas de estas presiones, se han convertido en problemas domésticos de los países de la Unión.

La PCSD y la IESD. El debate sobre la especialización de la Unión Europea y la OTAN

El reparto de tareas

Las definiciones de la defensa europea bajo el concepto IESD (11) en la OTAN y PCSD en la Unión Europea, parecen poco coincidentes. Y aunque, como hemos visto en párrafos anteriores, sean los mismos países europeos los involucrados en estas estructuras de defensa, los intentos por mantener la coherencia, poco efectivos. Parece como si algunos países europeos desearan tener dos Fuerzas Armadas para participar en cada una de estas estructuras de forma diferente, y que la garantía del paso armónico entre la IESD y la PCSD se sustentara en la limitación legal y presupuestaria, que obliga a la existencia de unas únicas Fuerzas Armadas nacionales puestas a disposición de cada estructura.

(10) Incluso en el proyecto del tratado por el que se establece para Europa, se rehuye mencionar cualquier posibilidad de capacidad colectiva europea al establecer el apartado primero, artículo I-41 que: «La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades suministradas por los Estados miembros.»

(11) La formulación IESD apareció por primera vez en el Comunicado Final de la Reunión del Consejo del Atlántico Norte en Oslo, el 4 de junio de 1992. Se atribuye, no obstante, a la Cumbre de Bruselas en enero de 1994. No será hasta la reunión de Berlín, el 3 de junio de 1996, que la OTAN construya formalmente la IESD en su seno. *Chaillot paper*, número 43 en: www.weu.int/institute/index.htm

Es evidente que la IESD y PCSD no significan lo mismo porque la Unión Europea no es el pilar europeo de la OTAN.

Si a esto se añade que en ambas estructuras existen distintos miembros, los países de la Unión Europea que no pertenecen a la OTAN y los países europeos de la OTAN no miembros de la Unión Europea, se entenderá la dificultad en las discusiones sobre la IESD y la PCSD.

Pero en la defensa europea la única diferencia, para los europeos, entre ambos es el acceso a capacidades de Estados Unidos y, tal vez, en la dirección y empleo de la fuerza bajo una u otra estructura. Donde seguro existen más diferencias entre la IESD y la PCSD es para los norteamericanos. La visión de la OTAN desde Estados Unidos, de los europeos en la IESD, no casa de ninguna forma con la PCSD a la que conciben como una agrupación autónoma, con intención de contrapoder, pero ante todo pedigrú, desagradecida e insolidaria. La pretendida autonomía de la PCSD, como se pone de manifiesto en los recursos y capacidades disponibles, está limitada al ámbito de la decisión; sobre la ingratitud e insolidaridad, conceptos subjetivos y ampliamente rebatibles, la Unión Europea deberá trabajar en una intensa campaña de divulgación que evite estos malentendidos, sobre la petición, nada que rebatir, efectivamente, el primer paso de la PCSD ha sido el de garantizarse el acceso a determinadas capacidades que no le son propias. Hay un Acuerdo, el «Berlín Plus», que garantiza el acceso de la PCSD a determinadas capacidades de la OTAN, pero no deja de ser en el seno de la IESD.

La distorsión de esta concepción norteamericana sobre la PCSD, llega a los países europeos, tanto en el seno de la OTAN como a través de sus relaciones bilaterales.

Otra dificultad estriba en la aparente dualidad de la PCSD, por un lado como el instrumento de la PESC de una Unión Europea como actor global y socio paritario de Estados Unidos que resulta poco coherente con la IESD, el pilar europeo de la OTAN. Y por otro, la PCSD que fortalece el pilar europeo de la OTAN al incorporar capacidades civiles, que equilibraría el reparto de la carga en la OTAN y que proporcionaría una IESD para actuar en una crisis.

Esta última concepción de la PCSD especializada en la gestión de crisis conduce inevitablemente a un reparto de tareas en la OTAN: la IESD o la PCSD para la «gestión de crisis» y la OTAN –o Estados Unidos– para los «asuntos» de mayor envergadura.

Pero esto, de alguna forma, ya es así puesto que incluso en la gestión de crisis de naturaleza militar la Unión Europea admite la prioridad de la OTAN.

Así, ante la necesidad de intervenir en una crisis con medios militares será la OTAN la primera en decidir si conducirá una operación militar. La Unión Europea sólo acometerá una operación de naturaleza militar cuando la OTAN decida no hacerlo, esto es, cuando la OTAN en su conjunto decida no participar como tal. Si la Unión Europea acomete una operación militar tiene tres opciones: haciendo uso de medios y capacidades de la OTAN como en la operación *Concordia* (12); utilizando las capacidades de planeamiento de la OTAN; o una operación «autónoma» sin recurrir a los medios y capacidades de la OTAN como en la operación *Artemis* (13). En las dos primeras opciones es necesaria una estrecha coordinación entre la Unión Europea y la OTAN tanto en los principios y modalidades para el uso de medios y capacidades OTAN, el llamado «Berlín Plus», como en el papel del Adjunto al Comandante Supremo Aliado en Europa (DSACEUR) (14) como coordinador estratégico y enlace operacional entre la Unión Europea y la OTAN. Es de destacar que, en la actualidad sobre el terreno, hay otra opción en la conducción de operaciones, esta es la de la concurrencia en el apoyo; así puede considerarse la operación *Amis* (15) de la Unión Europea en Darfur, con el apoyo en transporte a la Unión Africana provisto por la OTAN.

(12) Operación militar dirigida por la Unión Europea, en aplicación de la asociación estratégica en la gestión de crisis entre la Unión Europea y la OTAN, por los acuerdos permanentes de la PESD «Berlín Plus» desarrollada en la ARYM que finalizó el 15 de diciembre de 2003. Por poner esta operación en contexto hay que aclarar que estaba compuesta por no más de 320 efectivos militares y aproximadamente 80 civiles.

(13) Operación militar de la Unión Europea en la República Democrática del Congo desarrollada entre el 12 de junio y 1 de septiembre de 2003. Ésta es la primera operación autónoma de la Unión Europea –sin intervención de medios OTAN– realizada a petición del secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en apoyo de Naciones Unidas. La operación *Artemis* se realizó en el ámbito Unión Europea pero había sido inicialmente aprobada por Naciones Unidas como operación francesa. Su misión era garantizar la seguridad de la ciudad y respaldar a la Misión de la ONU en el Congo y a los 700 *cascos azules* uruguayos que llegaron en abril. La fuerza de la Unión Europea estaba formada por 1.800 efectivos, fundamentalmente procedentes de Francia (1.500 soldados) junto con Reino Unido, Alemania, Bélgica, Suecia, Brasil, Canadá y Suráfrica. Fue sustituida por las tropas procedentes de Bangladesh, Pakistán y Nepal. *Recopilación-Papeles de Cuestiones Internacionales*, número 83, otoño, 2003, pp. 49-55.

(14) El SACEUR es siempre un general –cuatro estrellas– norteamericano, el DSACEUR es un general europeo.

(15) En la actualidad *Amis II* desarrollada en Darfur, con componentes civiles, de técnicos y policía; aporta transporte aéreo y material logístico, etc. disponible en: http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/AMIS_II_October.pdf.

Surgen en este punto dudas respecto a la PCSD que defiende la Unión Europea, ¿es la PCSD global? o el pilar europeo especializado en misiones de bajo espectro en la OTAN. En el Tratado de la Unión la PCSD está limitada a la gestión de crisis, a las *misiones Petersberg* (16) o como se manifiesta en el proyecto constitucional a:

«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» (17).

Ciertamente el rango de este tipo de misiones es muy amplio y puede cubrir el espectro de las previsibles misiones futuras; pero la identificación de esta PCSD con la IESD, puede llegar a desvincular a los europeos, en el seno de la OTAN, de su propia defensa colectiva. Por otro lado la PCSD del «actor global» puede hacer peligrar el vínculo transatlántico por las reticencias norteamericanas frente a un «núcleo» europeo en la OTAN.

En definitiva la PCSD debe proporcionar la capacidad operativa para desarrollar las anteriores misiones con el objetivo de garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional (18).

Como elementos que perfilarán la PCSD como «pilar europeo» o «actor global» se pueden destacar el debate en el seno de la Alianza sobre la contribución europea a la OTAN que se formuló como «el reparto de la carga» (*burden shearing*) entre Estados Unidos y Europa. Y el debate interno sobre las capacidades e incapacidades militares europeas.

Sobre estas cuestiones hay que destacar el extraordinario trabajo de M. Flournoy y J. Smith del Center for Strategic and International Studies, sobre la integración de la defensa europea. Superando la brecha entre la

(16) Establecidas por el Consejo Ministerial de la Unión Europea Occidental (UEO) en junio de 1992, se trata «de misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y aquéllas en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.» Están recogidas en el artículo 17.2 del Tratado de Niza

(17) Artículo III- 309 «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa».

(18) Apartado primero del artículo I-41 «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa».

estrategia y las capacidades. que está disponible en: http://www.csis.org/ndex.php?option=com_csis_pubs&task=view&id=1779.

La posición de Estados Unidos sobre la IESD y la PCSD será determinante para su desarrollo pues todos los miembros de la Unión Europea otorgan una importancia capital a la OTAN y a Estados Unidos. En la construcción de la defensa europea resultará trascendental que las relaciones de la Unión Europea y de los países de la Unión con Estados Unidos sean consistentes, pues el efecto desestabilizador de las distintas relaciones bilaterales de algunos los Estados europeos con Estados Unidos, puede hacer inviable cualquier formulación de la PCSD. Así el ejemplo dado en la coalición internacional contra el terrorismo, donde la voz de Europa ha sido ahogada por las actitudes nacionales de los países de la Unión Europea, avalan este temor. Temor que sólo puede verse incrementado al estudiar las relaciones después del 11-S norteamericano. A partir de dicha fecha se crea una doble línea de fractura: el la OTAN, al marginar Estados Unidos, a la Organización como instrumento de solidaridad transatlántica y considerar irrelevante la aplicación del artículo 5 y con ello la asistencia de sus aliados. Y en la Unión Europea que incapaz de mantener una voz común, se ha conducido por «directorios», cuando no por relaciones bilaterales.

La deriva transatlántica. ¿Para que? La IESD y la PCSD

Es claro que desde el fin de la guerra fría y ante la evidente discrepancia transatlántica en cuanto al poder militar, los medios adecuados y su modo de empleo, surgen las primeras voces que requieren de Europa una actitud más decidida no sólo respecto al reparto de la carga en OTAN, sino respecto a las capacidades militares necesarias para la nueva OTAN, las nuevas misiones y el nuevo escenario estratégico.

Los mecanismos de obtención de capacidades, como la Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI) el Plan de Acción Europeo sobre Capacidades (ECAP) o el Compromiso de Capacidades de Praga (PCC) se refieren a planes a corto-medio plazo para dotarse de determinadas capacidades, no son proyectos a largo plazo para resolver las diferencias entre la estrategia, doctrina y medios de Estados Unidos y Europa.

Los últimos acontecimientos –la denominada guerra global contra el terrorismo, y la invasión de Irak– han resultado determinantes a la hora de que las opiniones públicas valoren estas relaciones, y los responsables políticos recojan esas inquietudes, dificultando más, si cabe, el acercamiento doctrinal y estratégico.

Pero no serán menos exigentes las posiciones que se deben tomar respecto de China y Taiwan; Irán; Rusia y las repúblicas caucásicas; o la India; en todas y cada una de ellas, la posición de la Unión Europea generará tensiones incluso en su seno, y de ésta con Estados Unidos. Está por ver si todos los países de la Unión Europea, con más o menos adhesión, mantienen la posición que alcance la Unión Europea. Se espera de la Unión Europea un comportamiento europeo pero los países europeos siguen favoreciendo posiciones nacionales, incluso en la conformación de la política común.

Como se ha mencionado antes Europa, como conjunto, ha «caído» en la escala de interés de Estados Unidos. En la nueva y omnipresente «lucha contra el terrorismo» la distinción entre aliados, amigos, socios o colaboradores, se ha acortado hasta el extremo de que las relaciones de Estados Unidos con determinados países de la Consejo de Asociación Euro-Atlántico (EAPC) es más intenso que con los del Consejo del Atlántico Norte (CAN). Que Georgia, o Kirigistán, resultan más relevantes para Estados Unidos que Portugal o los Países Bajos. Que en la práctica la coalición estable basada en la percepción común y los valores compartidos carece de sentido al carecer de unidad acción; el determinismo, la unidad de propósito, y la utilidad han dado paso a las coaliciones para la misión.

Es razonable suponer que la mejora de las capacidades militares europeas permita acortar la brecha con Estados Unidos y transforme su instrumento militar para facilitar la operación combinada con sus Fuerzas Armadas. Deberá asegurar un mejor reparto de la carga militar en la OTAN y permitir a Europa constituir un auténtico pilar europeo de defensa; ser un actor global y garantizar la concertación, y preferencia de la coalición estable frente a las coaliciones *ad-hoc* de Estados Unidos y Europa.

No obstante, las relaciones, de Europa y los europeos, con Estados Unidos, a partir del 11-S, se han ido desarrollando más hacia la seguridad, que incluyendo la defensa, abarca además otros aspectos. Como acometer esos «otros aspectos» y defender unas concepciones claras en las democracias occidentales respecto al alcance de la guerra o la lucha contra el terrorismo, la definición de combatiente, los limbos jurídicos, la acción militar contra actores no estatales y el empleo de las armas contra objetivos no militares, hacen que surja una profunda sima entre las formas de proceder a ambos lados del Atlántico.

El esfuerzo por adquirir determinadas capacidades militares, junto con la división transatlántica por la lucha-guerra contra el terrorismo o la invasión

de Irak, han incrementado las dudas respecto a su necesidad. ¿Para qué se quiere este instrumento militar? (19); ¿Se necesitan estas capacidades militares?

En el ámbito de la defensa, hay que concluir que habiendo intensificado las relaciones con Estados Unidos, Europa y los europeos, se han difuminado en la acción global de los norteamericanos.

La eficiencia del trabajo en equipo. Duplicación, especialización, colectivización y disponibilidad, utilidad y empleo

Duplicación

La cuestión de la duplicación ha sido uno de los aspectos relevantes que se ha planteado en el binomio PCSD-IESD y que subyace en las discusiones sobre el papel de los miembros en la Unión Europea-OTAN. Expresiones como duplicación innecesaria complican enormemente esta discusión pues se admite que algún tipo de duplicación es imprescindible, los debates se han referido desde la duplicación de los esfuerzos de planeamiento de la Unión Europea (en los niveles operativo, táctico y estratégico), hasta la conveniencia del Sistema de Posicionamiento Espacial *Galileo* (20).

El tema de la duplicación se formula en el seno de la OTAN con la declaración de los requisitos del Gobierno norteamericano para la IESD (21). Esto es que el desarrollo que hicieran los europeos no debería significar una «duplicación» de esfuerzos, ni un «desacoplamiento» en el vínculo transatlántico, ni una «discriminación» para los socios no comunitarios de la OTAN. En mayor o menor medida esta formulación fue adoptada por los miembros europeos de la OTAN desde el Reino Unido (22) a España.

(19) BASIC briefing «NATO ministerial meetings in Brusseles». Plantea preguntas como ¿por qué deben los europeos gastar más para imponer el nuevo orden mundial americano?, ¿es el gasto dirigido a las capacidades el camino correcto?, ¿sería mejor dedicar el gasto de defensa al análisis de las amenazas y al posible tratamiento de sus causas?, ¿cuáles son las implicaciones negativas de una carrera armamentista entre aliados? en: www.basicint.org/pubs/natobref.htm

(20) Aunque de naturaleza civil, el Sistema de Posicionamiento y Navegación Global *Galileo*, permitirá a la Unión Europea disponer de medios Mando, Control, Comunicaciones, Informática, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (C4IRS), capacidad de guiado y autonomía del GPS norteamericano.

(21) Las tres D's de Madeleine Albright. Secretaria de Estado de Estados Unidos.

(22) «El desarrollo de la IESD fue acertada y positiva, pero consideramos que las tres D's –no duplicación, no desacoplamiento y no discriminación– son de importancia capital.» párrafo 177, III Informe del Comité de Defensa de la Cámara de los Comunes.

No parece, en ningún caso, que pueda evitarse el planeamiento a nivel nacional puesto que renunciar a él, supondría la renuncia a las capacidades nacionales y la cesión a un ente supranacional de la soberanía. Si fuera a la Unión Europea, se planearía bajo un concepto estratégico europeo que por definición excluiría muchos intereses nacionales. Permanecerá, al menos durante algunas generaciones, el planeamiento nacional, y así las cosas, cualquier otro planeamiento, en el seno de la OTAN, o de la Unión Europea debe considerarse una duplicación.

Ahora bien, la generalidad del concepto *misiones Petersberg* y la bondad de la estrategia europea de seguridad (23), permiten que los Veinticinco puedan considerar el planeamiento en el seno de la Unión y estar de acuerdo para ir avanzando en la coordinación de los medios nacionales y la mejora de las capacidades militares de Europa en su conjunto.

El debate sobre la duplicación nace con la IESD, pero se traslada inmediatamente a la PCSD; la discusión presenta la duplicación de esfuerzos, en la PCSD o la IESD, como el despilfarro de los escasos recursos disponibles. En el caso del planeamiento, aseguran que es suficiente la estructura de la OTAN, que podría adaptarse convenientemente, y que los oficiales y recursos que quisieran destinarse a esta función, mejor harían otra cosa. Pero no conviene olvidar que ninguna de estas organizaciones dispone realmente de medios «propios», los medios serán los que los socios y aliados estén dispuestos a aportar, por lo que en realidad lo que se discute es si la duplicación a nivel nacional con las organizaciones internacionales debe producirse en una única ocasión, en la OTAN o la Unión Europea, o parcialmente en ambas.

Evidentemente existe un problema de duplicación, fundamentalmente en el seno de estas organizaciones, con respecto al mantenimiento de unos medios nacionales: las Fuerzas Armadas completas, independientes y autónomas.

Pero esta duplicidad se puede examinar desde todos los puntos de vista, por ejemplo, la capacidad de planeamiento nacional de Estados Unidos es incuestionable y los recursos a ella destinados nada despreciables. Es más, su capacidad de planeamiento, como corresponde a una superpotencia con intereses estratégicos globales, exige que atienda distintas áreas geográficas; así para Asia, el Pacífico o el continente africano, entre

(23) «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, disponible en: www.eu.ue.int

otras, dispone de capacidades propias. Ahora bien, para evitar duplicidades en sus intereses en la zona euroatlántica, de difícil definición geográfica, comparte el planeamiento en el seno de la OTAN; de hecho el general norteamericano de cuatro estrellas que ejerce de Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) compatibiliza este destino con Mando Europeo de las Fuerzas Norteamericanas en Europa (USECOM) (24). El jefe de Estado Mayor del SACEUR, un general del US Army, es responsable de despachar los asuntos norteamericanos, relacionados con Suráfrica, Somalia, Bélgica y Estonia por mencionar alguno de los 91 países en su área de responsabilidad, además de otros países que incluye en la categoría de área de interés. Como pone de manifiesto el mapa del USECOM, figura 2.

Se comprueba así que lo que resulta para Estados Unidos una planificación «sectorial» euroatlántica, en la que colaboran los medios de planeamiento nacionales de países europeos puestos a disposición de la OTAN, resulta para la mayoría de las naciones europeas un espacio máximo y superior al de sus intereses nacionales. Incluso superior al de la propia OTAN. Ahora bien esta área de planeamiento es compatible con las necesidades de la PCSD. En realidad en el seno de la OTAN la capacidad de planeamiento de Estados Unidos, a diferencia de los demás aliados, no está duplicada y es equivalente a la propia.

Parece que hay un acuerdo general en que el desarrollo de la PCSD exige unas capacidades de planeamiento propias y autónomas, de hecho las estructuras políticas y militares permanentes de la Unión Europea –el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor de la Unión Europea– serán responsables del planeamiento a nivel estratégico.

Para el planeamiento a los niveles operativo y táctico en el seno de la Unión parece que si se recurre a medios y capacidades de la OTAN, este planeamiento será conducido en SHAPE bajo la supervisión de DSACEUR –que probablemente actúe como comandante operacional al frente de una cadena de mando desgajada de la estructura de mando de la OTAN– bajo el control político y dirección estratégica de la Unión Europea; si no se recurre a medios y capacidades de la OTAN, serán los cuarteles gene-

(24) Como establece en sus misiones el USECOM mantendrá fuerzas listas para llevar a cabo una amplia gama de operaciones unilateralmente o junto con aliados de la coalición; para ampliar la seguridad transatlántica mediante el apoyo a la OTAN; para fomentar la estabilidad regional; para luchar contra el terrorismo; y para expandir los intereses de Estados Unidos en el área de responsabilidad. Disponible en: http://www.eucom.mil/spanish/spanish_main.asp.

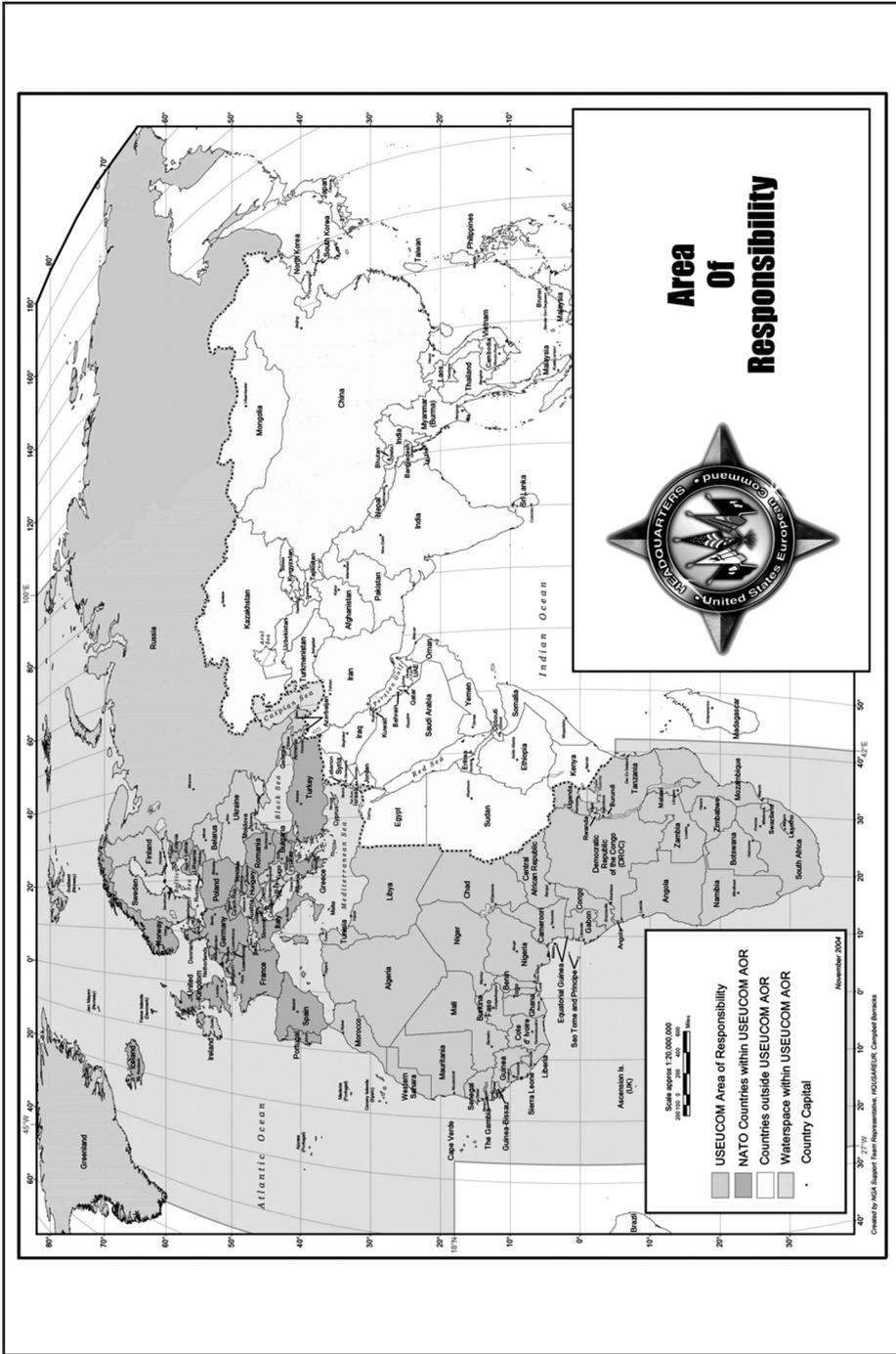


Figure 2.

rales nacionales (25) o multinacionales europeos los encargados de planear las operaciones y proporcionar la cadena de mando. Así la duplicidad parece que sólo lo será de «sombrero»: nacional, europeo u OTAN.

Sobre la duplicación de las capacidades, como se ha mencionado anteriormente con el ejemplo del *Galileo*, no se puede admitir este tipo de discusión al consistir en elementos estratégicos que sólo están a disposición –real– de quien los posee y opera, reiterar así que refiriéndose a cosas, o bien están son comunes, o no se duplican.

Está asumida la carencia militar europea continúa y lo hace por un doble motivo, por un lado la carencia militar de los respectivos países europeos, y por otro la ausencia total de capacidades colectivas y su, por el momento, deficiente puesta en común. No es menos cierto que la ambición en materia de seguridad y defensa expresada, formalmente, por la Unión Europea, quedará satisfecha con el Objetivo de Helsinki por un lado y los grupos de combate (*battle groups*) como fuerza de intervención rápida, por otro. A estos últimos se dedica un capítulo de esta *Monografía*.

Especialización

Los países europeos tienen capacidades propias y autónomas, la PCSD debe intentar, no obstante, unificar o coordinar determinados procesos de planeamiento, adquisición, instrucción, adiestramiento y doctrina entre los miembros de la Unión Europea. Es quizá el primer objetivo de la Agencia Europea de Defensa que viene recogida en el capítulo tercero de esta publicación.

En el camino de homogeneización la PCSD, cuyo destino final debería ser la defensa europea, no debe buscar la armonización sino la convergencia, pues no puede pretenderse que países que han adquirido determinadas capacidades prescindan de ellas.

Desde la Cumbre de Helsinki existe un objetivo de fuerzas, que ha sido revisado y apellidado 2010, también se ha revisado y aprobado el último Catálogo de Fuerzas. En él además de determinados elementos «comunes» en la Unión Europea de la defensa, en aras de la interoperabilidad se procura que la doctrina, los elementos y el material sea asimilable. Todos los países cuentan con capacidades y elementos independientes y autó-

(25) Francia con el EMA (*État-Major des Armées*) Reino Unido con su Cuartel General Conjunto Permanente (PJHQ) incluida su capacidad desplegable; y Alemania con los cuarteles de los Cuerpos de Ejércitos II y IV

nomos y ninguno parece querer renunciar a tenerlos. Los intereses nacionales y sus conceptos estratégicos propios, hacen imprescindible el mantenimiento de estas capacidades nacionales para la ejecución –nacional y autónoma– de las decisiones que consideren adecuadas.

El mantenimiento de Fuerzas Armadas nacionales con todas las capacidades no puede sobrevivir demasiado tiempo, los requerimientos técnicos, el coste de mantenimiento y la eficacia en la asignación de los recursos harán imposible que todas las naciones dispongan de todas las capacidades necesarias para todo el espectro de misiones posibles.

Para la defensa colectiva esto ya es un hecho, y ningún país pretende garantizar su integridad territorial, si ésta estuviera amenazada, únicamente con los recursos propios; los aliados y los medios que se poseen en común son imprescindibles. Para el resto de misiones, entre las que se incluyen las *misiones Petersberg*, los países europeos toman distintos caminos, entre la especialización y la flexibilidad. Así hay países que declaran no pueden permitirse unas Fuerzas Armadas altamente especializadas, deben poder ser empleadas en todo el rango de misiones: desde misiones de combate y asistencia militar hasta el apoyo en misiones de las autoridades civiles» (26). En el extremo opuesto se admite que debe considerarse la especialización y el reparto de misiones entre los aliados» (27).

Las tensiones que pueden provocar, estas distintas concepciones, en el desarrollo de la PCSD son impredecibles. La duplicación, la especialización, la colectivización y el reparto de misiones pondrán a prueba la construcción de la defensa europea.

La especialización de la PCSD conforme a las *misiones Petersberg*, en el espectro medio-bajo del conflicto, puede considerarse un hecho; y está surgiendo la necesidad de que deba existir una nueva especialización o un reparto de misiones entre los miembros de la Unión Europea.

Hay numerosas reservas para establecer excesivas diferencias entre las misiones y capacidades de las distintas Fuerzas Armadas pues quiebra el espíritu de los socios y aliados, el riesgo compartido. Podría ocurrir que los

(26) «Las Fuerzas Armadas modernas deben ser flexibles, para ello están basadas en un concepto modular: las Fuerzas Armadas representan un sistema de módulos que pueden participar en alianzas militares multinacionales. La antigua distinción entre operaciones de defensa colectiva y participación en operaciones para el mantenimiento de la paz ha dejado de existir.» *White paper 2000*, Países Bajos.

(27) *Role sharing & specialisation*, p. 10, Future Strategic Context for Defense, Reino Unido.

países más avanzados, especializados en lo tecnológicamente más moderno, soporten menos riesgos y bajas que los países menos desarrollados que aportarían las capacidades más básicas y de mayor riesgo: la tropa.

La especialización de las Fuerzas Armadas nacionales tiene un amplio rango de aplicación, desde la especialización por misiones (*role sharing*) a la especialización por capacidades (*specialisation*).

Colectivización (pooling)

En una alianza donde los miembros se especializan, las Fuerzas Armadas nacionales pueden renunciar completamente a determinadas capacidades, confiando su adquisición a algún socio, o disponer de capacidades claramente insuficientes para todo el espectro de misiones que deberían ser completadas con las de los aliados para ser efectivas. En cualquier caso, la especialización, implica que dejan de ser suficientes y autónomas para la totalidad de las posibles contingencias.

Los grandes programas de modernización, o para ser más exactos, el coste y la necesaria cooperación internacional en la adquisición de equipamiento militar permiten, no sólo la adquisición coordinada sino también la reunión de medios nacionales con un apoyo común; es el *pooling*, que permite la reducción de costes al acometer la operación, entrenamiento y mantenimiento de forma común.

El *pooling* permite la reducción de costes y la acción combinada, pues reunir elementos nacionales semejantes o idénticos, como una flota de A-400M, tiene el efecto multiplicador como resultado de su dimensión; se unifica la formación, entrenamiento, mantenimiento y operación de las capacidades reunidas. En caso de necesidad, dichos elementos, por su titularidad nacional, pueden ser retirados y empleados por las Fuerzas Armadas nacionales.

La reducción de costes que conlleva la colectivización favorecerá su aplicación a las áreas menos sensible como entrenamiento y formación, apoyo logístico, mantenimiento, comunicación, planeamiento, escalones médicos e investigación y desarrollo militar.

Disponibilidad, utilidad y empleo

En el ámbito de la PCSD debe entenderse que las capacidades militares se refieren a las capacidades potencialmente puestas a disposición por

los países miembros; así, el que los países europeos dispongan de determinados medios o capacidades no implica que la Unión Europea pueda emplearlos, y de hacerlo, que lo haga como una fuerza militar coherente. La inadecuación de las Fuerzas Armadas nacionales de los países de la Unión a las necesidades de la PCSD, las dificultades «políticas» para comprometer y poner determinados elementos a disposición de la PCSD, y los condicionantes para su empleo justifican que los más de 1,5 millones de efectivos, decenas de miles de vehículos blindados o los 3.500 aviones de caza, sean insuficientes para lo que se pretende.

La propuesta de *Libro Blanco de la Defensa europea* (28), del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, editado en mayo de 2004, recoge en las conclusiones una serie de recomendaciones. La primera de éstas se refiere a la necesidad de incrementar la proyección de la fuerza, sugiere que en el horizonte de 2015 la Unión Europea sea capaz de proyectar hasta el 50% de sus efectivos. Porcentaje que supondría un incremento astronómico sobre el actual, del casi 1,5 millones de efectivos de las fuerzas nacionales sólo el 10% tiene capacidad de proyección. Es necesario también mejorar sus capacidades expedicionaria y de supervivencia en el teatro de operaciones.

Se han agrupado bajo esta denominación las cuestiones referidas a la interoperabilidad de la fuerza, no sólo de su equipamiento, y a los condicionantes de su disponibilidad, posibilidad de uso y empleo efectivo. En inglés los términos más corrientes para estas cuestiones son *interoperability workability, usability* y *caucus*; y expresan, todas, condicionantes y limitaciones a una fuerza, o a su uso, por razones inherentes a ellas o impuestas por el poder político.

Evidentemente estos condicionantes comienzan con la naturaleza de la capacidad militar y su titularidad, pero inmediatamente derivan al mandato, la misión encomendada o la flexibilidad en la interpretación del cometido asignado; o la determinación de la cadena de mando (orgánica o funcional), las reglas de enfrentamiento o las autorizaciones del uso de la fuerza. Como se comprueba sobre el terreno, son condicionantes de esta naturaleza, los que condicionan y limitan la efectividad de una fuerza militar combinada, y en ocasiones, impiden la formación de éstas.

En Europa existen distintos grados de autorización, o consulta, parlamentaria para el envío de contingentes y el empleo de la fuerza. Por ejemplo,

(28) Disponible en: <http://www.iss-eu.org/chailot/wp2004.pdf>.

España, con la aprobación de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (29), exige para el envío de las Fuerzas Armadas al exterior, en misión distinta a la de defensa de España o sus intereses, la autorización previa del Congreso de los Diputados.

Además, los condicionantes impuestos a los distintos contingentes nacionales, específicamente para cada misión, o de forma genérica a sus respectivas Fuerzas Armadas, son extraordinariamente diversos; en ocasiones una fuerza desplegada debe evitar determinadas actividades lícitas, legales y positivas para la misión encomendada, aún teniendo la capacidad necesaria para ello, por no tener la autorización para su empleo. El caso de Srebrenica (30), del que se conmemoró el décimo aniversario podría ser un ejemplo.

Cuando, como se hace a lo largo de esta *Monografía*, se mencionan las capacidades, se debe recordar que además de la naturaleza «objetiva» de la capacidad, esto es, el elemento (incluyendo su preparación, instrucción, adiestramiento, etc.) deben considerarse también sus circunstancias «subjetivas» (desde la doctrina en el empleo hasta la exigencia de un mando nacional para avalar una orden recibida, desde la autorización condicionada hasta la interpretación del cometido).

Cuando la coalición es estable y se sustenta sobre una comunidad de intereses, como lo hizo la OTAN durante la guerra fría, o lo puede hacer la Unión Europea como embrión de una futura fuerza europea, los problemas derivados de los condicionantes «subjetivos» de las capacidades son poco importantes. O son mucho menores que en las actuales operaciones multinacionales.

En la actualidad las operaciones además de conjuntas, son combinadas; la multinacionalidad de éstas tiene sus elementos positivos, como la visibilidad política de una «comunidad internacional», o el acceso a recursos

(29) La Ley Orgánica de la Defensa Nacional, Ley 5/2005 de 17 de noviembre de 2005, recoge además de la autorización previa del Congreso de los Diputados, las posibles misiones en el exterior de las Fuerzas Armadas y las condiciones para el envío de éstas al extranjero.

(30) El 11 de julio de 1995 fueron masacrados miles de bosnio-musulmanes en la localidad de Srebrenica, que se encontraba en esas fechas bajo protección de un batallón holandés. En el año 1993 el representante militar (general Morillon) prometió a la población (musulmana) de Srebrenica que se encontraban bajo la protección de Naciones Unidas y que no serían abandonados a su suerte. En el año 1994 llega a la zona el batallón holandés que sin un mandato claro, pobre equipamiento y preparación y ausencia total de información sobre la situación en el área, hasta el punto que las Fuerzas de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR) fue incapaz de garantizar la mínima protección a individuos desarmados.

logísticos, o la incorporación de apoyos, elementos y capacidades necesarios para la misión. Pero como se pone de manifiesto en los párrafos anteriores multitud de inconvenientes, principalmente de eficacia militar.

La coalición

La imposibilidad de mantener las Fuerzas Armadas nacionales con todas las capacidades necesarias para todo el espectro de misiones posibles, implica el establecimiento de coaliciones, que serán estables cuando lo sean los intereses, los valores o la pura necesidad.

Como se deduce de los apartados anteriores la aproximación multinacional de la defensa es una necesidad y la coalición resulta imprescindible. Pero la coalición no tiene porque reflejar las alianzas existentes, no tiene que ser una coalición permanente puede ser una coalición *ad hoc*, creada específicamente para la misión; e incluso ir cambiando, en la composición, naciones participantes, fuerzas disponibles, etc.

La distinción entre aliados, amigos, socios o colaboradores, en la práctica resulta nula y la coalición estable basada sobre la unidad de propósito, la percepción común y los valores compartidos ha dado paso a las coaliciones para la misión.

Frente a la OTAN, coalición estable basada en valores e intereses comunes, llama la atención las coaliciones que se forman para un propósito determinado, en las que participan países con intereses y percepciones dispares. Se puede llegar a actuar, en misiones multinacionales, con aliados con intereses no coincidentes, pero útiles en el corto plazo.

Esto probablemente sea consecuencia de la lucha o «guerra» contra el terrorismo liderada por Estados Unidos y por como se debe conducir ésta, o por la falta de coincidencia, a uno y otro lado del Atlántico, sobre como acometer aspectos que se debaten, además del puramente defensivo en la agenda de la seguridad. Aspectos como la definición de combatiente, el papel de la Corte Penal Internacional, o Naciones Unidas, o debates sobre el limbo jurídico, la lucha contra actores no estatales y la acción militar contra objetivos de naturaleza no bélica, etc.

Conclusiones

Admitiendo que la defensa ha sido el motor primigenio de la integración europea y que ha constituido el grueso de las relaciones, de Europa y los

Europeos, con Estados Unidos. Y que a partir del 11-S, estas relaciones se han ido desarrollando más hacia la seguridad, que abarca otros aspectos además del componente de la defensa. Hay que concluir que habiendo intensificado las relaciones con Estados Unidos, *Europa y los europeos, se han difuminado en la acción global de los norteamericanos.*

La distinción entre aliados, amigos, socios o colaboradores, en la práctica resulta nula y la coalición estable basada sobre la unidad de propósito, la percepción común y los valores compartidos ha dado paso a las coaliciones para la misión.

No obstante, el debate sobre como estructurar la defensa europea y su encaje, en –o con– la OTAN continúa. Sobre éste, subsiste el debate de cómo mantener a Estados Unidos involucrados en la defensa de Europa y, por extensión, de su bienestar.

Cada país tiene su propia concepción sobre la necesidad de Estados Unidos, y por extensión, de la OTAN (31), en la defensa europea. El papel de la OTAN manifestado unas veces como garante de la defensa colectiva, otras más explícitamente como anclaje de Estados Unidos en la defensa de los países europeos, continúa siendo determinante. Este papel de la OTAN define por un lado la ambición de la defensa europea –el papel de la Europa de la defensa– y por otro el interés, incluso individual, de los distintos países europeos que han de conformarla.

Uno de los elementos centrales en este debate es si hay algún país europeo que considere garantizada, factible y razonable la defensa europea, o la suya propia, con la participación de Estados Unidos sin la OTAN.

Como conjugar el nacimiento de una estructura europea de la defensa –la PCSD– que permita a la Unión Europea disponer de un instrumento militar efectivo, basado en las contribuciones nacionales de los Estados miembros, con el mantenimiento del vínculo transatlántico, y la implicación de Estados Unidos –a través de la OTAN– en la seguridad y defensa de Europa. Así como la creación de una acción común de Europa y no una acción coordinada de los países europeos en materia de defensa, y muy especialmente de sus relaciones con Estados Unidos.

Estos temas, junto con la crudeza de Irak, han logrado presentar la división en materia de defensa, despertar la desconfianza y planear sobre

(31) La OTAN dispone de muy pocos elementos comunes; son las capacidades nacionales de los países miembros que, asignadas a la OTAN, permiten hablar de sus instrumentos militares. Es evidente que la mayoría de ellos proceden de Estados Unidos de América.

todo lo que une a ambos lados del Atlántico. Pero hay que destacar lo positivo y lo común. Estados Unidos y Europa tienen sociedades parecidas, con diferencias evidentes en nuestros sistemas de asistencia y protección pública, y de la respuesta a lo que encontramos en el mundo que nos rodea. Pero, como una capa del aceite sobre el océano que nos une, se ven más los centímetros de la diferencia que la profundidad de lo común. Se verá con la posición respecto de China, y la actitud frente a este «potencial» imperio.

Una de las posibles vías para la Europa de la defensa puede ser el mantenimiento del vínculo transatlántico mediante la refundación de la OTAN, no como la coalición de 26 países soberanos, sino como la asociación estratégica de Estados Unidos y Canadá con la Unión Europea.

CAPÍTULO TERCERO

AGENCIA EUROPEA EN DEFENSA

AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA

Por EDUARDO NAVADIJOS ORTIZ

Sólo el que ama la propia independencia está dispuesto a respetarla en los demás y puede alzarse a exigir ese respeto... Dejemos camino a la Defensa.

PEDRO VALENCIA. *Discursos.*

Introducción

François Bresson define la estructura como un sistema de relaciones invariantes bajo ciertas transformaciones. Significa que uno se va a dedicar a mirar entre los objetos, sin importarle cuales fueran y sus relaciones, para elegir aquellas que decide atender, fabricando el modelo para tener una determinada perspectiva sobre una categoría de objetos.

El modelo está exclusivamente en el pensamiento del científico y nunca en las cosas. No se puede comprender la estructura sin el movimiento que permite la evolución. Sin duda, a la cabeza de todo movimiento se encuentra el elemento motor: el económico, mucho más rápido que el resto, el de mayor dinamismo y productor del progreso por el crecimiento.

Este movimiento económico acarrea el social, mucho más lento que el económico pues no hay duda que una estructura económica se modela y se consolida más rápidamente que una estructura social. Si lo social se retrasa respecto del económico, lo mental se retrasa respecto de lo social.

La existencia de una conciencia colectiva, la actuación del movimiento por la conciencia y el juicio colectivo del movimiento como progreso, son tres hitos gloriosos en la historia del hombre, que permiten mediante el entendimiento manejar los movimientos internos de la estructura y por la comprensión la toma conjunta de decisiones.

En Europa, auténtico teatro de operaciones, tras la caída del Imperio Romano y fin de la Edad Media, como resultado de un auténtico proceso histórico aparece el Estado-Nación. Con la Paz de Westfalia del año 1648 surge el Estado Soberano que adquiere la soberanía absoluta, sometida, desde entonces, a importantes transformaciones como consecuencia de la revolución industrial y la aparición del capitalismo, que creó la necesidad de establecer un marco regulador y de gestión de los mercados nacionales. Por otro lado las revoluciones liberales hicieron variar las fuentes de legitimidad, que en el Estado absolutista se expresaban en un orden natural, que en última instancia era de origen divino, y que tras la Revolución Francesa emanan del pueblo soberano.

Las naciones hegemónicas, opuestas por su intento de acceso al poder, dan lugar a la Segunda Guerra Mundial consecuencia de la Primera, que tras la globalización origina la guerra económica entre las dos naciones dominantes basadas en los sistemas: comunista y capitalista, guerra fría. La caída del muro de Berlín abrió un periodo de transición en el sistema internacional y el fin del bipolarismo dio paso a un proceso de redistribución global del poder.

Un elemento clave en ese proceso es la aparición de la Unión Europea como incipiente actor político global, siendo hoy referente obligado en cualquier análisis que trate de los problemas de la distribución del poder y la riqueza en el sistema internacional. En estos momentos se debate en la instauración de una Constitución ambigua, basada en la diversidad y unanimidad en un intento estructural, incluyendo la política exterior de responsabilidad, inaugurada en la Declaración de Laeken, basada en los valores.

La Constitución crea en el artículo 1.41.3 una Agencia Europea de Defensa (AED) en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento. Esta Agencia se creaba con carácter propio, previo a la vigencia de la Constitución, en el 12 de julio de 2005 como acción común 2004/551/Política Exterior de Seguridad Común (PESC) del Consejo, visto el Tratado de la Unión Europea y en particular su artículo 14.

Su estructura, auténtico motor de la Unión y en particular de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), la debe permitir responder a las necesidades de la Unión Europea y de sus Estados miembros, con posibilidades de cooperación con terceros Estados, organizaciones y entidades.

Muchos han sido los intentos, desde diferentes intereses, de la creación de una Agencia útil a las Fuerzas Armadas, la investigación y la industria. Estas tomas de conciencia han movilizado a los responsables de la Unión a su creación como elemento de progreso al servicio de diversos objetivos, unidos en sí mismos, asegurando su continuidad mediante su utilidad.

Proceso estructural

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en su artículo 1.41.3. Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. Se crea una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento –AED– para identificar las necesidades operativas, fomentar las 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 armamento, así como asistir al Consejo en la mejora de capacidades militares.

Mucho se ha andado desde el Consejo Europeo de Colonia (13 de junio de 1999) en el que los jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea decidieron reforzar la PESD, mediante el desarrollo de una PESD con el objetivo de garantizar que la Unión Europea disponga de las capacidades necesarias incluidas las militares y de estructuras apropiadas para la prevención de conflictos y de gestión de crisis, en el ámbito, básicamente de las denominadas *misiones Petersberg*: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en que intervengan fuerzas de combate, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

Los objetivos de la PESD suponen desarrollar una capacidad autónoma de la Unión para lanzar y dirigir operaciones militares. Esto, sin embargo, no implica crear un ejército europeo, ya que los Estados miembros se limitan a poner voluntariamente capacidades militares a disposición de la Unión para las operaciones que ésta emprenda. Estas contribuciones estarán basadas en las decisiones soberanas de los Estados miembros.

A la PESD no le concierne la defensa de la Unión Europea frente a amenazas exteriores.

El Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 1999) definió el objetivo de capacidades militares de la Unión para el año 2003, el denominado Objetivo Principal y en Laeken (diciembre 2001) declaró la operatividad de la Unión, siendo bajo la Presidencia española cuando la Unión manifestó su disponibilidad para hacerse cargo de la sucesión de las operaciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Macedonia. En el Consejo de Copenhague (diciembre 2002) se acuerda el acceso a los medios y capacidades OTAN, expresando su voluntad de asumir la responsabilidad de la operación militar de la OTAN tanto en Macedonia como en Bosnia, la cual exige culminar el proceso de obtención de capacidades militares y civiles, solucionando carencias existentes para que la Unión esté capacitada para cumplir sus objetivos.

En el conflicto militar de Irak, la Unión Europea se encuentra impotente ante la nueva situación, limitándose a manifestar sus compromisos con la integridad territorial, la soberanía, la estabilidad política y el desarme pleno y efectivo de Irak, en todo su territorio, así como el respeto a los derechos del pueblo iraquí y el deseo de contribuir efectivamente a las condiciones que permitan a todos los iraquíes vivir en libertad, dignidad y prosperidad bajo un gobierno representativo que esté en paz con todos sus vecinos, manifestando su disponibilidad a prestar asistencia a los países que se enfrenten con problemas y riesgos como resultado del conflicto, incluidos los posibles flujos de refugiados.

Todo ello conciencia a la clase dominante, que manifiesta su voluntad política en el Consejo Europeo de Bruselas (2003), determinando fortalecer la capacidad de la Unión Europea en el contexto de la PESC y de la PESD.

Este mismo Consejo reconoce el papel que podría desempeñar la Investigación y Desarrollo (I+D) relacionada con la defensa y con la seguridad en el fomento de tecnologías avanzadas punteras, estimulando así la innovación y la competitividad. Acoge favorablemente la comunicación de la Comisión «Hacia una política de equipamiento de defensa de la Unión Europea» y la invita a que analice el papel de la I+D en materia de suministros de la defensa, en el ámbito general de las actividades de I+D de la Unión, incluida la creación, por parte del Consejo, de una Agencia Intergubernamental de Desarrollo y Adquisiciones de Capacidades de Defensa.

En febrero de 2004 los Gobiernos de Francia y Reino Unido, las dos grandes potencias militares de Europa, negocian un acuerdo para la gestión de la Agencia Europea de Armamento, para impulsar proyectos conjuntos de armas y participar en la designación de capacidades militares que deberá tener la Unión. Estas dos naciones con Alemania, que alcanzaron un acuerdo global para que Londres se incorporara al proyecto de la Europa de la Defensa, en la que figurará como pieza básica la AED, aunque las decisiones finales serán adoptadas por los ministros de Defensa de la Unión Europea, por lo que se abre a todos los países de la Unión, creándola definitivamente el 12 de julio de 2004 y que tras una serie de consideraciones, adopta la creación, misión y cometidos, órganos y sus competencias, normas presupuestarias y financieras así como ejecución del presupuesto, programas específicos y presupuestos correspondientes relaciones con la Comisión, terceros Estados, organizaciones y entidades.

La acción común para el establecimiento de la AED fue formalmente adoptada por el Consejo el 13 de julio de 2004 abriéndose la fase de asignación de contribuciones y de personal de los Estados participantes, recayendo la de director ejecutivo en un británico, como adjunto en un alemán y los directores de área: belga, francés, italiano y sueco, no prosperando la candidatura española para el puesto de director del área de armamento, quizás porque el presidente de la Agencia es el español Javier Solana, lo que nos deja en situación: ¿poco favorable?

El 22 de noviembre de 2004 los ministros de Defensa participan en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE), presidido por el ministro de Defensa de los Países Bajos para tratar dos cuestiones:

1. Confirmación de los resultados de la Conferencia de Capacidades Militares.
2. Presupuesto 2005 y Directrices del Programa de Trabajo 2005 de la Agencia.

Al margen del Consejo, los Ministros de Defensa tratan más extensamente los temas de la PESD:

- Conferencias de Capacidades.
- Reunión con el *Steering Beard* de la Agencia.
- Reunión Ministerial del Grupo de Armamento Europeo Occidental (GAEO).
- Reunión con aliados europeos no miembros de la Unión Europea.

Los debates sobre cuestiones como las funciones de la Agencia para el Plan de Acción de Capacidades, la relación con la organización multina-

cional la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR), el proceso de transferencias de GAEO a la Agencia, definición de relaciones, etc. se encuentran en pleno desarrollo, dentro del ámbito de las funciones establecidas en el Tratado Constitucional en su artículo III.311:

- Contribuir a identificar los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades contraídos por los Estados miembros.
- Fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles.
- Proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros. Y la gestión de programas de cooperación específicos.
- Apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas.
- Contribuir a identificar y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares.

Competencias

La Constitución en su parte primera Título I de la definición y los objetivos de la Unión determina entre los valores de la Unión: el respeto de la dignidad humana, libertad, democracia e igualdad, marcando entre sus objetivos el promover la paz, ofreciendo a sus ciudadanos libertad y seguridad en un espacio sin fronteras interiores. En sus relaciones con el resto del mundo afirmará y promoverá sus valores e intereses, contribuirá a la paz, solidaridad y respeto mutuo entre los pueblos.

La Unión respetará las funciones esenciales de sus Estados miembros, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional.

En su Título III. De las competencias de la Unión artículo 1.12.4. La Unión dispondrá de competencias para definir y aplicar una PESC incluida una definición progresiva de una política común de defensa y en el artículo 1.16. Entre las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluye la definición progresiva de una política de defensa que podrá conducir a una defensa común.

Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la PESC de la Unión, con el espíritu de lealtad y solidaridad mutua y respetando la actuación de la Unión en este ámbito. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda mermar su eficacia.

Artículo 1.28. El ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará al frente de la PESC de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación la PESD.

Capacidades

Artículo 1.41. La Política Común de Seguridad y Defensa (PSCD) forma parte integrante de la PESC. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objeto garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

La PSCD incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo la haya decidido por unanimidad:

- Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de aplicación de la PSCD, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo.
- Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán así mismo ponerlas a disposición de la PSCD.
- 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.
- 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.
- Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes, establecerán una cooperación estructurada permanente, en el marco de la Unión.

- 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.

Artículo 1.43. La Unión y los Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, la Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluido los medios militares. Cláusula solidaridad.

La Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades, bajo la autoridad del Consejo tendrá las funciones:

- Contribuir a identificar los objetivos de las capacidades militares de los Estados miembros.
- Evaluar el respeto de los compromisos contraídos.
- Fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles.
- Proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares.
- Coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros.
- Gestión de programas de cooperación específica.

La Unión, cuenta con los organismos de defensa de sus Estados miembros, que están obligados a poner a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la PSCD, capacidades para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo.

La cooperación estructurada permanente se establece por aquellos Estados miembros que deseen participar, que reúnan los criterios y que asuman los compromisos en materia de capacidades, tras la notificación de sus intenciones al Consejo y al ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, siendo el Consejo quien adoptará la decisión europea por la que se confirma la participación.

La cooperación reforzada, instaurada por los Estados miembros en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión, con la finalidad de impulsar los objetivos de ésta, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración, a excepción de los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión y de la PESC, admitiéndose que, a solicitud de los Estados miembros que deseen establecer tal cooperación en el marco de la PESC, se dirigirán al Consejo, previo trámite al ministro de Asuntos Exteriores de la Unión para que dictamine la coherencia de la cooperación con la políti-

ca exterior y a la Comisión para que dictamine, en particular, sobre la coherencia de la cooperación con las demás políticas.

La declaración sobre capacidades militares de la Unión Europea, reafirma el compromiso de los Estados miembros de cumplir los objetivos previstos en el *Headline Goal 2010* en el ámbito de la seguridad de gestión de crisis, incluyendo la referencia al peligro de la amenaza terrorista en la línea del plan de acción acordado en junio del 2004, por lo que la PESD elaboró el «Documento-Marco conceptual en la lucha contra el terrorismo» en el que se recogen los fundamentos y posiciones de la dimensión PESD en la lucha contra el terrorismo, estableciendo los principios básicos para la acción de los estados mayores en este ámbito: solidaridad, voluntariedad, complementariedad y cooperación. A su vez señala cuatro principios de acción: prevención, protección, respuesta-gestión de las consecuencias y apoyo a terceros países, con la serie de líneas de actuación concreta. El proceso de planeamiento de fuerzas para el cumplimiento de los objetivos, fija el objetivo de completar el «Nuevo Catálogo de Requerimientos 2005» y poner en marcha la elaboración del Catálogo de Progresos.

Para asegurar el desarrollo efectivo de las capacidades en el marco del *Headline Goal 2010* sobre la base de subsanación de las carencias previamente identificadas, el CAGRE, adopta el Informe de Progreso de Capacidades Militares (*Single Progress Report*) preparado por el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y examinado por el Comité Político y de Seguridad (COPS), haciendo público el Esquema de Progreso de Capacidades (*Capability Improvement Chart*) acordado en el Programa de Mejoramiento de la Gestión.

Fiel reflejo de la situación de las capacidades de la Unión o mejor de sus carencias, es la operación *Althea*, basada en la experiencia de la operación *Concordia*, por la que la Fuerza Conjunta Europea (EUFOR) releva a la Fuerza de Estabilización (SFOR) de la OTAN en Bosnia el 2 de diciembre de 2004, haciendo uso de los medios y capacidades de la OTAN «Berlín Plus» y la participación de 11 terceros países, formando un Comité de Contribuyentes, dentro del enfoque global de la Unión Europea en Bosnia, manteniendo la OTAN su Cuartel General de Sarajevo con autoridad para tareas operativas como: persecución de inculpados por crímenes de guerra, terrorismo e inteligencia y asistencia a las autoridades de Bosnia para reformar su defensa, correspondiendo a EUFOR la principal función, de estabilización de la paz.

Artículo III-297. Cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión, el Consejo adoptará las decisiones europeas necesari-

rias. Estas decisiones fijarán los objetivos, el alcance y los medios que hay que facilitar a la Unión, así como las condiciones de ejecución de la acción y si es necesario su duración.

El desarrollo de capacidades de defensa en el ámbito de gestión de crisis es uno de los principales ámbitos de trabajo de la Agencia mediante:

- Determinación, en asociación con las instancias competentes del Consejo y recurriendo al mecanismo de desarrollo de capacidades, de las futuras necesidades en capacidades de defensa de la Unión Europea en términos cuantitativos y cualitativos tanto por lo que se refiere a la fuerza como al equipamiento.
- Coordinación de la ejecución del Plan de Acción Europeo sobre las Capacidades (PAEC) y de cualquier plan que suceda.
- Examen, apreciación y evaluación, en función de unos criterios que habrán de acordar los Estados miembros, de los compromisos de capacidades asumidos a través del proceso PAEC y recurriendo al mecanismo de desarrollo de capacidades.
- Fomento y coordinación de la armonización de todas las necesidades militares.
- Determinación y propuesta de actividades de colaboración en el ámbito operativo.
- Presentación de evaluaciones de las prioridades financieras en el desarrollo de capacidades y en la adquisición.

GRUPOS DE COMBATE

Son unidades autosuficientes, de unos 1.500 efectivos, capaces de ser desplegadas rápidamente y a gran distancia para cumplir operaciones de la Unión Europea. Se puede decir, son de concepto análogo, aunque no idéntico, al de la nueva fuerza de respuesta de la OTAN, con la que deberán ser compatibles y con la adaptabilidad suficiente para poder formar estructuras superiores.

El mínimo establecido para el funcionamiento inicial es de siete a nueve grupos. En el CAGRE de noviembre de 2004, los ministros de Defensa adoptaron una declaración sobre capacidades militares de la Unión Europea, ya acordada con el COPS, en el que incluyen los Documentos:

- Compromisos de los Estados miembros sobre grupos de combate.
- Evaluación del PAEC.
- Enfoque global sobre despliegue estratégico.

De momento, la contribución española es:

- Oferta de formación de un grupo liderado por España como nación-marco, con fuerzas del Ejército de Tierra.
- Oferta de formación de un grupo liderado conjuntamente con Italia sobre la base de la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana (SIAF) ya existente con participación de Portugal y Grecia tras la correspondiente declaración de intenciones.
- Declaración de conversaciones para participar en el grupo franco-alemán basado en las fuerzas asignadas al Eurocuerpo por lo que podrían participar los otros países del Eurocuerpo: Bélgica y Luxemburgo.

En el acuerdo, basado en el principio de reciprocidad, se negocia la participación de contingentes franceses y alemanes en el grupo liderado por España.

Terceros países como Turquía, desean participar en estos grupos, lo cual no parece factible pues la idea de «multinacionalidad limitada» por razones de operatividad y equilibrio, están en la base misma del concepto de tales grupos de combate.

Estrategia en la industria de defensa

La Unión para alcanzar sus fines y destacando de sus objetivos: promover la paz, ofreciendo un espacio de libertad, seguridad y justicia, en una economía social de mercado altamente competitivo, promoverá el progreso científico y técnico en acciones conjuntas con los Estados miembros, respetando su igualdad e identidad, asumiendo las funciones esenciales del Estado miembro, especialmente las que tienen por objeto: garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional.

Para ello instaurará una política económica que se basará en la estrecha coordinación de sus políticas económicas, en el mercado interior y en la disciplina de objetivos comunes y que se llevaría a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, cuyos Estados a su vez llevarán sus políticas económicas con el objetivo de contribuir a la consecución de los objetivos de la Unión.

ESTRATEGIA GENERAL

El fortalecimiento de las bases científica y tecnológica se realiza mediante el establecimiento de un espacio europeo de investigación en el que los

investigadores, los conocimientos científicos y la tecnología circulen libremente, favoreciendo el desarrollo de su competitividad y su industria.

La Unión estimulará en todo su territorio a las empresas, incluidas las pequeñas y medianas, a los centros de investigación y a las universidades en sus esfuerzos de investigación y de desarrollo tecnológico de alta calidad.

La Unión apoyará los esfuerzos de cooperación con el fin, especialmente de permitir que los investigadores cooperen libremente por encima de las fronteras y que las empresas aprovechen las posibilidades del mercado interior, gracias a la apertura de contratación pública nacional, la definición de normas comunes y la supresión de los obstáculos jurídicos y fiscales.

Para conseguir estos objetivos la Unión realizará acciones que complementen las de los Estados miembros:

- Ejecución de programas de investigación y desarrollo tecnológico promoviendo la cooperación.
- Promoción de la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales.
- Difusión y explotación de los resultados.
- Estímulo a la formación y movilidad de los investigadores.

Los Consejos Europeos, de Lisboa en marzo de 2000, Santa María da Feira en junio del mismo año y Estocolmo en marzo de 2001, adoptaron conclusiones destinadas al rápido establecimiento de un espacio europeo de la investigación y la innovación, a fin de que la Unión se convierta en una economía más competitiva y dinámica, basada en el conocimiento y capaz de un crecimiento económico sostenible, con más y mejores empleos y mayor cohesión social.

El conjunto de las acciones financiadas por la Unión se incluyen en un programa-marco plurianual en el que se:

- Fijan los objetivos científicos y tecnológicos y sus prioridades.
- Indica las grandes líneas de acción a desarrollar.
- Fija el importe global máximo, normas de participación financiera y las cuotas respectivas para cada acción.

Para su ejecución se establecerán:

- Normas para la participación de empresas, centros y universidades.
- Normas aplicables a la difusión de los resultados.

Con el fin de alcanzar los objetivos: fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria de la Unión y favorecer el desarrollo de la com-

petitividad internacional y de contribuir a la creación del espacio europeo de investigación y a la innovación, el programa marco se estructura en torno a los ejes:

- Concentración e integración de la investigación comunitaria:
 - Prioridades temáticas.
 - Actividades específicas.
- Estructuración del espacio europeo de investigación:
 - Investigación e innovación.
 - Recursos humanos y movilidad.
 - Infraestructuras de investigación.
 - Ciencia y sociedad.
- Fortalecimiento de las bases de este espacio:
 - Actividades para impulsar la coordinación.
 - Actividades en apoyo a un desarrollo coherente.

El Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, reglamentos o decisiones europeas destinadas a crear empresas comunes o cualquier otra estructura que se considere necesaria para la correcta ejecución de los programas de investigación y de desarrollo tecnológico.

La Unión y los Estados miembros velarán porque se den las condiciones necesarias para la competitividad de la industria de la Unión, con este fin, dentro de un sistema de mercados abiertos, su acción tendrá por objetivo:

- Acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructurales.
- Fomentar un entorno favorable a la iniciativa y desarrollo de las empresas.
- Favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial.

EN LA GESTIÓN POR LA AGENCIA

La Agencia abierta a la participación de todos los Estados miembros, es responsable del fomento y la intensificación de la cooperación europea en materia de armamento, el fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa europea y la creación de un mercado competitivo de material de defensa, así como el fomento, en relación, si procede, con las actividades de investigación comunitarias, de una investigación que permita alcanzar una posición de vanguardia en tecnologías estratégicas para las futuras capacidades de defensa y seguridad, fortaleciendo así el potencial industrial de Europa en este ámbito.

En el desarrollo de estas actividades la Agencia respetará las competencias de la Unión y sus instituciones, no afectando a las competencias de

los Estados miembros, en el desempeño de sus funciones y cometidos en su ámbito de trabajo, distribuido en las áreas:

- Fomento y mejora de la cooperación europea en materia de armamento:
 - Fomento y propuesta de nuevos proyectos multilaterales de cooperación a fin de dar respuesta a las necesidades de la PESD en materia de capacidades, tanto en el estado actual como en su evolución futura.
 - Coordinación de programas existentes aplicados por los Estados miembros.
 - Asunción a petición de los Estados miembros de la responsabilidad de la gestión de programas específicos.
 - Promoción de una contratación rentable y eficaz, mediante la determinación y difusión de las mejores prácticas.
- Fortalecimiento de la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa (BTID) y fomento de la creación de un mercado europeo de material de defensa que sea competitivo en el ámbito internacional, mediante:
 - El desarrollo de políticas y estrategias adecuadas, en consulta con la Comisión y, si procede, con la industria.
 - Prosecución del establecimiento y la armonización de las normas y reglamentaciones pertinentes.
- Aumento de la eficacia de la investigación y tecnología, en particular:
 - El fomento, si procede, en relación con las actividades de investigación de la Comunidad, de la investigación encaminada a dar respuesta a las futuras necesidades en capacidades de defensa y seguridad, reforzando de este modo el potencial industrial y tecnológico de Europa en este ámbito:
 - Fomento de la Investigación y Tecnología (I+T) conjunta de defensa con unos objetivos mejor establecidos.
 - Coordinación y planificación de actividades conjuntas de investigación.
- Canalización de la I+T de defensa mediante estudios y proyectos:
 - Gestión de los contratos de la I+T de defensa.
 - Colaboración con la Comisión para conseguir el máximo de complementariedad y de sinergia entre programas de investigación en materia de defensa y en materia civil o de seguridad.

Es necesario y urgente establecer una estrategia de la Unión en los sectores vinculados a la defensa, ya que los cimientos industriales y tecnologías, tienen un gran valor para el desarrollo económico e indispensable para las capacidades.

Relaciones orgánicas

La Agencia en el desempeño de sus funciones y cometidos, respetará las competencias de la Comunidad Europea y de las instituciones de la Unión Europea y no afectará a las competencias de los Estados en asuntos de defensa.

Al gozar de la personalidad jurídica necesaria para el desempeño de sus funciones y logro de sus objetivos, dispone de la más amplia capacidad jurídica garantizada por los Estados miembros. El director de la Agencia será el responsable de la negociación de acuerdos administrativos con terceros Estados y otras organizaciones, grupos y entidades, de conformidad con las directivas impartidas por la Junta Directiva.

La Junta Directiva, órgano de decisión de la Agencia, está compuesta por un representante de cada Estado miembro participante, con facultad para comprometer a su gobierno y un representante de la Comisión, actuando con arreglo a las directrices impartidas por el Consejo.

Esta Junta podrá reunirse en formaciones específicas y a sus reuniones asistirá el director ejecutivo, el presidente del CMUE y el director nacional de Armamento de la Presidencia de la Unión Europea o sus representantes, pudiendo invitar, en relación con temas de interés común a: secretario general de la OTAN, directores o presidentes de otras estructuras, organizaciones o grupos cuya labor este relacionada con la Agencia como: Carta de Intenciones (LOI), OCCAR, GAEO y cuando proceda, representantes de otras terceras partes.

La estructura de la Agencia la debe permitir responder a las necesidades de la Unión Europea y de sus Estados miembros y si es necesario para desempeñar sus funciones, cooperar con terceros Estados, organizaciones y entidades.

En el marco institucional

El Consejo en su estrategia europea de seguridad adoptada, reconoce que la creación de la Agencia bajo su autoridad constituye un elemento importante para el desarrollo de medios militares más flexibles y eficaces y abierta a la participación de todos los Estados miembros, contribuyendo a la aplicación de la PESC y en particular a la PESD.

El secretario general y alto representante actuará, de enlace principal entre la Agencia y el Consejo, siendo el Consejo quien debe emitir las directri-

ces para la Agencia que son las decisiones relacionadas con sus trabajos. El Consejo debe reunirse, en su formación de ministros de Defensa, dentro del CAGRE.

Las competencias preparatorias y consultivas corresponde al Comité de Representantes Permanente (COREPER), que no afectarán con las correspondientes al COPS y al CMUE.

El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo las funciones: legislativa y presupuestaria.

La Comisión, encargada de promover el interés general de la Unión, tomando iniciativas adecuadas, velará por que se apliquen las medidas adoptadas por las instituciones, supervisando la aplicación del Derecho de la Unión, bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Es responsable de la ejecución del presupuesto y gestión de sus programas, ejerciendo funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas.

La Agencia para desarrollar la BTID europea de forma equilibrada debe presentar las políticas y estrategias pertinentes en consulta con la Comisión y la industria, si procede, teniendo en cuenta los puntos fuertes de las capacidades industriales de los Estados miembros.

La Comisión que tendrá un miembro en la Junta Directiva, sin derecho a voto, participará plenamente en los trabajos de la Agencia, pudiendo hasta participar, en nombre de la Comunidad, en proyectos y programas de la Agencia. Se establecerán acuerdos administrativos y relaciones laborales para intercambiar experiencias y asesoramientos en aquellos ámbitos en que las actividades de la Comunidad afectan a las misiones de la Agencia.

En la relación político-militar, habría que destacar las que tiene con:

- COREPER de los gobiernos de los Estados miembros, se encarga de preparar los trabajos del Consejo, pudiendo adoptar las decisiones de procedimiento en los casos establecidos en el Reglamento Interno del Consejo.
- COPS componente de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSD), actúa bajo la responsabilidad del Consejo y del ministro de Asuntos Exteriores, ejerciendo el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis, análisis de la situación, dictamen y supervisión de la ejecución de las políticas acor-

dadas, con capacidad, si lo determina el Consejo, de adoptar medidas adecuadas en lo referente al control político y a la dirección estratégica de la operación.

- CMUE es el asesor político y de seguridad responsable de la dirección militar del nuevo Estado Mayor Europeo, relacionándose con el COPS en temas de asesoría, indicándole recomendaciones militares.
- EMUE actúa como asesor técnico y militar de la PESD, realizando la dirección efectiva: en alerta temprana, evaluación de la situación y planificación estratégica. En la conducción de operaciones, proporciona apoyo y asesoramiento técnico militar al CMUE, quien le dirige.

En estos momentos esta pendiente un debate en profundidad, sobre la definición de relaciones y ámbito de actuación futura de la Agencia, COPS y CMUE.

Relación con asociaciones, grupos y organizaciones

En la realización de sus cometidos, la Agencia está obligada a desarrollar estrechas relaciones de trabajo con otras organizaciones existentes.

Dada la rapidez de adaptación, el 22 de noviembre de 2004 el Comité Director de la Agencia se reúne por segunda vez, a nivel de ministros de Defensa, en los márgenes del CAGRE y en el propio CAGRE, en su sesión de ministros de Defensa, para debatir cuestiones como, las funciones de coordinación de la Agencia para el Plan de Acción de Capacidades y la relación con organizaciones multinacionales de armamento OCCAR y GAEO/Organización de Armamento de Europa Occidental (OAE0).

Entre las funciones y cometidos de la Agencia está la del aumento de la eficacia de la investigación y tecnología especialmente mediante el fomento de la I+T conjunta de la defensa, con unos objetivos mejor establecidos, aprovechando la experiencia con los elementos pertinentes del GAEO/OAE0.

El GAEO nace de la transformación del Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP), integrado en la organización de armamento de la OTAN que trataba de impulsar proyectos europeos que pudieran desarrollarse, fuera de la influencia tanto operativa como tecnológica de Estados Unidos, lo que permitió tanto a Francia como a Inglaterra no quedarse atrás en la carrera armamentística. Francia más autóctona, Inglaterra más dependiente de Estados Unidos pero ambas, sin ninguna duda, utilizando técnicas punta procedentes de los avanzados proyectos alemanes, que no vieron la luz por

la derrota armada, más si continuados por sus expertos en las naciones vencedoras y que hoy Alemania dada su capacidad de producción armamentística y plataformas, está en situación de igualdad, aunque se debate, entre la riqueza que ésta genera y los prejuicios a los que se ve sometida.

Este grupo en el año 1992 pasa a ser GAEO, bajo el amparo de la Unión Europea Occidental (UEO), ya integrada en la Unión Europea. Está formado por 19 miembros y su función está relacionada con:

- Armonización de requisitos militares.
- Promoción de la investigación común.
- Estructuración con/de la industria.

Estas actividades están coordinadas por el Secretariado de Armamento dependiente de la UEO.

Dispone de una Agencia Ejecutiva, célula de investigación de la UEO, con personalidad jurídica para gestionar proyectos internacionales de I+D como: EUCLID, THALES, SÓCRATES (*Sistem of Cooperation for Reserach and Tecnology a Europe*), EUROPA, etc. Concentrados en CEPA (*Common European Priority Area*) que trabajan en 15 áreas tecnológicas.

Su primer panel es responsable de armonizar las necesidades nacionales y llevar a cabo los programas de material que satisfagan las necesidades, mejorando eficacia y reduciendo costos, por lo que estudia anualmente el planeamiento militar de las naciones en la búsqueda de necesidades comunes, promoviendo la redacción de «Requisitos de Estado Mayor» comunes *Staff Target*.

El segundo panel se responsabiliza de fortalecer la posición europea en el área de investigación y tecnología de la defensa, buscando la colaboración adecuada para la construcción de una DTIB.

Su experiencia en la gestión de programas de investigación, ha alcanzado cotas muy altas al realizar EUCLID y EUROFINDER y hasta lograr el Estudio Estratégico de Ciencia y Tecnología (SCITEC).

Su tercer panel está encargado del desarrollo de la DTIB y de la creación de un mercado europeo de material de defensa, lo que le obliga a establecer contactos con otras organizaciones, estableciendo una política coherente con todos los órganos del GAEO.

La OAEO fue creada el 12 de noviembre de 1996 a petición de los ministros de Defensa pertenecientes al GAEO y UEO concebidos como primer paso a la Agencia Europea de Armamento.

Es el primer organismo europeo en dotarse de personalidad jurídica internacional, en el ámbito del armamento, constituyendo un marco jurídico para las actividades de cooperación dentro del GAEO, basado en el M o U SÓCRATE permitiendo a la célula de investigación, suscribir contratos en representación del resto de Estados del GAEO.

El CAGRE en su sesión de ministros de Defensa, con el Comité Director de la Agencia, aprueba el Programa de Trabajo para el año 2005, acordado por el COPS, en el que se establece y programa el proceso de transferencia de las funciones del GAEO a la Agencia.

A aquellos miembros del GAEO no pertenecientes a la Unión Europea, se ofrecerá la mayor transparencia posible en lo que respecta a los proyectos y programas específicos de la Agencia con vistas, si procede, a su participación. Con este fin se crea un Comité Consultivo que proporcione, un foro para cambiar impresiones e información sobre asuntos de interés común en el ámbito de la misión de la Agencia. Estará presidido por el director ejecutivo o su representante e incluirá a representantes de los Estados miembros participantes, un representante de la Comisión y representantes del GAEO no pertenecientes a la Unión Europea conforme a las modalidades que se acuerden.

Este Comité Consultivo podrá servir como foro de diálogo, con otras terceras partes, sobre cuestiones específicas de interés mutuo, dentro del mandato de la Agencia y para garantizar que se les tiene informados de la evolución en cuestiones de interés común y de oportunidades para una futura cooperación.

El fomento y mejora de la cooperación europea en materia de armamento, otro de los principales ámbitos de trabajo de la Agencia, se consigue mediante el fomento y la propuesta de nuevos proyectos multilaterales de cooperación a fin de dar respuesta a la PESD en materia de capacidades, tanto en su estado actual como en su futura evolución, unido a la coordinación de programas y promoción de una contratación rentable y eficaz asumiendo a petición de los Estados miembros, de la responsabilidad de la gestión de programas específicos a través de la OCCAR o si procede, de otros sistemas de gestión de programas.

La OCCAR nace como consecuencia de la creación en el seno de la Alianza Atlántica, de una Identidad Europea de Defensa y dado que no puede haber política europea de defensa ni identidad sin una base tecnológica

e industria europea sólida y competitiva: Francia, Alemania, Reino Unido e Italia, firman en noviembre de 1996 un acuerdo con el deseo de incrementar su colaboración en materia de armamento, mejorando eficacia y reduciendo costes, gestionando por un solo organismo OCCAR los proyectos de cooperación en materia de armamento como: *Milán* (misil antiaéreo), *Roland* (misil tierra-aire).

El resto de Estados europeos pueden acceder si: participan en algún programa gestionado por la OCCAR, aceptan las reglas y principios de la organización y dependiendo de los votos según el potencial de veto de cada Estado, Bélgica, España y Holanda ya son miembros.

Sus principios básicos son:

- Constitución de equipos de programas transnacionales dotados de métodos de gestión modernos y cualificados.
- Consolidación y desarrollo de una base industrial y tecnológica europea de defensa, mantenimiento exigencias de seguridad y defensa.
- Paso del «justo retorno» a un conjunto de programas y durante un tiempo determinado «balance global».
- Potenciar los desarrollos dentro de la OCCAR sobre sistemas competidores fuera de ella.

Las actividades a realizar:

- Gestión de programas de cooperación.
- Gestión de programas nacionales que los Estados miembros deben asignar.
- Elaboración de especificaciones comunes, para el desarrollo y adquisición de equipos definidos conjuntamente.
- Coordinación y planificación de actividades conjuntas de I+D y estudios técnicos.
- Coordinación de decisiones nacionales, para disponer de una base industrial y tecnológica común.
- Coordinación de inversiones y del uso de instalaciones.

Esta Organización está dotada de personalidad jurídica y con capacidad de contratar en nombre de cualquier gobierno que la forme, siempre que hayan transferido los correspondientes fondos presupuestarios.

Para el fortalecimiento de la BTID y fomento de la creación de un mercado europeo de material de defensa que sea competitivo en el ámbito internacional, especialmente mediante la prosecución del establecimiento y

armonización, a escala de la Unión Europea, de las normas y reglamentaciones pertinentes y en particular de las del Acuerdo-Marco LOI.

A la iniciación política del 9 de diciembre de 1997 que surge de la declaración firmada por los jefes de Estado y Gobierno de Francia, Alemania y Reino Unido apoyada por los jefes de Gobierno de Italia, España y Suecia, le sigue la Declaración Conjunta del 20 de abril de 1998 de los ministros de Defensa de: Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y España apoyados por Suecia, con el objetivo empresarial de restaurar y concentrar el atomizado sector aeroespacial y el político de dotar de una base industrial creíble a la Identidad Europea de Defensa, dando lugar a la LOI el 16 de julio de 1998, relativa a las medidas para facilitar la reestructuración de la industria europea de defensa, firmada por los ministros que participaron en la Declaración Conjunta, reconociendo las actividades de cooperación y creación previa de sociedades transnacionales, en el deseo de construir un marco político y jurídico necesarios para facilitar la reestructuración industrial, con el fin de promover una base tecnológica e industrial más potente y competitiva de defensa europea y contribuyendo, de ese modo, a la construcción de una política europea de seguridad y defensa, en el reconocimiento que las Fuerzas Armadas europeas deben ser de una calidad, cantidad y nivel de preparación suficientes para afrontar los futuros requisitos de flexibilidad, movilidad, capacidad de despliegue, sostenibilidad e interoperatividad y con capacidad para asimilar los avances de investigación y tecnología, siendo capaces de operar conjuntamente o como parte de una coalición, garantizando su posible aumento en mando, control, comunicación y apoyo efectivo.

Insta a las empresas participantes en determinados programas a iniciar su constitución en empresa europea, fusionando todos los activos relevantes centrados en el programa.

Sus áreas de actuación son:

- Seguridad de suministros, mediante la libre circulación de material de defensa, exigiendo una interdependencia entre países, para asegurar el suministro a la Fuerzas Armadas en cualquier situación.
- Exportación, aplicando códigos de conducta y reglamentos para autorizar exportaciones de material de defensa, similares para todos.
- I+D intercambiando información, estableciendo un plan coordinador y fijando políticas y procedimientos comunes para el desarrollo de programas conjuntos.

- Seguridad de información, al objeto de simplificar y armonizar procedimientos para garantizar la seguridad.
- Tratamiento de la información técnica proponiendo procedimientos y normas con mínima interferencia gubernamental, respetando la propiedad intelectual.
- Armonización de requerimientos militares, básica para generar una demanda global, definiendo capacidades industriales para satisfacer las necesidades militares facilitando la cooperación y desarrollo de programas conjuntos.

Como consecuencia de la LOI el 21 de julio de 2000 da lugar al Acuerdo-Marco ratificado el 27 de julio de 2001 por los países firmantes de la LOI distribuido en:

- Objetivo, uso de términos y organización general: artículo 1.2.3.
- Seguridad de suministros: 4 a 11.
- Procedimientos de transferencia y exportación: 12 a 18.
- Seguridad de información clasificada (anexo): 19 a 27.
- Investigación y tecnología relacionada con defensa: 28 a 36.
- Tratamiento de información técnica: 37 a 44.
- Armonización de requisitos militares: 46 a 49.
- Protección de la información comercialmente sensible: 50 a 54.
- Disposiciones finales: 55 a 60.

Las actividades de estos organismos, justifica su posible incorporación en la Agencia o asimilar sus principios y prácticas en el momento oportuno y de mutuo acuerdo.

Con el fin de cumplir sus misiones, la Agencia podrá suscribir acuerdos administrativos con terceros Estados, organizaciones y entidades, respetando el marco institucional y la autonomía de proceso decisorio de la Unión Europea. La Junta Directiva celebrará cada acuerdo, previa aprobación del Consejo por unanimidad.

Presupuestación

Disposiciones comunes

La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar su objetivo y para llevar a cabo sus políticas, para lo que contará con el presupuesto financiero, íntegramente con cargo a recursos propios, sin perjuicio de otros ingresos, cumpliendo los principios presupuestarios y financieros:

- Todos los ingresos y gastos deberán ser objeto de previsiones para cada ejercicio presupuestario y consignado de conformidad a las normas establecidas.
- El presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a los ingresos y los gastos.
- Los gastos consignados serán autorizados para todo el ejercicio anual.
- La ejecución de gastos consignados, requerirá la adopción previa de un acto jurídicamente vinculante en la Unión, que otorgue un fundamento jurídico a su acción y a la ejecución del correspondiente gasto.
- Se ejecutará con arreglo al principio de buena gestión financiera y los Estados miembros y la Unión, cooperarán para que los créditos consignados se utilicen de acuerdo con dichos principios.
- Se combatirá el fraude y cualquier otra actividad ilegal que perjudique a los intereses financieros de la Unión.
- A fin de garantizar la disciplina presupuestaria, la Unión no adoptará actos que puedan incidir de manera considerable en el presupuesto sin dar garantías de que los gastos derivados de dichos actos, puedan ser financiados dentro del límite de los recursos propios de la Unión o dentro del marco financiero plurianual.

El marco financiero plurianual tendrá por objeto, garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de recursos propios. Fijará los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gestión, cuyo número será limitado y corresponderán a los grandes sectores de actividad de la Unión para un periodo no inferior a cinco años y estableciendo cualquier disposición adecuada para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual.

El Consejo ejercerá, conjuntamente con el Parlamento Europeo, la función legislativa y presupuestaria, correspondiendo a la Comisión la ejecución del presupuesto y gestión de los programas, ejecutando las funciones de coordinación, ejecución y gestión de conformidad con las condiciones establecidas.

Cada institución elaborará antes del 1 de julio un estado de previsiones de sus gastos para el ejercicio presupuestario siguiente, que reunirá la Comisión en un proyecto de presupuesto, que podrá contener previsiones divergentes, comprendiendo previsión de ingresos y previsión de gastos.

Disposiciones funcionales

Las disposiciones financieras relacionadas a los gastos originados por la PESG, de la que forma parte la PCSD, establecen que:

- Los gastos administrativos ocasionados a las instituciones por este concepto, se imputarán al presupuesto de la Unión.
- Los gastos operativos también se imputarán, excepto los derivados de las operaciones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa y en los casos que el Consejo decida. Cuando un gasto no se impute al presupuesto de la Unión, será sufragado por los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa. Quedan exentos los Estados miembros, que hayan efectuado una declaración oficial absteniéndose, pero admitiendo que la decisión es vinculante para la Unión.
- El Consejo adoptará previa consulta al Parlamento, una decisión europea por la que se establezcan los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos presupuestarios, destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la PESG, mediante una capacidad operativa basada en medios civiles y militares en misiones fuera de la Unión, que tengan por objeto garantizar el mantenimiento de la paz, prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas, abarcando las actuaciones conjuntas de desarme, misiones humanitarias y de rescate, de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas la de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos, pudiendo contribuir todas estas misiones a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas, mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio. Los preparativos de estas misiones que no se imputen al presupuesto de la Unión se financiarán mediante un fondo inicial, constituido por contribuciones de los Estados miembros. El Consejo adoptará por mayoría cualificada a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, todas las decisiones europeas que se establezcan:
 - Modalidades de constitución y financiación del fondo inicial, en particular los importes financieros asignados al mismo.
 - Modalidad de gestión del fondo inicial.
 - Modalidad de control financiera.

- Cuando estas misiones no puedan imputarse al presupuesto de la Unión, el Consejo autorizará al ministro de Asuntos Exteriores a utilizar dicho fondo e informará al Consejo de su ejecución.
- Los gastos resultantes de la aplicación de una cooperación reforzada, que no sean los gastos administrativos ocasionados a las instituciones, serán sufragados por los Estados miembros participantes, a menos que el Consejo, por unanimidad de todos sus miembros, previa consulta al Parlamento, decida otra cosa.

Normas presupuestarias y financieras de la Agencia

En cumplimiento de las disposiciones comunes: los presupuestos, establecidos en euros, serán actos que prevean y autoricen para cada ejercicio, el conjunto de ingresos y gastos administrados por la Agencia.

Los créditos consignados en un presupuesto, se autorizarán para un ejercicio presupuestario, estando equilibrados los ingresos y gastos y consignados, ambos, por su importe íntegro en el correspondiente presupuesto, sin compensación entre sí. No se podrá efectuar ingreso ni gasto alguno si no es mediante imputación a una línea presupuestaria y dentro del límite de los créditos consignados en esta línea, utilizando los créditos conforme a las normas de buena gestión financiera, de acuerdo a los principios de: ahorro, eficiencia y eficacia.

Corresponde al director ejecutivo, elaborar el proyecto de presupuesto general que presentará a la Junta Directiva, quien adoptará el presupuesto general, a más tardar el 31 de diciembre de cada año, dentro de los límites establecidos en el marco financiero de la Agencia, decidido por el Consejo.

En el marco del programa de trabajo y del presupuesto, el director ejecutivo estará facultado para celebrar contratos y contratar personal, siendo el ordenador competente para ejecutar los presupuestos administrados por la Agencia, correspondiendo a la Junta Directiva, la posibilidad de modificar las disposiciones financieras para la aplicación del presupuesto, pudiendo decidir por unanimidad que el proyecto del presupuesto o programa determinado, cuando revierta claramente en beneficio de todos los Estados miembros participantes, a quienes el director ejecutivo notificará, tras declarar que el Presupuesto ha sido adoptado.

En circunstancias inevitables, excepcionales o imprevistas, el director ejecutivo podrá proponer un presupuesto rectificativo, dentro de los límites

establecidos en el marco financiero, por el mismo procedimiento que el presupuesto general. En el caso de que los límites establecidos se consideren insuficientes, debido a circunstancias imprevistas, la Junta Directiva presentará al Consejo el presupuesto para su adopción.

GASTOS

Los créditos clasificados por títulos y capítulos, agruparan los gastos por tipos o por destino, subdividiéndose en artículos si es necesario, pudiéndose incluir en cada título un capítulo «créditos provisionales» en el que se consignarán créditos cuando haya incertidumbre, fundada en motivos serios, sobre el importe de los créditos necesarios o sobre las posibilidades de ejecutar los créditos consignados.

El presupuesto incluirá:

- Créditos disociados, al separar una actividad de otra:
 - Créditos de compromiso que sirvan para cubrir el coste total de los compromisos jurídicos contraídos durante el ejercicio en curso, que podrán realizarse de forma global o en tramos anuales, contabilizándose, tomando como base los compromisos contraídos hasta el 31 de diciembre.
 - Créditos de pago, que cubrirán los pagos resultantes de la ejecución de compromisos jurídicos contraídos en el ejercicio en curso o en ejercicios anteriores. Los pagos se contabilizarán, en función de los compromisos presupuestarios contraídos hasta el 31 de diciembre.
- Créditos no disociados.

El proyecto de presupuesto propuesto por el director a la Agencia, tras la presentación a la Junta Directiva, de una estimación global correspondiente a año siguiente, incluirá:

- Créditos estimados necesarios:
 - Para cubrir los costes de funcionamiento, personal y reuniones de la Agencia, acompañado de un plan detallado de la plantilla y justificaciones detalladas.
 - Para recabar asesoría externa, en concreto para análisis operativos, que son fundamentales para que la Agencia desempeñe sus funciones y para actividades específicas de investigación y tecnología del conjunto de los Estados miembros participantes, especialmente: estudios técnicos y viabilidad preliminar.

Estos créditos son reflejo de las necesidades reales, permitiendo que la Agencia desempeñe un papel operativo.

INGRESOS Y CONTRIBUCIONES

La previsión de ingresos necesarios para cubrir los gastos, serán incluidos por el director de la Agencia, en el proyecto de presupuesto general, contabilizándose en el ejercicio, tomando como base los importes percibidos durante el mismo, que consistirán en:

- Ingresos varios.
- Contribuciones que abonarán los Estados miembros participantes, en la Agencia, en función de la Renta Nacional Bruta (RNB).

En el proyecto de presupuesto general, habrá de establecerse la estructura adecuada para el acomodo de los ingresos afectados, así como, en la medida posible, el importe previsto de los mismos.

A fin de cubrir gastos distintos de los de funcionamiento, personal y reuniones, la Agencia podrá recibir en su presupuesto general, en concepto de ingresos con destino determinado, contribuciones financieras:

- Del presupuesto general de la Unión Europea, según los casos y respetando plenamente las normas, procedimientos y procesos de acción aplicables al mismo.
- De los Estados miembros, terceros Estados y otras terceras partes.

No se efectuarán ingresos, sin imputarse a una línea y dentro de los límites establecidos, teniendo en cuenta que los ingresos afectados únicamente podrán utilizarse para los fines específicos para los que se hayan asignado.

Las disposiciones necesarias para cubrir contribuciones, como por caso, del presupuesto general de la Unión Europea, con arreglo a los ingresos afectados y de proyectos o programas específicos, se establecerán de mutuo acuerdo entre la Agencia, la Comisión o entre los Estados miembros contribuyentes y la Comisión.

El desglose de las contribuciones de los Estados miembros, cuando sea aplicable la clave de reparto basada en la RNB, se determinará con arreglo a la de reparto basada en el Producto Nacional Bruto (PNB), conforme al apartado 3 del artículo 28 del Tratado de la Unión Europea y a la Decisión 2000/597/CE Euratom del Consejo, de 29 de octubre de 2000, sobre sistemas de recursos propios o a cualquier otra acción del Consejo.

Los datos figurarán en la columna «Recursos propios RNB» del cuadro «Resumen de la financiación del presupuesto general, por tipo de recurso

propio y por Estado miembro» adjunto al último presupuesto de la Unión Europea.

La Junta Directiva podrá decidir, a propuesta del director ejecutivo o de un Estado miembro, que los Estados miembros confíen a la Agencia, por contrato, la gestión administrativa y financiera de determinadas actividades en el ámbito de su competencia, autorizando a la Agencia a recaudar previamente de los Estados miembros los fondos necesarios para cumplir los contratos celebrados.

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO Y PROGRAMAS

El Consejo adoptará, por unanimidad, las disposiciones financieras aplicables al presupuesto general de la Agencia, correspondiendo a la Junta Directiva, a propuesta del director ejecutivo, la adopción en caso necesario de las normas a aplicar, relativas a la ejecución y control del presupuesto general, en particular con respecto a la contratación pública, sin perjuicio de las normas comunitarias pertinentes, garantizando que la seguridad del suministro y la protección, tanto del secreto de defensa como en los derechos de propiedad intelectual, se tengan en cuenta.

Uno o más Estados miembros participantes o el director ejecutivo podrán presentar a la Junta Directiva un proyecto o programa específico en el marco de las competencias de la Agencia, que suponga la participación general de los Estados miembros participantes, informándolos del presupuesto específico, así como de las posibles contribuciones de terceros.

En principio todos los Estados miembros participantes contribuirán e informarán al director ejecutivo de sus intenciones, correspondiendo a la Junta Directiva la aprobación, pudiendo decidir la creación de un Comité, a propuesta del director ejecutivo o de un Estado miembro participante, que supervise la gestión y aplicación del proyecto o programa específico. El Comité estará formado por delegados de cada Estado miembro contribuyente y cuando la Comunidad contribuya al proyecto por un representante de la Comisión. En la decisión de la Junta Directiva se especificará, el mandato del Comité y su duración.

Para un proyecto o programa específico, los Estados miembros contribuyentes reunidos en la Junta Directiva aprobarán:

- Normas que regulen su gestión.
- Presupuesto específico, clave de reparto de contribuciones y normas de ejecución.

- Participación de terceros en el Comité, que no afectará a la autonomía decisoria de la Unión Europea.

Cuando la Comunidad contribuya, la Comisión participará en las decisiones, respetando los procedimientos decisorios aplicables al presupuesto general de la Unión Europea.

Uno o más Estados miembros participantes podrán informar a la Junta Directiva de que se proponen establecer un proyecto o programa específico, en el marco del mandato de la Agencia y, cuando proceda, los correspondientes presupuestos específicos, los detalles pertinentes sobre los recursos humanos y posibles contribuciones, con el fin de aprovechar al máximo las posibilidades de cooperación. Todos los Estados miembros participantes serán informados con suficiente antelación, incluyendo las condiciones para ampliar la participación, para que si así lo desean puedan manifestar su interés en asociarse.

Las decisiones necesarias para el establecimiento y ejecución del proyecto o programa específico y, en su caso, del presupuesto correspondiente, serán tomadas por los Estados miembros contribuyentes.

Podrán realizarse contribuciones al presupuesto general de la Unión Europea, a los presupuestos específicos establecidos para los proyectos o programas específicos realizados en el marco de las competencias de la Agencia, como a los que se establezcan en su marco de mandato. En este último caso, las disposiciones necesarias para cubrir una contribución, caso por caso, del presupuesto general de la Unión Europea, se establecerán de mutuo acuerdo entre la Agencia y la Comisión o de mutuo acuerdo entre los Estados miembros contribuyentes y la Comisión.

En la posible contribución a los proyectos establecidos o programas específicos y a su correspondiente presupuesto, la Junta Directiva aprobará por mayoría cualificada, los acuerdos concretos entre la Agencia y terceras partes, para:

- Los proyectos, en el marco de competencias de la Agencia, los Estados miembros contribuyentes reunidos en la Junta Directiva, aprobarán con las terceras partes de que se trata, cualquier modalidad necesaria relativa a su contribución.
- Los proyectos establecidos en el marco del mandato de la Agencia, los Estados miembros contribuyentes decidirán con las terceras partes, cualquier modalidad necesaria para su contribución.

En ambos casos, cuando la Comunidad contribuya, la Comisión participará en las decisiones mencionadas.

MECANISMO DE FINANCIACIÓN *ATHENA*

Dado que las operaciones militares de la Unión Europea, se sitúan fuera del presupuesto ordinario de la Unión Europea, el 3 de febrero de 2004 se estableció el mecanismo *Athena*, con el objetivo de hacerse cargo de la gestión financiera de las operaciones militares de la Unión Europea, ocupándose del desarrollo del marco de actuación en aspectos como: la estimación de costes comunes, gestión de las contribuciones de los estados mayores, desarrollo de modelos para la contribución de terceros Estados y estudio de la viabilidad de la participación de los terceros Estados que no pueden permitirse el pago, calendarios de pago, intereses, transferencia de remanentes, auditorías y demás cuestiones relacionadas con las operaciones militares.

Las propuestas elaboradas por el administrador de *Athena*, para la revisión de este mecanismo, han sido debatidos en el Grupo RELEX, centrándose fundamentalmente el debate, en la necesidad de adecuar el sistema de financiación, para hacer frente a los requerimientos de las operaciones de reacción rápida, en concreto:

- Necesidad, de que los gastos de transporte sean sufragados en común, contrario al sistema actual, en el que la nación marco corre con estos gastos, lo que disuade de liderar este tipo de operaciones, a los estados mayores con capacidad suficiente.
- Necesidad de buscar fórmulas para cubrir la fase previa de las operaciones militares, que puede demorarse y dificulta la acción, por lo que sería conveniente establecer un depósito, constituido por los estados mayores.
- Incrementar la lista de gastos comunes, incluyendo en la misma, gastos de transporte, acuartelamiento y otros.

El COREPER de 27 de octubre de 2004, no alcanzó un acuerdo sobre la propuesta de compromiso presentada por la Presidencia, por lo que se decidió, que el CAGRE del 22 de noviembre de 2004 abordara el asunto, sobre la base de un documento, que contendría la propuesta de compromiso presentada por la Presidencia al COREPER.

En las discusiones en el RELEX y COREPER, España se ha alineado con Francia e Italia para la defensa de las propuestas presentadas por el administrador de *Athena*, considerando que si se siguen las propuestas del

Reino Unido y Alemania, de que cada grupo haga frente a sus gastos de despliegue, los gastos para España serían mayores y dadas las normas actuales, no podríamos ser nación marco en ningún caso, por los elevados costes.

La asunción en común de los gastos de transporte y otros daría mayor realce a estas operaciones de cara a terceros.

Epílogo

En toda estructura económica, podríamos distinguir el espacio ocupado por la economía para la defensa, compuesta de medios humanos, técnicos y financieros que se integran para la realización de un conjunto de acciones encaminadas a mantener un potencial operativo determinado, estableciendo capacidades y carencias según el objetivo que se determine. Su dependencia es total con una economía de defensa, de obtención, donde los medios para la producción de capacidades militares, mediante la industria basada en alta tecnología, dependiente del proceso en que se encuentre la I+D, fundamentales para una defensa económica, que permita alcanzar la mayor tasa de crecimiento, con la capacidad de ajuste necesaria a una política económica determinada, transformándose en una necesidad existencial de la Unión.

Los cimientos industriales y tecnológicos de la defensa, tienen un gran valor para el desarrollo económico y son indispensable para la capacidad armamentística.

Los programas, suponen importantes requisitos de financiación y a su vez fuertes inversiones, que se producen desde su iniciativa, contribuyen al desarrollo y robustecimiento del tejido industrial y tecnológico, clave para la industria europea, produciendo un efecto multiplicador, tanto en empleo como en tecnologías fundamentales para el crecimiento económico.

La experiencia de los conflictos en que Europa ha participado, han dejado al descubierto carencias, que unido a la voluntad de Europa de contribuir a la paz en defensa de sus valores, ha concienciado a los responsables políticos, a mejorar sus capacidades militares, desarrollando productos propios que cubran las carencias y fomenten la unión industrial a nivel continental mediante la cooperación, conscientes, de que sin una base industrial adecuada basada en la tecnología, no puede haber una defensa creíble en beneficio de los ciudadanos, no sólo europeos sino del conjunto del mundo.

La AED puede transformarse, en un instrumento clave para el desarrollo de una PESD, que permita actuar a la Unión Europea con mayor eficacia en la gestión de crisis, mediante el estudio de aspectos conceptuales y orgánicos, del empleo de las fuerzas militares para operaciones que requieran respuesta inmediata.

Dado el efecto que las industrias de defensa tienen en términos de producción y empleo, así como, su efecto multiplicador en el conjunto de la economía y la posibilidad de jugar un papel esencial en el reequilibrio, regional y en la aportación tecnológica a ese reequilibrio basado en la cooperación, avanzando de forma resulta en la construcción europea, sin la cual no se puede hablar de una Europa con identidad propia en la comunidad internacional, que exige un sistema de financiación, que evite la fragmentación actual, adecuado, particularmente en investigaciones de desarrollo, prioritario en toda política económica, en su proceso de convergencia real en la Unión Europea.

CAPÍTULO CUARTO

LOS GRUPOS DE LA UNIÓN EUROPEA

LOS GRUPOS DE COMBATE DE LA UNIÓN EUROPEA

Por PEDRO FATJÓ GÓMEZ
y GUILLEM COLOM PIELLA

Un instrumento militar para Europa

«En definitiva, podemos afirmar que la voluntad política en la Unión para desarrollar una política de defensa común no es unánime y ni siquiera 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 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» (1).

Ésta era la correcta valoración política que el senador Ignacio Cosidó realizaba sobre las limitaciones del proyecto de Tratado Constitucional para la Unión Europea, publicada entre la campaña militar contra el régimen de Sadam Husein y los resultados negativos de los referendos sobre el mismo en Francia y Holanda.

No obstante, e independientemente de las distensiones entre la Europa *central* configurada por el eje París-Berlín y la Europa *periférica*, lidera -

(1) Cosidó, I.: «El futuro de la Defensa Europea» en *Cuadernos de Estrategia*, número 129, p. 231, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2004.

da por el Reino Unido y España a propósito de la crisis de Irak, también es cierto que la actividad y la cooperación de todos los sistemas de seguridad pública europeos, tanto civiles como militares, en materia de seguridad interior y fronteras se ha reforzado. No sólo entre los 25 países que conforman la Unión Europea, sino también entre la mayoría de los aspirantes a serlo.

Una de las mayores víctimas políticas de estas disputas aparecidas a raíz de la crisis de Irak ha sido la Alianza Atlántica. Sin embargo, durante todo el conflicto dirigió las operaciones de control del Mediterráneo, utilizando los medios militares de sus países miembros al máximo de sus capacidades operativas en tiempo de crisis. Al tiempo, se ha dado continuidad a las operaciones de estabilización y reconstrucción en los Balcanes que, coordinadas entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea, han limitado los riesgos inherentes en la zona, al menos hasta que se plantee la solución definitiva al estatus de la región serbia de Kosovo, prevista para diciembre de 2005.

La acción de Javier Solana como *Mister PESC* y secretario del Consejo Europeo ha sido uno de los puntales de la voluntad europea en la construcción de una estrategia común en materias de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea, cuyo avance real es más que limitado debido tanto a divergencias políticas como a una clara división de sus Estados miembros entre europeístas y atlantistas.

Estos problemas, que anteriormente apenas habían sido superados con la Declaración de Saint-Malo de 1998, han renacido tras la crisis de Irak y el frenazo dado al Tratado Constitucional después del «no» francés y holandés. Sin embargo, deberá llegar un día en el que la retórica deje paso a un verdadero análisis de las cuentas y de las acciones realizadas y por realizar. En efecto, algunos analistas como Nicole Gnesotto y Martín Ortega, del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, empiezan a vislumbrar la posibilidad de que Europa emerja como superpotencia con compromisos exteriores y medios operativos propios que valide el principio de «legitimación por la acción» enunciado por Solana ante la crisis institucional europea abierta en el primer semestre de 2005 (2).

Precisamente, como prueba de este principio de legitimación por la acción se planteó el establecimiento de los grupos de combate de la

(2) GNESSOTO, N.: «La PESC en antidote» en *ISS-EU Newsletter*, número 16, octubre de 2005 en: <http://www.iss-eu.org/newslett/n16.pdf>

Unión Europea, que deberían convertirse en el instrumento básico para que Europa dispusiera de ciertas capacidades militares propias en operaciones de gestión de crisis.

Los grupos de combate: antecedentes históricos

El esfuerzo de unificación europea tiene su origen externo en la política de contención frente a la amenaza soviética establecida a partir del año 1947. En el plano estratégico –junto al exitoso si bien no exento de crisis frecuentes funcionamiento de la OTAN– los intentos de crear una estructura de seguridad y defensa genuinamente europea fueron fracasos anunciados. En el periodo de formación del Mercado Común y de la Comunidad Europea, el protagonismo operacional lo mantuvieron los Estados, tanto más los que estaban sufriendo procesos de descolonización.

Las últimas guerras coloniales marcaron efectivamente a aquellos países europeos que, destinando el máximo de su esfuerzo a hacer frente a la amenaza soviética, reservaron capacidades nacionales para afrontar conflictos bélicos de carácter limitado en escenarios considerados como de prioritario interés nacional. En esos conflictos, finalizados en torno al año 1965 y seguidos por operaciones de control sobre zonas de influencia hasta hoy mismo, se desarrollaron doctrinas y procedimientos que actualmente son de suma utilidad en el escenario estratégico de la posguerra fría, y en especial después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y la posterior guerra contra el terrorismo.

Igualmente, la experiencia acumulada por muchos países europeos durante la guerra fría con su participación en operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas por Naciones Unidas, y con posterioridad y hasta fechas más recientes, en operaciones de estabilización y de imposición o restablecimiento de la paz y de ayuda humanitaria, tanto en el marco de Naciones Unidas como en el de la OTAN y de la propia Unión Europea, ha contribuido a desarrollar un bagaje operativo cada vez más rico y sofisticado (3).

No fue hasta el año 1992 cuando, en virtud del recién aprobado Tratado de Maastricht, la Unión Europea creó las *misiones Petersberg*, que

(3) Una visión histórica de la evolución de esta clase de operaciones se encuentra en VEGA FERNÁNDEZ, E.: «De las operaciones de mantenimiento de la paz a las operaciones de estabilización: la última generación de operaciones de paz» en *Boletín de información* del CESEDEN, número 288, Madrid, 2005.

dotaron de contenido a la política de seguridad europea al cubrir la totalidad de operaciones militares y no-militares contenidas en los capítulos VI y VII de la Carta de Naciones Unidas. Este tipo de operaciones de gestión de crisis englobaban desde acciones humanitarias y de evacuación de civiles hasta misiones de mantenimiento o imposición de la paz. Sin embargo, la defensa colectiva de Europa frente a un hipotético ataque exterior continuaría siendo responsabilidad de la OTAN según el artículo 5 del Tratado de Washington y el artículo V del Tratado de Bruselas. El Tratado de Amsterdam introduciría pequeños cambios en el pilar de la seguridad y la defensa, como la posibilidad de que la Unión Europea utilizara las capacidades de la Unión Europea Occidental (UEO) de forma automática y que las *misiones Petersberg* se integraran en el seno de la Unión Europea, expandiendo en consecuencia las capacidades de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC). Sin embargo, por razones operativas y de voluntad política, este tema continuó siendo secundario.

Después de un largo proceso político, no exento de dificultades, en el año 1999 se publicó el *Helsinki Headline Goal*, un Documento que definía las capacidades necesarias para llevar a cabo los objetivos defensivos europeos, entre ellos la creación de una Fuerza de Acción Rápida (FAR) para toda la gama de *misiones Petersberg*. Así se apuntaba la necesidad de crear una fuerza autónoma de acción rápida compuesta por 60.000 soldados, capaz de ser proyectada en 60 días y abastecida durante un año. Los efectivos serían suministrados a petición de la Unión Europea por los Estados miembros y serían utilizados desde el inicio al final de la crisis. En el Consejo Europeo del 2000 se plantearon las capacidades civiles, fijadas en 5.000 policías –1.000 de ellos disponibles en 30 días– capaces de actuar en misiones de prevención de conflicto y gestión de crisis. Aunque esta decisión fue muy bien recibida por parte de las autoridades europeas, pronto se vio que este proyecto era demasiado ambicioso e irreal.

En mayo de 2003, durante el Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea, se declaró la plena operatividad de esta fuerza. No obstante, en diciembre del mismo año y ante la evidente falta de cumplimiento de los compromisos de fuerza por parte de los Estados miembros, se reconoció la necesidad de fijar una serie de objetivos menos ambiciosos para el año 2010, creando así el *Headline Goal 2010*. Junto a este Documento se presentaron otros estudios que mostraban las contribuciones de los miembros de la Unión Europea, las de los miembros europeos de

la OTAN no pertenecientes a la Unión Europea, así como un Catálogo de Proyectos más realista (4).

A instancia de Alemania, Reino Unido y Francia, el elemento más importante de este nuevo Documento era la creación de *grupos de combate* de intervención rápida que, basados en las NRF (*NATO Response Force*) de la Alianza Atlántica (5), son unidades multinacionales capaces de llevar a cabo operaciones militares en todo el espectro de conflictos (6). Citando al coronel del Ejército del Aire, Juan A. Moliner González:

«A partir de la carencia constatada previamente de fuerzas especializadas, móviles, rápidamente desplegadas y capaces de desarrollar misiones en terrenos difíciles...» (7).

Los grupos de combate de la Unión Europea se caracterizarán por:

- Estar contruidos en torno a orgánicas de tipo batallón interarmas, con unos 1.500 miembros, incluyendo todos los elementos de apoyo precisos.
- Ser capaces de desplegarse en plazos de 5 a 15 días a 6.000 kilómetros de distancia, teniendo identificados y asignados los medios de transporte estratégicos necesarios.
- Ser capaces de mantenerse sobre el teatro de operaciones ininterrumpidamente hasta 120 días como fuerzas de entrada y de control de zona mientras proporcionan la base necesaria para un despliegue de mayor entidad.

(4) El *Headline Goal 2010* explicita la necesidad que los Estados miembros mejoren la interoperatividad entre sus sistemas, la proyectabilidad y la sostenibilidad de las fuerzas, por lo que el Consejo Europeo ha reconocido la necesidad de avanzar en las capacidades de transporte estratégico, reabastecimiento en vuelo y medios militares de última generación, proyectos ya abordados por el Plan de Acción Europea sobre Capacidades (ECAP). Respecto a los Sistemas de Mando, Control Comunicaciones e Inteligencia (C3I), la Unión Europea afirma la necesidad de crear capacidades de inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento propias, así como el desarrollo de una política espacial europea.

(5) Las NRF, creadas en virtud del Compromiso de Capacidades de Praga de 2002, deben proporcionar a la OTAN la capacidad de proyectar su fuerza en respuesta a una eventual crisis que pueda desatarse en cualquier parte del planeta. Estas fuerzas estarán compuestas por 21.000 efectivos y deberán ser capaces de desplegar una unidad terrestre de entidad brigada y una fuerza naval mientras cuentan con un apoyo aéreo capaz de realizar 200 salidas diarias. Asimismo, deben poder desplegar una unidad avanzada en 72 horas mientras proporciona la base para un despliegue posterior de mayor entidad.

(6) En efecto, según reza el Documento: «...interoperability but also deployability and sustainability will be at the core of Member States efforts and will be the driving factors of this goal 2010. The Union will thus need forces, which are more flexible, mobile and interoperable, making better use of available resources by pooling and sharing assets, where appropriate, and increasing the responsiveness of multinational forces.» *Headline Goal 2010*, p. 2.

(7) MOLINER, Juan A.: «Estructuras militares en la Política Europea de Seguridad y Defensa» en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, número 747, pp. 809-815, Madrid, 2005.

A estas características *tácticas* se unen las *operacionales*, por las que los grupos de combate europeos deben ser capaces de:

- Realizar simultáneamente operaciones militares en dos escenarios distintos según los límites fijados por la Estrategia Europea de Seguridad, actualmente en desarrollo tras la publicación del «Documento Solana» de diciembre de 2003.
- Sometidos a la doctrina, procedimientos y sistemas de control de eficiencia militar normalizados y comunes, estos grupos de combate deben poder construirse con componentes pertenecientes a un solo país, formados en torno a contingentes de países líderes o como unidades plenamente multinacionales.

En definitiva, estos pequeños grupos de maniobra dispondrán de un importante componente tecnológico y podrán disfrutar de apoyo naval y aéreo orgánico, multiplicando el poder de estas pequeñas unidades. Además, serán capaces de proyectarse rápidamente en respuesta a crisis que puedan desarrollarse en el área de influencia de la Unión Europea, sea formando una fuerza autónoma o como parte de una operación más extensa. La Unión Europea espera contar con entre siete y nueve agrupaciones tácticas que deberán ser plenamente operativas en el año 2007.

Misiones a realizar por los grupos de combate europeos

Si bien los grupos de combate se crearon para llevar a cabo *misiones Petersberg*, actualmente se espera que sean capaces de realizar operaciones de mayor envergadura, pues así lo supone el Tratado Constitucional y la Estrategia Europea de Seguridad.

Por un lado, las *misiones Petersberg* son operaciones de gestión de crisis que, según el artículo 17.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), son:

«Misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.»

Una interpretación laxa de este artículo podría justificar casi cualquier tipo de operación militar siempre que no contraviniera la Carta de Naciones Unidas y con el único límite de la defensa colectiva de la Unión Europea, misión todavía encargada a la OTAN en virtud del artículo 5 del Tratado de Washington.

Por otro lado, el Tratado Constitucional actualmente sometido a ratificación por los Estados miembros de la Unión Europea, apuesta por una tipología de *misiones* más ambiciosa que el estándar *Petersberg*:

«La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la PESC. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. 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 Naciones Unidas*. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros» (artículo I-41.1 del Tratado Constitucional).

Martín Ortega afirma que esta definición contiene términos lo suficientemente amplios –mantenimiento de la paz, prevención de conflictos o fortalecimiento de la seguridad internacional– como para facilitar la realización de cualquier operación en cualquier zona geográfica siempre que no vulnere la Carta de Naciones Unidas (8).

Sin embargo, es muy posible que los factores internos sean los que acaben determinando la ejecución o no de una determinada operación militar europea. En este sentido, el consentimiento de los Estados miembros será el factor principal a tener en cuenta a la hora de proyectar cualquier misión. Esta situación, determinada por los intereses particulares de cada nación, se enlazarará con la posición que tomará la OTAN –y por consiguiente Estados Unidos– y la existencia o no de un mandato expreso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Encuadre doctrinal: misiones *soft-security* y *hard-security*

Teniendo en cuenta los elementos mencionados y dejando de lado las consideraciones políticas, parece que los grupos de combate europeos deberán ser capaces de realizar (9):

(8) ORTEGA, Martín: *Petersberg Tasks, and missions of the European Force*, Institute for Security Studies, European Union, París, 2003.

(9) A mediados de septiembre de 2004 un grupo de expertos presentó un informe titulado «A Human Security Doctrine for Europe» con la finalidad de dilucidar algunos de los principios que deberían guiar la acción de la Unión Europea en situaciones de emergencia, especialmente cuando existe la posibilidad real de catástrofe humanitaria. Este Documento apuesta por la creación de una fuerza que, compuesta por 15.000 efectivos entre militares, policía y civiles expertos en gestión de crisis, tengan como objetivo prioritario garantizar la seguridad de los no-com-

- Misiones humanitarias y de rescate.
- Misiones de imposición de la paz.
- Misiones de restablecimiento de la paz.
- Misiones de mantenimiento de la paz.
- Misiones de gestión de crisis.

Una primera lectura llevaría a pensar que se espera que los grupos de combate sean capaces de afrontar un conjunto amplio de misiones de baja intensidad o *soft-security*, operaciones que demandarían un uso muy limitado de la fuerza, capacidades militares restringidas y fuerzas de poca envergadura. En este sentido, tal vez no estaría fuera de lugar el hablar de operaciones más a caballo de lo policial y de lo militar que de operaciones militares propiamente dichas. Unidades así concebidas pueden resultar de gran eficacia en escenarios como el de Haití, por citar un ejemplo reciente; pero en conflictos como los que en su momento tuvieron lugar en Yugoslavia o en Somalia, resultarían claramente insuficientes, salvo que se asumiese un nivel de riesgo muy elevado para las tropas desplegadas.

No obstante, es posible avanzar en una definición más realista de las consecuencias que pueden tener estas operaciones si observamos algunos de los desarrollos doctrinales más recientes que se han hecho sobre este tipo de operaciones de *soft-security*.

En el caso de Francia, su Estado Mayor de los Ejércitos elaboró en el año 1997 el denominado *Concept interarmées d'emploi des forces*, en el que se diseña una tipología de los conflictos en los que pueden verse involucradas las Fuerzas Armadas francesas. El modelo S-5, calificado como acción a favor de la paz y del Derecho Internacional, apunta que:

«...situado dentro de la gama de intervenciones de baja intensidad enmarcadas en un cuadro jurídico internacional pueden, en ciertas circunstancias, derivada hacia un conflicto regional» (10).

Se considera que puede incluir un amplio abanico de operaciones militares, que las amenazas presentes en este contexto podrían llegar a ser de

batientes. Sin embargo, no debe olvidarse que la entrada (a veces forzosa) en la zona de conflicto, la gestión de crisis y la preparación del terreno para las operaciones de estabilización con personal civil y militar, deben ser llevadas a cabo por fuerzas exclusivamente militares, pues además de proporcionar una mayor capacidad disuasoria, también ofrecen mayor capacidad combativa y resolutive en caso de enfrentamiento.

(10) Etat-Major des Armées: *Concept interarmées d'emploi des forces*, Ministère de la Défense, París, 1997.

gran variabilidad, desde ataques terroristas hasta acciones de guerra abierta, pasando por operaciones de guerrilla urbana. En estas hipótesis el conflicto pasaría a ser catalogado como de alta intensidad y requeriría un despliegue de medios militares y de sus correspondientes capacidades de combate igual o similar al de conflictos de mayor envergadura. En el Documento posterior conocido como *Doctrine interarmées d'emploi des forces en opérations* (11), el Estado Mayor de los Ejércitos ha perfilado todavía más el análisis en este campo. Los conflictos de baja intensidad presentan una caída intensa en el uso de la violencia y requieren un uso escaso o esporádico de la fuerza. Los de alta intensidad vendrían caracterizados como los que el nivel de violencia y el grado de empleo de la fuerza es particularmente importante, pero también como los que el bajo nivel de violencia y un grado reducido de empleo de la fuerza adquieren un carácter permanente. Las crisis son situaciones en las que pueden sucederse fases de diferente intensidad, alternándose fase de alta violencia con otras de calma. Un conflicto de baja intensidad puede evolucionar hacia fases de gran violencia. En consecuencia, el despliegue de unidades militares debe prever todas las posibilidades, incluyendo el uso de armamento sofisticado de alta tecnología, aún en las crisis menos intensas.

Las operaciones de gestión de crisis son susceptibles de requerir la destrucción de los medios de combate y la retirada de las fuerzas contendientes hacia zonas previamente establecidas, la eliminación de toda posibilidad de fabricación de armas de destrucción masiva, la neutralización de unidades específicas, el desarme y la desmovilización de combatientes, la instauración de procesos de control de armamentos. Para cubrir estas actividades se necesitará del empleo de medios militares y, sobre todo, de un uso variable de la fuerza, que en algunos casos, podría llegar a ser de gran envergadura.

Ambos Documentos coinciden en el mismo horizonte conceptual: las operaciones de gestión de crisis en cualquiera de sus posibles variantes y las *misiones Petersberg*, deben interpretarse como situaciones, que con independencia del estado inicial, son susceptibles de derivar hacia conflictos armados de importantes dimensiones que hagan necesario el despliegue de unidades militares de gran entidad y dotadas de una notable capacidad de combate, incluso manteniéndola durante un prolongado periodo

(11) Etat-Major des Armées: *Doctrine interarmées d'emploi des forces en opérations*, Ministère de la Défense, París, 2000.

de tiempo. También en el Reino Unido se ha venido prestando atención a esta clase de situaciones. En el Documento *Design for Military Operations. The British Military Doctrine* (12) se hace referencia a las operaciones denominadas *Other Uses of Armed Forces*, que son las realizadas bajo el mandato de una organización internacional, como la Organización de Naciones Unidas (ONU) o la Unión Europea, en la forma de una coalición internacional y en las que los niveles de fuerza estarán condicionados por la envergadura de la misión y las exigencias de rapidez en el despliegue. Dentro de esta modalidad se incluyen la contrainsurgencia, la lucha contra la subversión, el terrorismo y la insurrección armada. No hace falta decir que estos últimos contextos bélicos difícilmente pueden ser definidos como operaciones de baja intensidad, especialmente si el nivel de violencia supera las acciones de carácter meramente ocasional. En el manual de doctrina del Ejército de Tierra (13) se detalla el contenido de las operaciones de apoyo a la paz, diferenciando entre las clasificadas como de mantenimiento de la paz o *peacekeeping* –que contarían con el acuerdo de las partes beligerantes– y las de fortalecimiento de la paz o *peace enforcement* –que no contarían con el acuerdo de las partes beligerantes.

En las operaciones de *peace enforcement*, se diferencia entre la imposición de sanciones y la intervención directa, siendo la guerra de Irak de 1991 una muestra de este concepto. En lo que hace referencia a las misiones de mantenimiento de la paz, la doctrina británica pone el acento en un uso mínimo y proporcionado de la fuerza, pero reconoce la necesidad de que las unidades desplegadas tenga en cuenta la posibilidad de una escalada en el conflicto y de su posible derivación hacia una operación de fortalecimiento de la paz.

El propio Ejército de Tierra español no es una excepción a estas reflexiones doctrinales y ha venido realizando un creciente esfuerzo en la definición y caracterización de las llamadas operaciones no bélicas, desde el establecimiento de los principios generales que han de regir esta clase de operaciones, hasta una elaborada tipología de misiones, como es el caso de las llamadas operaciones de apoyo a la paz y que incluyen las operaciones de prevención de conflictos, de establecimiento de la paz, de imposición de la paz, de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz. En las de imposición de la paz se definen porque no se cuenta con

(12) The Chief of the General Staff: *Design for Military Operations. The British Military Doctrine*, Army Code número 71.451, D/CGS/50/8, 1996.

(13) The Chief of the General Staff: *Operations. Army Doctrine Publication, volume 1*, Army Code number 71.565, DGD&D/18/34/46, 1994.

el consentimiento de las partes enfrentadas y pueden presentar un mayor nivel riesgo y requerir una mayor utilización de la violencia. De todas formas y como principio general, entre otros, en todos los supuestos de operaciones no bélicas se cuenta con la posibilidad de una rápida transición desde una situación de no violencia hacia otra de combate (14).

Pero además de la atención que en términos de doctrina militar que los diversos ejércitos europeos prestan a esta clase de conflictos, cada vez son más los analistas civiles que consideran relevante una definición más precisa de las misiones en las que podrían verse involucradas fuerzas militares de la Unión Europea, especialmente en relación a la tipología de las mismas y sus respectivos encadenamientos con la capacidad de las unidades militares a ellas asignadas.

Jocelyn Mawdsley y Gerrard Quille, ambos investigadores del ISIS (*International Security Information Service*) de Bruselas (15) han elaborado una tipología de acciones de intervención exterior en función de sus niveles de intensidad, pensada precisamente para la utilización de los grupos de combate de la Unión Europea. La realización de tareas policiales, la ayuda militar a la población civil, las operaciones de búsqueda y salvamento, la evacuación de civiles y la diplomacia con apoyo militar, son clasificadas como acciones militares de baja intensidad. Los despliegues por razones humanitarias y de apoyo en situaciones de desastres naturales y las acciones de mantenimiento de la paz se evalúan como de media intensidad. Por último, como tareas militares de alta intensidad se consideran las operaciones de imposición de la paz y los conflictos regionales.

En la misma línea, Nicole Gnesotto, directora del ISS-Unión Europea (16), presenta diversos posibles escenarios de intervención militar por parte de la Unión Europea, y su análisis incluye hipótesis sobre la entidad de las fuerzas militares implicadas en cada uno de ellos. Dejando de lado la defensa del territorio, los escenarios son los siguientes: operación de apoyo a la paz a larga escala, operación humanitaria de alta intensidad, conflicto regional en defensa de intereses estratégicos de Europa y, por

(14) Doctrina de Empleo de las Fuerzas Terrestres-D01-001, (3.^a edición): Mando de Adiestramiento y Doctrina, Ejército de Tierra español, capítulo 15, 2003.

(15) MAWDLSEY, J. y QUILLE, G.: *Equipping the Rapid Reaction Force*, International Security Information Service Europe, Bruselas, 2003 y *The EU Security Strategy: a new framework for ESDP and equipping EU Rapid Reaction Force*, International Security Information Service Europe, Bruselas, 2004.

(16) GNESOTTO, N.: *European defence. A proposal for a White Paper*, Institute for Security Studies-European Union, París, 2004.

último, operación de prevención frente a un ataque con armas de destrucción masiva.

En el primer supuesto el autor considera que la previsión sobre esta clase de misiones debe abarcar un abanico amplio, desde operaciones de modesta intensidad hasta despliegues a gran escala, con uso de plena capacidad de combate. Incluiría acciones preventivas que no han requerido el uso de la fuerza, como en Macedonia, pero también otras en las que sí ha sido obligado el empleo de la violencia, como en Bosnia, Kosovo o Afganistán. Las exigencias militares estarían centradas en unidades de Infantería Ligera, de operaciones especiales y el correspondiente apoyo aéreo y el despliegue podría ser a largo plazo. Las operaciones humanitarias de alta intensidad, estarían dirigidas a evitar genocidios, guerras civiles o actividades criminales a larga escala; incluirían intervenciones antiterroristas y antiguerrilla, estas últimas en ámbitos rurales, por ejemplo, y exigirían unidades de élite y de operaciones especiales, con apoyo aéreo directo. El conflicto regional en defensa de intereses estratégicos de la Unión Europea –como el suministro energético– supondría le utilización de unidades blindadas, mecanizadas y aerotransportables, apoyo aéreo de todo tipo y unidades navales con capacidad de ataque a tierra y antiaérea. Por último, la prevención frente a ataque con armas de destrucción masiva, implicaría operaciones de contrainsurgencia, en terrenos muy variados (montañosos, urbanos o rurales), control de aeropuertos y de líneas de comunicación, apoyo humanitario y operaciones psicológicas, y podría realizarse también con unidades ligeras, contando con los imprescindibles apoyos aéreos y navales.

También en Estados Unidos se presta cada vez más atención a esta problemática, aunque más centrada en el concepto de «guerra asimétrica» y en sus implicaciones en términos tanto de capacidad operativa de las Fuerzas Armadas norteamericanas, como de adquisición de sistemas de armas, transformación de las estructuras militares y elaboraciones doctrinales (17). Es conveniente resaltar que la percepción imperante pone el

(17) Sirvan de ejemplos los trabajos de: BARNETT, R. W.: *Asymmetrical warfare. Today's challenge to U.S. military power*, Brassey's, Washington, 2003; GOULDING, V. J.: «Back to the future with asymmetric warfare», en *Parameters, US Army War College Quarterly*, volumen XXX, number 4, pp. 21-30, 2000; METZ, S.: *Asymmetry and U.S. military strategy: definition, background and strategic concepts*, Strategic Studies Institute-U.S. Army War College, Carlisle Barracks, 2001. Un enfoque europeo en: COURMONT, B. y RIBNIKAR, D.: *Les guerres asymétriques. Conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques-Presses Universitaires de France, París, 2002; MURAWIEC, L.: *La guerre au XXI siècle*, Odile Jacob, París, 2000. Una visión española en: JORDÁN, J. y CALVO, J. L.: *El nuevo rostro de la guerra*, Eunsa, Pamplona, 2005.

acento en la incertidumbre como el marco más probable en que se verán obligadas a operar las unidades militares de Estados Unidos. Cada vez será más improbable afrontar situaciones de guerra convencional, porque seguramente los escenarios de conflicto tenderán a presentarse más bien como un «flujo» cambiante de situaciones de violencia, en el que se sucedan o coexistan formas de combate distintas: guerra convencional con fuerzas regulares; acciones de guerrilla rural y en mucha mayor medida, urbana; ataques terroristas, tanto selectivos como de alcance masivo, incluso con armas de destrucción masiva; movilizaciones de masas, con mayor o menor grado de violencia; toma de rehenes, y otras formas de violencia organizada. Igualmente, los actores de estas modalidades de conflicto serán, alternativa, paralela o consecutivamente, Estados organizados (de manera directa o como apoyo externo), Estados fallidos o en proceso de disolución, milicias autónomas, grupos guerrilleros, organizaciones terroristas, «señores de la guerra» o redes de delincuencia organizada, de ámbito nacional o internacional. Por último, como los acontecimientos de Irak están demostrando, las unidades militares no sólo deberán mostrar una gran capacidad para el combate rápido y resolutivo, sino que también contarán con la capacidad de afrontar tareas de reconstrucción posbélica y de pacificación, por lo que tendrán que estar preparadas para afrontar con éxito ambos tipos de situaciones (18).

Así pues, no cabe duda que el abanico de misiones en las que se comprometa en el futuro la Unión Europea presenta un común denominador, que no es otro que la incertidumbre respecto a la entidad que pueden alcanzar las mismas. No existe una frontera clara y diáfana entre unas y otras en lo que a la magnitud y características del esfuerzo militar hace referencia. Una operación de gestión de crisis puede incluir tareas de mantenimiento de la paz o incluso de imposición o restablecimiento de la paz. De igual manera, las intervenciones humanitarias y las de rescate y evacuación de personal civil, son susceptibles de derivar en acciones de imposición de la paz, aunque sea en un ámbito territorial restrin-

(18) Ver una breve reflexión en este sentido en: METZ, S. y MILLEN, R.: «Intervention, Stabilization, and Transformation Operations: the role of landpower in the new strategic environment», en *Parameters*, volumen XXXV, number 1, pp. 41-52, 2005; MANSOOR, P. R.: «Transformation reconsidered The Irak experience», en SCHREER, B. y WHITLOCK, E. (eds.): *Divergent Perspectives on Military Transformation*, pp. 20-23, Sfrifung Wissenschaft und Politik, Berlín. Algunos autores proponen que para la futura fuerza del Ejército estadounidense se tengan en cuenta estas nuevas capacidades: WATSON, B. G.: *Reshaping the expeditionary army to win decisively: the case for greater stabilization capacity in the modular army*, Strategic Studies Institute-U.S. Army War College, Carlisle Barracks, 2005.

gido. Igualmente, las habituales tipologías de los conflictos –de baja, media o alta intensidad– no dejan de ser meras previsiones *ex ante* y nunca existirá la seguridad de que una intervención de unidades militares europeas en un conflicto inicialmente definido como de baja intensidad no acabe convirtiéndose en una situación de conflicto de alta intensidad. A fin de cuentas, la intensidad de un conflicto no depende sólo de la voluntad de los organismo internacionales intervinientes –como sería el caso de la Unión Europea en el contexto de cualquiera de las *misiones Petesberg*– sino también de la decisión de las partes enfrentadas por aceptar la intervención externa o de oponerse a ella, sin olvidar los potenciales cambios de actitud una vez se ha culminado el despliegue de las unidades.

Además, los actores principales de algunos de los conflictos más recientes y de los que se produzcan en un futuro previsible, no han sido ni tienen porque ser siempre gobiernos u otras instancias institucionales similares, sino también grupos guerrilleros, milicias autónomas, «señores de la guerra», organizaciones delictivas supranacionales o una mezcla de varias de estas categorías. La ausencia o debilidad de un centro neurálgico reconocido con el que poder negociar o al que poder presionar, es una variable que contribuye a aumentar la incertidumbre que envuelve una intervención en esta clase de contextos «borrosos» y tiende a elevar el nivel de riesgo que han de afrontar las unidades militares desplegadas.

Capacidades necesarias de los grupos de combate

Teniendo en cuenta todos estos elementos, en los que un eventual despliegue de los grupos de combate de la Unión Europea para una misión inicialmente *soft-security* podría escalar hacia una operación *hard-security* que hiciera necesario el uso de capacidades militares de cierta entidad, se pasarán a analizar algunas de las características que deberían poseer estas unidades.

Los grupos de combate europeos son unidades de entrada en la zona de conflicto, por lo que, en caso de resistencia, deben ser capaces de acceder al teatro de operaciones por la fuerza. Una vez allí, estas formaciones tienen una doble función: por un lado establecer el control de la zona de operaciones de forma ininterrumpida hasta un máximo de 120, y por otro lado proporcionar la base necesaria para un despliegue de mayor entidad.

Para llevar a cabo estos objetivos, es posible que los grupos de combate europeos deban realizar acciones militares encaminadas a destruir total o parcialmente los medios de combate del enemigo, forzar la retirada de las fuerzas contendientes hacia zonas previamente establecidas, neutralizar unidades específicas o desarmar y desmovilizar a los combatientes, esto sin contar las tareas de control del territorio y la construcción de la infraestructura logística necesaria para la llegada de nuevas unidades de combate, de pacificación, estabilización, reconstrucción o equipos civiles-militares.

Asimismo, estas acciones deberán ser realizadas con la mayor eficacia posible, por lo que los grupos de combate deberán:

1. Tener identificados y asignados los medios de transporte estratégico necesarios como para desplegarse en plazos de 5 a 15 días a 6.000 kilómetros de distancia.
2. Que una vez allí puedan cubrir los objetivos asignados en el menor tiempo posible, eludiendo el riesgo de «empantanamiento» o prolongación del conflicto, cuya evolución posterior es siempre impredecible.
3. Alcanzar el éxito con el mínimo de bajas humanas propias y ajenas, especialmente entre la población civil.
4. Minimizar en lo posible los daños materiales en la zona de intervención, algo imprescindible para la recuperación de la normalidad tras el fin del conflicto.
5. Disponer de capacidades suficientes –zapadores, ingenieros, transmisiones o incluso mando y control– como para construir las infraestructuras necesarias para posteriores despliegues.

Para conseguir los dos primeros objetivos, los grupos de combate deberán ser capaces de desplegarse a la zona de conflicto en el menor tiempo posible y, una vez allí, poder moverse con agilidad por todo el teatro de operaciones. Asimismo, si la situación lo requiere, las unidades europeas deberán ser capaces de imponerse sobre el adversario de forma contundente; es decir, anular su capacidad ofensiva en el plazo más breve y evitar su hipotética recuperación.

La capacidad de resolución, aunque suponga el uso de un elevado nivel de violencia inicial, es fundamental para reducir la entidad de los daños humanos y materiales propios y ajenos, así como para acortar la duración del conflicto y de la propia intervención. Además, es importante no perder de vista que la prolongación de situaciones de conflicto en las que puedan estar inmersas unidades europeas, juega en contra de

las mismas y, sobre todo, en contra de los gobiernos responsables de su despliegue (19).

Además de esta rápida capacidad de despliegue y de resolución, tampoco puede olvidarse que estas unidades también deben disponer de unos niveles de protección adecuados a las misiones que deberán realizar. En efecto, los grupos de combate de la Unión Europea deben mantener un adecuado equilibrio entre movilidad, protección y potencia de fuego adaptada a cada situación específica. Sólo así, estas fuerzas serán eficaces a la hora de intervenir en situaciones de crisis.

En este sentido, es perfectamente lógico que se haya decidido crear estas formaciones sobre módulos de combate y operaciones, susceptibles de ser contruidos en función de las exigencias operativas que se consideren necesarias en cada momento. Si bien las autoridades competentes realizarán los estudios de riesgo necesarios para identificar qué capacidades deben tener estos grupos de combate para cada misión de Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), es preciso que las cúpulas política y militar europeas tengan en cuenta los riesgos de escalada del conflicto.

Por otro lado, es de vital importancia que las unidades multinacionales que formen el *pool* de capacidades para la creación de estos grupos de combate dispongan de una doctrina, procedimientos y sistemas de control de eficiencia militar normalizados y comunes. En consecuencia, estas fuerzas deberán ser totalmente *interoperables* o capaces de actuar de forma conjunta (20).

(19) Es preciso tener en cuenta que la opinión pública europea es muy reacia a mantener el respaldo a intervenciones militares que supongan bajas propias, aún en el supuesto de que éstas se hayan iniciado con un amplio consenso ciudadano. El umbral de pérdidas de vidas humanas a partir del cual las poblaciones pueden cambiar su actitud inicial de apoyo a una de rechazo es probablemente muy bajo. Acerca del problema de las «cero bajas»: COMBELLES-SIEGEL, P. y GÉRÉ, F.: *Les mythes et les réalités du «zero mort»: compaaision franco-americaine*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Recherches et Documents, número 29, París, 2003. Y para las implicaciones estratégicas y tecnológicas de dicha cuestión: RECORD, J.: «Failed states and casualty phobia. Implications for force structure and technology choices», Center for Strategy and Tecnology, Air War College en *Occasional Paper*, number 18, 2000.

(20) Es preciso comentar que si bien hasta el momento se ha realizado un notable esfuerzo en la consecución de sistemas de armas, doctrinas, estructuras logísticas o en la coordinación entre los distintos Estados Mayores nacionales, todavía quedan lagunas muy significativas que están pendientes de abordar. Buenos ejemplos de dicho esfuerzo de identificación de las «lagunas» en las capacidades militares europeas y en propuestas de mejora han sido las aportaciones de la Asamblea de la extinta UEO en MEALE, A.: *Les équipements militaires pour la gestion européenne des crises*, Assemblée de l'UEO-Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de

La amarga realidad

Ante la incertidumbre y complejidad potencial de los escenarios de conflicto que deberán afrontar los grupos de combate de la Unión Europea, es necesario perfilar con más precisión las capacidades con que deberán estar dotados. Para empezar hay que constatar que por el momento no se ha definido con claridad la tipología de unidades que deben integrarlos, sólo que deben ser formaciones modulares de combate y operaciones. Más bien parece que se ha optado, como ya viene siendo habitual en la Unión Europea, por una participación «a la carta», en la que cada Estado decide unilateralmente la naturaleza de la unidad o unidades que desea asignar a estos grupos. Así, por ejemplo, España aportará un grupo de combate anfibio que incluirá la participación de Italia –de hecho se trata de la actual Fuerza Anfibia Hispano-Italiana (SIAF)– a la que se añadirán, en el horizonte del año 2006, contingentes de Portugal y de Grecia; también formarán parte unidades españolas de la Brigada de Cazadores de Montaña de otro grupo de combate junto a unidades homólogas de Francia y Alemania y, por último también se ha comprometido España en sumarse a la Brigada franco-alemana; estas dos últimas aportaciones deberían culminar en el año 2008. Vemos, pues, que habrán tres grupos de combate de tres modelos distintos: un grupo anfibio, un grupo de tropas de montaña y un grupo mecanizado. Similares descripciones podrían hacerse de los restantes grupos de combate, es decir, en ningún momento se ha definido cuál o cuáles deben ser el modelo o modelos de unidades que conformen los grupos de combate y es obvio que grupos de tipología distinta presentarán capacidades operativas distintas.

Además, existen diferencias importantes en las respectivas capacidades nacionales dentro de un mismo grupo o entre grupos aparentemente similares. Por ejemplo, mientras en el caso español las unidades de Infantería de Montaña son propiamente unidades de Infantería Ligera sólo parcialmente motorizadas, las unidades de montaña francesas constituyen más

la défense, Document A/1760; RAPSON, S.: *Les nouvelles missions des forces armées européennes et les capacités collectives nécessaires à leur accomplissement*, Assemblée de l'UEO-Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, Document 1687, 2000; DIAZ DE MERA, J.: *Equiper nos forces pour assurer la sécurité et la défense de l'Europe: priorités et lacunes*, Assemblée de l'UEO-Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, Document A/1785, 2002 o WILKINSON, A.: *Le transport stratégique européen*, Assemblée de l'UEO-Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, Document A/1757, 2001 y *La défense européenne et la puissance maritime*, Assemblée de l'UEO-Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, Document C/1813, 2003).

bien una Brigada de Infantería Motorizada y parcialmente blindada, dado que cuentan en su orgánica con varios centenares de vehículos blindados de ruedas y hasta obuses pesados de 155 milímetros lo que, entre otras cosas, sugiere un enfoque doctrinal y operativo diferente del español (21).

Igualmente, si se comparan las capacidades de la SIAF y las de la anglo-holandesa, de nuevo se constatan notables diferencias: mientras la unidad hispano-italiana está equipada e instruida para realizar desembarcos anfibios tanto por medios navales (vehículos anfibios y barcasas pesadas tipo) como aéreos (helicópteros) y dispone de material pesado (carros de combate de ruedas y de cadenas, obuses remolcados de 105 y autopropulsados de 155 milímetros, etc.), la fuerza anglo-holandesa es esencialmente una unidad de Infantería Ligera preparada para asaltos anfibios helitransportados, careciendo de la capacidad de desembarcar sobre una costa hostil por medios navales, además de no contar en su orgánica con material pesado (22).

Tal vez sería más adecuado que el Comité Militar o el Estado Mayor Militar de la Unión Europea fueran dotados de una mayor capacidad ejecutiva de la que tienen en la actualidad, en relación a los aspectos más específicamente militares y de diseño operacional que comporta la PESD en general y, en particular, la organización y capacidades de los grupos de combate. En lugar de dejar que cada Estado miembro ofrezca las unidades, con las capacidades inherentes, que le parezcan más convenientes, se debería fijar previamente el modelo de los grupos de combate, especificando la tipología de los distintos grupos (grupos anfibios, de montaña, aerotransportados y paracaidistas, de operaciones especiales, de Infantería acorazada y mecanizada, etc.) y su número y a partir de esta tipología, cada Estado miembro comprometería las unidades que estimase pertinente pero siempre ateniéndose a la estructura previamente acordada (23).

(21) 27e Brigade d'infanterie de Montagne, con sede central en Grenoble, contabiliza 36 blindados de reconocimiento y combate ERC-90 Sagaie, 71 VBL, 391 blindados VAB, 25 obuses de 155 milímetros y varias decenas de vehículos orugas articulados y blindados.

(22) En el caso de Francia, es sabido que su Infantería de Marina depende orgánicamente del Ejército de Tierra. La unidad de mayor entidad es la 9eme Brigade Legere Blindée de Marine, con sede en Nantes, contando en su orgánica con 96 vehículos de reconocimiento y combate AMX-10RC, 80 VBL y cerca de 400 VAB, además de 25 obuses de 155 milímetros y otros materiales. En los últimos años la concepción doctrinal está evolucionando hacia un modelo más cercano al hispano-italiano, por lo que no debería descartarse la futura participación de las unidades francesas en la SIAF y en el grupo o grupos de combate que se constituyan a partir de la misma. Commandement de la Doctrine et de l'Enseignement Militaire Supérieur de l'Armée de Terre (2003): «Les opérations amphibies» en *Objectif Doctrine*, número 36, CDES, 2005.

(23) Una sintética pero clarificadora descripción de los grupos de combate de la Unión Europea, acompañada de interesantes reflexiones sobre sus capacidades y limitaciones es la de BAUTIS

Existe otro factor muy relevante ha considerar en cualquier definición de los grupos de combate. Ya se ha comentado que la opinión pública europea –tal vez con las excepciones de Francia y el Reino Unido, naciones más habituadas a la presencia en el exterior de sus tropas– es muy reacia a mantener el respaldo a intervenciones militares que supongan bajas propias, aún en el supuesto de que aquéllas se hayan iniciado con un amplio consenso ciudadano. El umbral de pérdidas de vidas humanas a partir del cual la población pueden cambiar su actitud inicial de apoyo a una de rechazo es muy bajo. En este sentido, la resistencia de muchos gobiernos europeos, durante el conflicto de Kosovo en el año 1999, a intervenir por tierra y su apuesta por alargar y endurecer la campaña aérea, tiene mucho que ver con esa volubilidad de la opinión pública.

Si se apuesta en exceso por constituir los grupos de combate con unidades de Infantería Ligera no protegidas, la pérdida de vidas entre sus integrantes puede provocar el efecto de una creciente presión de la población, de la prensa y de sectores políticos a favor de una retirada prematura, lo que incluso puede comportar un riesgo añadido para las unidades desplegadas, como ha demostrado alguna experiencia reciente. Un excesivo énfasis en la rapidez de despliegue, lo que implica el transporte aéreo como modalidad de proyección más adecuada y pese a las limitaciones que impone en el volumen y peso de las cargas a transportar, comporta sacrificar el nivel de protección de las tropas, es decir, una menor disposición, o ninguna incluso, de vehículos blindados. La sin duda imprescindible capacidad de proyección no debería conseguirse a costa de la protección, tanto por la seguridad de los hombres y mujeres que integrarían las unidades proyectadas como por las implicaciones políticas consiguientes.

Por otro lado, la entidad prevista de estas unidades y el hecho de que se espera que no sean más de uno o dos grupos los que estén en acción simultáneamente (en un mismo escenario o en dos escenarios distintos), trae consigo otro interrogante que va más allá de la retórico político-diplomática al uso en la Unión Europea. Es bastante evidente que con dos batallones reforzados la entidad de las tareas que pueden asumir es notablemente limitada y se corre el riesgo de que acaben sirviendo sólo para

OTERO, J. A.: «La Fuerza de Reacción Rápida de la Unión Europea» en *Las organizaciones de seguridad y la defensa a debate. XII Curso Internacional de Defensa (Jaca, 2004)*, pp. 147-172 y en especial las pp. 160-163, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.

tareas de ayuda humanitaria y de evacuación de rehenes, siempre y cuando no se prevea una oposición armada significativa en los escenarios de despliegue. Si eso llega a ser así estaríamos ante una propuesta que se alejaría incluso del ámbito de las *misiones Petesberg*, que en la práctica quedarían amputadas y reducidas a las operaciones que presentasen un riesgo mínimo de enfrentamiento armado.

Si realmente se aspira a que los grupos de combate estén en condiciones de afrontar toda la tipología de misiones que teóricamente se han previsto (*misiones Petesberg*, misiones de la Estrategia de Seguridad Europea y misiones del Tratado Constitucional Europeo) sería necesario construir otro enfoque distinto y más preciso. A nuestro juicio, los grupos de combate debería contar con las capacidades requeridas para cumplir con éxito todas las misiones que se derivan de los acuerdos y tratados antes mencionados, bien sea con sus propios recursos, bien sea con recursos adicionales cuando así lo exijan las circunstancias. Parece más apropiado concebir los grupos de combate no sólo como unidades adaptadas a intervenciones en escenarios de baja o muy baja intensidad –que supuestamente podrían resolver por sí mismas en un plazo corto de tiempo–, sino también como unidades capaces de realizar operaciones de entrada en fuerza, actuando como primer escalón de un despliegue más amplio y de superior magnitud al que sus medios orgánicos les permitieran (24).

La FAR de la Unión Europea constituye sin duda el conglomerado de unidades más adecuado para desempeñar esa función de segundo escalón. De esta forma, debería establecerse un encuadramiento entre grupos de combate y FAR, con independencia de la estructura específica que esta última tenga en la actualidad y sin perjuicio de optar por fuerzas «modulares» adaptadas a cada escenario y situación de intervención. Dado que en la práctica la citada FAR todavía está en una fase muy inicial de desarrollo, no es mal momento para replantear su estructura y capacidades de manera más realista y evitar las duplicidades con las unidades integradas en los grupos de combate.

Asimismo, y dada la naturaleza previsible de las operaciones en las que estarían implicadas ambos conjuntos de unidades y recogiendo la experiencia acumulada desde el final de la guerra fría, tanto por los Fuerzas

(24) Sobre esta capacidad ver el reciente trabajo de PARDO LÓPEZ-FANDO, R. y ARMADA VÁZQUEZ, R.: «Las unidades ligeras en las operaciones de entrada en fuerza» en *Ejército*, volumen LXVI, número 774, pp. 28-34, Madrid, 2005.

Armadas de los Estados miembros de la Unión Europea como de otros países, por ejemplo Estados Unidos, también sería aconsejable dotarlas de capacidades que vayan más allá de las estrictamente de combate. En muchas de las llamadas por nuestro Ejército de Tierra operaciones no bélicas, la capacidad de intervenir prontamente en las tareas de reconstrucción se están demostrando tan relevantes como las capacidades de combate propiamente dichas (25). El conjunto integrado por los grupos de combate y la FAR no sólo debería dotarse, en caso necesario, de la capacidad de combatir de forma rápida y decisiva –acortando así la duración de la primera fase de intervención y minimizando los riesgos de estancamiento en el desarrollo de la intervención– sino que tendría que estar dotado con los medios suficientes para iniciar sin solución de continuidad, siempre que la seguridad lo permitiese, la normalización de la vida civil en la zona o territorio de despliegue: reconstrucción de infraestructuras viarias dañadas, restablecimiento del suministro energético y de agua potable, reapertura de escuelas y hospitales, distribución efectiva de ayuda humanitaria, normalización de las actividades económicas, etc.

Desde esta perspectiva, sería muy conveniente que tanto los grupos de combate, siempre que sea factible, como la FAR, dada su condición de segundo escalón, incluyan en su orgánica equipos de reconstrucción a partir de unidades de ingenieros, de sanidad, de apoyo logístico, etc. que proporcionasen esas capacidades en el menor tiempo posible. Y tampoco hay que olvidar la «inserción» de elementos civiles (organizaciones no gubernamentales, agencias de Naciones Unidas y organismos similares) que reforzasen primero y estuviesen en condiciones de reemplazar progresivamente, después, a las unidades militares en la realización de estas tareas.

De la misma manera, la componente multinacional debería tender a ser, en un futuro razonable, la forma estándar de organización de los grupos y no sólo a nivel de estados mayores, sino buscando la máxima integración posible de sus distintos componentes nacionales, lo que implica impulsar procesos conjuntos de instrucción, maniobras y ejercicios y elaboración doctrinal, a fin de lograr la máxima homogeneidad posible en cada uno de los grupos de combate.

(25) Por esta razón, sería interesante plantear la posibilidad que la Unión Militar de Emergencias de reciente creación, formada por 4.300 efectivos de toda la nación y especializada en intervenciones inmediatas en situaciones de crisis, tuviera capacidad de proyección internacional, fuera formando parte de los módulos de operaciones de los grupos de combate europeos o como fuerza de reconstrucción y rehabilitación internacional.

En este sentido, va siendo hora de que la financiación de estos grupos de combate, y no únicamente durante sus despliegues, sino también y sobre todo, en su propia constitución y mantenimiento corra a cargo de un cada vez más imprescindible Fondo Común de Defensa de la Unión Europea; dada la magnitud de estas unidades, alrededor de 20.000 efectivos en total, la cuantía sería muy modesta para el conjunto de las economías de la Unión Europea y quedaría incomparablemente por debajo de los recursos que en la actualidad consumen, por ejemplo, los programas de la Política Agraria Común o de los Fondos de Cohesión Regional (26).

Conclusiones

Las misiones que la Unión Europea llevará a cabo con sus propios medios requerirá el mantenimiento de un equilibrio entre unidades ligeras, medias y pesadas con el objetivo de hacer frente a cualquier eventualidad, pues los grupos de combate no sólo deberán llevar a cabo intervenciones de baja o muy baja intensidad.

Las autoridades políticas y militares de la Unión Europea deben impulsar un proceso de transformación de los ejércitos de los países miembros que, además de la adquisición de nuevas tecnologías y capacidades, también suponga un cambio en las estructuras operativas, una integración en los procedimientos y doctrinas, y la creación de una serie de procedimientos normalizados y comunes. En efecto, la elaboración de una doctrina militar europea unificada no tendría unos costes demasiado elevados y proporcionaría importantes ventajas.

Una apuesta excesiva por parte de la Unión Europea por la creación de grupos de combate construidos alrededor de fuerzas ligeras puede hipotecar la capacidad futura de acción política y militar de la Unión.

Sería interesante que la Unión Europea pusiera en marcha, de manera paulatina, el proceso de creación de unidades militares europeas integradas, cuya financiación –al menos, parcial– debería sostenerse con un Fondo Común Europeo de Defensa.

(26) Tómese como ejemplo el caso de la SIAF. España está construyendo un buque de proyección estratégica, de gran capacidad, que muy probablemente, y además de responder a las necesidades defensivas propias de nuestro país, también prestará servicio en futuras operaciones exteriores de la Unión Europea; sin embargo, el coste de construcción y equipamiento de dicho navío va a cargo íntegramente del contribuyente español.

En definitiva, los grupos de combate pueden dotar a la Unión Europea de una cierta capacidad de acción autónoma de respuesta a crisis siempre y cuando exista la voluntad política para dotarlos de unas capacidades militares reales y para utilizarlos en escenarios de conflicto para defender el interés o la voluntad europeas.

CAPÍTULO QUINTO

EL ESPACIO DE SEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA (UNA REFLEXIÓN DESDE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN)

EL ESPACIO DE SEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA. (UNA REFLEXIÓN DESDE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN)

Por BÁRBARA FERNÁNDEZ GARCÍA

Introducción

Los jefes de Estado y de Gobierno de los 25 países que constituyen hoy la Unión Europea (1) han firmado el pasado 29 de octubre de 2004 el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCE). Dicha Constitución, que reúne los principales Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea (2), supone un paso hacia delante en la construcción de la Unión Europea ya que además de simplificar los instrumentos y procedimientos de acción de la Unión, crea nuevas figuras que aseguran la eficacia de la maquinaria comunitaria como son el presidente del Consejo europeo y el ministro de Asuntos Exteriores. Este último contribuirá con sus propuestas a la formulación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para posteriormente proceder a su ejecución como mandatario del Consejo de Ministros. También se establece en el TCE una clasificación en las competencias de la Unión en: competencias exhaustivas, competencias compartidas y competencias en medidas de

(1) Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Chipre, Dinamarca, España, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia.

(2) La diferencia entre Unión Europea y Comunidad Europea desaparece en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa; la Unión Europea asume la personalidad jurídica de la Comunidad Europea, y toma sus compromisos y obligaciones, es decir, que tanto los asuntos económicos como la política de Justicia e Interior pasan a ser competencias de las instituciones comunitarias.

apoyo. El carácter no exhaustivo de las competencias compartidas y la subsistencia de una cláusula de flexibilidad constituirán los garantes mínimos para permitir la evolución de la Unión Europea y su adaptación a las nuevas necesidades socioeconómicas.

La existencia de Europa, basada o no en sus límites geográficos, es una evidencia que se manifiesta en una larga historia y tradición cultural común, más allá de las diferencias locales. Una historia con hitos importantes, que evoluciona. Así, el embrión de la Unión Europea nace en 1951, con el Tratado del Carbón y del Acero (CECA), o entre seis países, en marzo de 1957 con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Desde entonces son muchos los tratados y ampliaciones producidos en la inicial Comunidad Europea. La Unión Europea sigue creciendo y ampliando sus fronteras interiores, a la vez que refuerza las exteriores tanto desde un punto de vista geopolítico, como religioso o ideológico: si al Este están sus vecinos ex soviéticos, en la otra orilla del Mediterráneo se encuentran los países árabes y musulmanes del Magreb. Sin olvidar Turquía, país musulmán candidato a la Unión Europea.

La PESC, conocida como el segundo pilar fundamental de la Unión Europea desde Maastricht (1992) y recogida en la Constitución Europea en el marco de la acción exterior de la Unión, está patente en los diferentes convenios de cooperación o/y asociación que ésta mantiene con todo el mundo, y en la que cabe situar también las políticas de cooperación. Son de especial importancia, tanto desde un punto de vista económico como de seguridad, los acuerdos con los países del Magreb, que para algunos autores podrían alzarse en una ideal confederación euromediterránea, y los del continente asiático, con los que ciertos europeístas desean o consideran propicia una futura asociación euroasiática, no entre países individualmente sino entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

La política de inmigración y asilo nace como objetivo secundario para pasar a ser uno prioritario en el seno de la integración europea. Pero esta política no ha estado exenta de incertidumbres en su realización. El Acta Única Europea (febrero de 1986) introduce la noción de mercado interior en el Tratado Fundamental de la Comunidad Económica Europea, en el que mercancías, personas, servicios y capitales tienen asegurada la libre circulación. El concepto de «persona» debería ser aún definido para determinar si incluye, o no, a inmigrantes de terceros países. La búsqueda de un marco jurídico y de competencias de acción se mantiene, con dudas sobre la

puesta en práctica, desde Schengen (junio de 1985) hasta Maastricht, donde los Estados miembros consideran la política relativa a los extranjeros como uno de los objetivos comunes. En Amsterdam (octubre 1997) se establece como fin la creación de un espacio de seguridad, libertad y justicia.

Así pues, si las políticas nacionales de inmigración tratan de controlar los flujos migratorios e integrar los inmigrantes legales, luchando contra la inmigración clandestina, dicha política en la Unión Europea consiste en adoptar ciertas normas comunes, mientras que en otros casos se trata de armonizar o coordinar las acciones tomadas a nivel internacional.

El reciente Tratado por el que se establece una Constitución para Europa establece como uno de los objetivos de la Unión Europea la garantía de un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores (artículo I-3). Ello supone la ausencia de controles en las fronteras interiores de la Unión, continuación del principio de libre circulación de personas, mercancías y capitales; y el refuerzo de los controles en las fronteras exteriores, tanto en fronteras reales con terceros países como en puertos y aeropuertos internacionales de cada Estado miembro.

La creación del mencionado espacio de libertad, seguridad y justicia también significa una política común de inmigración orientada a garantizar la gestión eficaz de los flujos migratorios y el trato equitativo de los nacionales de terceros países, la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, así como un estatuto uniforme de asilo. Pero también el refuerzo de la cooperación judicial en materia civil y policial (las Policías europeas ya cooperaban en la estructura denominada Europol), y judicial en materia penal.

El fenómeno migratorio en la Europa de la segunda mitad del siglo XX procede principalmente de los países magrebíes y de Turquía, y nace de diferentes acuerdos de importación de mano de obra. Los nuevos trabajadores, en su mayoría hombres que en principio habían hecho de Europa una residencia temporal, empiezan a asentarse en el territorio coincidiendo con el cierre de fronteras fruto de la crisis económica de los años setenta. En muchos casos adquieren la nacionalidad del país de acogida, iniciándose a continuación las llamadas reagrupaciones familiares. Diferentes generaciones de inmigrantes se irán superponiendo dando lugar a importantes minorías nacionales (3), que irán desarrollando su propia ideología en el

(3) Las minorías nacionales son aquellas colectividades formadas por los ciudadanos de un Estado pero demográficamente minoritarias en su seno, que han generado y mantienen una identidad

seno de familias desvertebradas donde los patrones religiosos van a chocar con los patrones de las sociedades en las que viven.

Es significativo el caso del islam europeo, entendido como la comunidad de creyentes de confesión islámica y nacionales europeos cuyo origen se encuentra en los flujos migratorios procedentes de países musulmanes (4). La presencia y el desarrollo del islam europeo son inseparables de aquellos flujos migratorios que, en la segunda mitad del siglo XX, trajeron a millones de personas desde África y Asia hacia el continente europeo. Sin este movimiento humano, el islam en Europa habría sido un hecho marginal; sin embargo, resulta ser un fenómeno popular y en pleno proceso de implantación en el espacio occidental, y europeo en particular (5). Además, el islam de hoy en día presenta un doble dinamismo: por un lado, un dinamismo en sentido estricto, o técnico, debido precisamente al desplazamiento de importantes masas de población islámica, o más en concreto a su implantación en Occidente; y por otro, un dinamismo interno, que surge en el seno de los debates sobre la dirección y desarrollo de las sociedades en las que ha conseguido ocupar una plaza fundamental (6).

Estos y otros movimientos migratorios desde países en vías de desarrollo o subdesarrollados hacia Europa están motivados por factores de índole económica, demográfica, histórico-cultural y sociológica. Es la consecuencia de la dependencia económica y cultural, que Calduch define como:

«El resultado de un sistema internacional injusto y disfuncional, asentado sobre la bipolaridad imperante entre un reducido número de países capitalistas, económicamente desarrollados políticamente hegemónicos y culturalmente integrados a partir de la educación, los valores y las ideologías de la civilización europea occidental, que dominan las principales relaciones e instituciones internacionales de

colectiva diferenciada de la del resto de la población de dicho Estado, a partir de la singularidad de su raza, etnia, lengua, religión, historia o cultura en CALDUCH CERVERA, Rafael: *Movimientos migratorios y protección de minorías en Europa*, p. 8. Texto consultado el 1 de noviembre de 2005 en: http://www.analisisinternacional.net/Migraciones_mediterraneas.pdf.

- (4) En este sentido hay que diferenciar entre el «islam en Europa» que incluye a inmigrantes y a nacionales europeos, y el «islam de Europa» o «islam europeo» formado ya no por inmigrantes sino por ciudadanos europeos y que puede incluir la primera generación (si los inmigrantes han adquirido la nacionalidad de uno de los países del Viejo Continente) y también la segunda o/y tercera generación de inmigrantes.
- (5) DASSETTO, Felice: *La construction de l'Islam européen. Approche socio-anthropologique* en L'Harmattan, París, 1996.
- (6), ALLEVI, Stefano: *Les convertis à l'Islam. Les nouveaux musulmans d'Europe*, p. 39 en L'Harmattan, París, 1998.

poder para garantizar sus privilegios y, de otra parte, los miles de millones de personas que constituyen el resto de la sociedad internacional, condenados a permanecer en la pobreza y el subdesarrollo económico, la sumisión política y alienación cultural» (7).

Esta dependencia justifica la emigración –en la que sin duda incluimos la inmigración ilegal–, cuyas consecuencias económicas pueden ser positivas para el país de origen ya que la corriente de divisas creada por los ahorros de los emigrantes puede producir unos ingresos financieros susceptibles de disminuir las dificultades de la balanza de pagos del país y desarrollar su economía. La emigración también puede reducir las presiones sobre la demanda interna de empleo en los países de origen y reducir el paro. Pero en la otra cara de la moneda se encuentra el posible regreso en masa de los inmigrantes que haría aumentar la población en un breve plazo de tiempo con unas consecuencias para los países originarios enormes: aumento de desempleo, aparición de bolsas de pobreza, subidas de la inflación, etc. Los inmigrantes ilegales se convierten así en un alivio para los países de los que proceden pero un problema para los países receptores, sobre todo si pensamos que se trata de un flujo continuo que viene acompañado de mafias, tráfico de armas y estupefacientes, trato de seres humanos, y más tarde conflictos sociales y problemas de integración.

Por otro lado, hay que subrayar que existen diferentes tipos de inmigrantes en situación irregular: los que han conseguido penetrar en el país receptor de modo ilegal, aquellos que han entrado legalmente pero que se quedan en el territorio más tiempo del establecido en su tarjeta de residencia e incluso los refugiados o demandantes de asilo, que una vez finalizado el periodo de tiempo o la situación acordada están obligados a volver a su país de origen y no lo hacen.

La Unión Europea hace frente a estas situaciones (inmigración masiva e inmigración ilegal) a partir de sus programas de cooperación al desarrollo, cuyo objetivo es la lucha contra la pobreza: si se mejoran las condiciones de vida en los países de desarrollo humano medio-bajo y bajo, el número de emigrantes también debería reducirse. De este modo, la Unión Europea pretende integrar las cuestiones relacionadas con la migración en los programas y la política exterior de la misma Unión, conectando indudablemente la cooperación al desarrollo con la inmigración.

(7) CALDUCH CERVERA, Rafael: *Dinámica de la Sociedad Internacional*, p. 181, Ed. Centro de Estudios «Ramón Areces», S. A., Madrid, 1993.

Siguiendo con esta perspectiva, que enlaza la política o acción exterior de la Unión Europea con la política de inmigración, la Unión pretende que se inserte una cláusula de readmisión en todos los tratados que celebre la propia Unión Europea, la Comunidad Europea o los actores competentes. En el caso de no darse la inserción de la cláusula, la Unión pretende que se celebren tratados o acuerdos sobre esta materia; ya sean firmados por los Estados miembros, por la Unión (la Comunidad, en este caso) o ambos (Comunidad Europea y Estados miembros):

«En sus acuerdos de asociación o de cooperación futuros (en muchos ya existe) la Unión Europea incluirá sistemáticamente dicha cláusula. Para ello introduce el llamado diálogo político, que abarca cuestiones como la democracia, los derechos humanos, el buen gobierno [...] y la inmigración» (8).

Fronteras en la construcción de la Unión Europea

Si bien podemos expresar que la Unión Europea aspira a reagrupar todos los países o Estados europeos dentro de una gran familia unida entre cuyos ideales están la paz, la seguridad y la solidaridad económica y social; no seríamos capaces de establecer unas fronteras inamovibles para Europa. Con la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y de los regímenes comunistas en el año 1989, Europa deja de estar dividida real y simbólicamente entre la «Europa Occidental» y la «Europa Oriental» por el muro de Berlín (9). Las relaciones político-económicas cambian rápidamente, el interés comunitario se dirige hacia la integración de estos países, para lo que resulta imprescindible ayudarles en la transición.

Por otro lado está la cuestión de la europeidad de Turquía, miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), del Consejo de Europa y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y que además posee, desde diciembre de 1999, el estatuto oficial de país candidato a la adhesión a la Unión Europea. Esta cuestión de la europeidad o no de Turquía no tiene lugar en el seno de la actual Unión Europea, puesto que ya 1963 se celebró un Acuerdo de Asociación entre

(8) CHUECA SANCHO, Ángel G.: *Inmigración y Tratados internacionales celebrados por la UE: los tratados de readmisión*, Zaragoza, septiembre de 2003 en: http://www.unizar.es/union_europea/

(9) LORCA, Alejandro; MARCOS, Alonso y LOZANO, Luis Antonio: *Inmigración en las fronteras de la Unión Europea*, p. 57, Ediciones Encuentro, Madrid, 1997.

la Comunidad Europea y dicho país en el cual se hacía referencia a la perspectiva de una futura adhesión.

La Unión Europea ha conseguido uno de sus primeros objetivos y razones de su nacimiento: la creación de un mercado único europeo; pero:

«La creación de un espacio económico común requiere no sólo la unión geográfica de varios territorios sino la integración de las economías integrantes de dicha unión con las de los Estados fronterizos.»

En este sentido, es fundamental la estabilidad de las periferias de la Unión Europea (10), pero también la estabilidad en el interior y el equilibrio, a diferentes niveles, entre todos los Estados miembros. Así los países candidatos deben superar diferentes etapas antes de su entrada en la Unión Europea y también después. Establecer las fronteras de la Unión Europea es fundamental para conocer los inmigrantes y las comunidades que éstos forman en los diferentes países de la Unión, y la política de inmigración que será aplicada en su caso.

Límites de Europa y límites de la Unión Europea

El continente europeo limita al Este con Asia, y podemos pensar que son en concreto los límites del Estado ruso los que determinan dicha frontera. El resto del continente está bordeado de mar, pero sí en su zona occidental la gran frontera es el océano Atlántico, en el Sur es simplemente el mar Mediterráneo quien quiere separar el Viejo Continente de África. Se trata fundamentalmente de los vecinos del Sur, con un nivel económico muy inferior al europeo, los que inquietan a la Unión Europea.

Las fronteras exteriores de la Unión Europea se deben enmarcar en conceptos geoestratégicos, en el contexto de la seguridad y el control de la inmigración. Quizás en este sentido resulte interesante apuntar que si bien la política comunitaria relativa a la inmigración comenzó siendo fundamentalmente socioeconómica, ahora es un factor determinante dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia, donde el término seguridad toma relieve y es susceptible de ser enlazado, en cierta medida y a su vez, con la PESC, como ya hemos expuesto en la introducción.

(10) *Ibidem*.

Fronteras geopolíticas

Es evidente que no podemos tener exclusivamente en cuenta el factor geográfico a la hora de delimitar la Unión Europea (ni tampoco Europa). Es la historia quien mejor ha definido las fronteras europeas, y la Unión Europea atiende a cuestiones estratégicas. De ahí, el gran salto en mayo del 2004 con la ampliación a diez nuevos Estados miembros (Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania, Letonia, Estonia, así como Chipre y Malta), ocho de los cuales son países ex comunistas de la Europa Central y Oriental; y las negociaciones con otros cuatro países candidatos (Bulgaria, Croacia, Rumania y Turquía). La cuestión de Turquía es más compleja: geográficamente, sólo una pequeña parte del país se puede considerar realmente europea; a nivel político y social, hasta el año 2002 todavía existía la pena de muerte y aún hoy no se respetan ciertas minorías sociales que son perseguidas, como es el caso de los kurdos.

Fronteras culturales

Las consecuencias de las fronteras culturales y religiosas empiezan a cobrar cada vez más importancia. El sur (y este) del Mediterráneo está compuesto de Estados musulmanes, entre los que incluimos al candidato turco. Se trata de una zona percibida como foco de inestabilidad y posible amenaza a la paz y seguridad de la región. Los flujos migratorios, principalmente las masas de inmigrantes ilegales, se convierten en una de las principales preocupaciones de la Unión Europea.

Ya hemos comenzado a hablar del fenómeno de islam europeo, en oposición a «islam en Europa», este último caracterizado por ser un islam de inmigrantes y, el primero, de nacionales o extranjeros (11). El origen está en el flujo de inmigrantes que respondían a la llamada de mano de obra de ciertos países europeos en la década de los años sesenta. Francia, Holanda y el Reino Unido acudían a sus antiguas colonias musulmanas para subsanar su necesidad de mano de obra. Los países

(11) Los conceptos de inmigrante y extranjero no son siempre sinónimos. En el momento de llegada al país de acogida todo migrante es inmigrante y extranjero, en el momento en que éste adquiere la nacionalidad (o ciudadanía, según los casos) deja de ser un inmigrante. Por otro lado, los hijos de los inmigrantes son extranjeros aunque nazcan en el país de acogida de los padres, ya que conservan la nacionalidad de estos últimos (doble nacionalidad). En breve, todo inmigrante es extranjero, pero no todo extranjero es inmigrante en ARGELEY VILAR, Patricia (coord.): *El fenómeno de la inmigración en Europa. Perspectiva jurídicas y económicas*, p. 18, Dykinson, Madrid, 2005.

que no habían tenido colonias, como Alemania, Austria, Suiza y Suecia dirigían sus miradas hacia Turquía y Yugoslavia. Bélgica no acudió a sus antiguas colonias africanas (antiguo Zaire, Ruanda y Burundi), sino que estableció acuerdos bilaterales de mano de obra con los países del Magreb (con Marruecos, en 1964; con Túnez, en 1969; con Argelia, en 1970) y con Turquía en 1964.

A nivel nacional se toman medidas para integrar a estas nuevas minorías, que en muchos casos ya son auténticos ciudadanos europeos. Los problemas vienen derivados de la diferente integración cultural, religiosa y social. Con frecuencia, y generalmente también con desacierto, se les relaciona directamente con terroristas o islamistas. Lo cierto es que la comunidad musulmana de Europa es muy compleja, incluido el nivel ideológico. No deja de ser significativo el hecho de que en los recientes atentados de Londres (7 de julio de 2005), fruto del terrorismo islámico, fuesen llevados a cabo por jóvenes británicos de origen paquistaní.

Las minorías culturales y/o religiosas actúan directamente sobre las sociedades que les han integrado, produciéndose el fenómeno de la transculturación que no es sino:

«Un proceso de interacción recíproca entre culturas que alteran las características originales de cada una de ellas en el medio en que se realizan» (12).

Así pues, si seguimos con el ejemplo del islam europeo podremos decir que los musulmanes residentes y/o nacionales europeos mantienen los rasgos específicos del islam pero asimilan otros nuevos, existentes en la sociedad occidental que les acoge.

Así pues, la inmigración de la Unión Europea ha sido tratada desde diferentes perspectivas, y si en un principio respondía o se integraba dentro de las políticas socioeconómicas comunitarias, a partir del Tratado de Maastricht forma parte del tercer pilar, esto es, de Justicia y Asuntos de Interior. Tanto la regulación del acceso de los extranjeros al trabajo como la política de fronteras, asilo y refugio eran competencia de cada uno de los Estados miembros, de ahí que la política de inmigración sea de cooperación. Más tarde, el Tratado de Amsterdam, que entra en vigor el uno de mayo de 1999, incorpora al Tratado Constitutivo de la Comunidad

(12) BELTRÁN, L.: «Comunicación social y desarrollo. (La comunicación social en los nuevos países africanos)» en *Revista Española de la Opinión Pública*, volumen 9, julio-septiembre 1967 recogido en CALDUCH: *Dinámica... opus citada*, p. 183.

Europea el Título IV relativo a los «visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas»; se modifica la cooperación en los ámbitos de «Justicia y Asuntos de Interior» para crear un «espacio de libertad, de seguridad y de justicia», mantenido también en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Marco legal de la política europea de inmigración

Definición de la política europea de inmigración

La Convención Europea presentó el 18 de julio de 2003 al entonces presidente del Consejo Europeo, Silvio Berlusconi, el resultado final de los trabajos que había iniciado el 28 de febrero de 2002: el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Dicho proyecto fue presentado en la Conferencia Intergubernamental del 4 de octubre de 2003, iniciándose entonces los trabajos necesarios hasta llegar a un acuerdo el 18 de junio de 2004. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 por los jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros, y está prevista su entrada en vigor el 1 de noviembre de 2006 siempre que haya sido ratificado por las Altas Partes Contratantes de acuerdo a sus respectivas normas constitucionales, o en su defecto, el primer día del segundo mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla con dicha formalidad (13).

El Tratado se divide en cuatro partes: la primera contiene los objetivos, valores y principios relativos al reparto de competencias entre la Unión Europea y los diferentes Estados miembros, así como las disposiciones institucionales básicas de la Unión; la segunda parte establece la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; la tercera parte trata las políticas comunitarias y el funcionamiento de la Unión; la cuarta parte recoge las disposiciones generales y finales. Existen también dos anexos: el primero relativo a la lista de productos objeto de la política agrícola común y el segundo a la lista de países y territorios de ultramar.

Las cuestiones referidas específicamente a la política de inmigración se encuentran en la tercera parte «De las políticas y el funcionamiento de la

(13) El proceso de ratificación de la Constitución para Europa por los diferentes Estados miembros está resultando complicado, tras el rechazo al texto constitucional de Francia y Holanda, el 29 de mayo y el uno de junio respectivamente; y la suspensión del referéndum en Reino Unido.

Unión», capítulo IV del TCE, recogidas bajo el título «Espacio de libertad, seguridad y justicia». Dicho capítulo se compone de cinco secciones y 20 artículos: la primera sección trata las disposiciones generales (artículos III-257 a III-264), la segunda recoge las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración (artículos III-265 a III-268), la sección tercera versa sobre la cooperación judicial en materia civil (artículo III-269), la cuarta se compone de los artículos referidos a la cooperación judicial en materia penal (artículos III-270 a III-274) y la quinta sección trata la cooperación judicial (artículos III-275 a III-277). No obstante, diferentes artículos distribuidos en diversos capítulos y secciones harán referencia a algunos aspectos determinados de dicha política de inmigración o bien deberán ser tenidos en cuenta para una correcta comprensión de nuestro objeto de estudio.

Será en el artículo III-265 del TCE en el que se delimite la política de inmigración de la Unión Europea y sus objetivos:

- Garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.
- Garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores.
- Instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

Por su parte, la ley o Ley Marco Europea, teniendo en cuenta los objetivos que acabamos de señalar, establecerá las medidas referidas a:

- La política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración.
- Los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores.
- Las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por la Unión durante un corto periodo.
- Cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.
- La ausencia de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.

En el TCE la competencia de la Unión Europea en cuestiones de PESC:

«Abarca todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición pro-

gresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común (14).

Esta PESC será decidida por el Consejo Europeo y el Consejo, y ejecutada por el ministro de Asuntos Exteriores y por los Estados miembros. El Parlamento Europeo deberá ser consultado e informado periódicamente sobre los aspectos y opciones fundamentales de dicha política exterior así como de su evolución (15).

De este modo la política de inmigración, enmarcada en el «espacio de libertad, de seguridad y de justicia», está presente tanto en las cuestiones de política interior (mercado interior) (16), como en la acción exterior comunitaria ya que el fruto de las posibles relaciones y acuerdos internacionales firmados por la Unión Europea será la presencia de extranjeros en el territorio europeo. En el momento en que dichos extranjeros se instalen en el territorio, será competencia tanto de la política interior de la Unión como las de los respectivos países miembros (políticas nacionales). Pero la política de inmigración también puede ser una cuestión de seguridad (política de seguridad común), ya que los grandes flujos migratorios pueden constituir un factor de desestabilización social y ser fuente de conflictos a diferentes niveles (sería suficiente con mencionar el caso del terrorismo islámico que ha actuado ya en varias ocasiones dentro del territorio europeo). En este sentido, se releva necesaria una solución desde la política de seguridad interior de la Unión Europea: se precisa un modelo judicial comunitario de la misma categoría que el modelo económico o modelo social, regido por el reconocimiento mutuo de los sistemas jurídicos nacionales (17). Tendremos la ocasión de tratar este último aspecto relacionado con la cooperación judicial y policial, subrayada en el TCE.

Pero además, los lazos de la política de inmigración con la acción exterior de la Unión Europea pueden resultar más intensos en el momento en que tratamos el control de fronteras o cuestiones de terrorismo internacional, sobre todo a partir de los atentados del terrorismo islámico el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, que supuso la toma de conciencia a nivel

(14) TCE: artículo I-16.1.

(15) TCE: artículo I-40.3-8.

(16) El mercado interior supone un espacio sin fronteras interiores en el que se garantice la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales. El establecimiento de tal mercado así como su buen funcionamiento serán observados a partir de las medidas adoptadas por la Unión Europea (TCE: artículo III-130).

(17) LABAYLE, Henri: *L'Europe de la sécurité intérieure: du discours alibi à une politique commune?* en DEHOVE, Mario (dir.): *Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, p. 83, La Découverte, París, 2004.

mundial de la existencia de un terrorismo internacional. Dentro de la Unión Europea, los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y más tarde del 7 de julio de 2005 en Londres, pusieron de manifiesto la interrelación entre las cuestiones de seguridad interior y exterior (los actores eran inmigrantes legales y residentes en territorio europeo en el primer caso, y ciudadanos europeos en el segundo).

Definición de conceptos claves: régimen común e inmigrantes de países terceros

Los extranjeros originarios de países terceros son aquellos inmigrantes que no proceden de ningún país de la Unión Europea. En este sentido debemos efectuar, siguiendo a Berger (18), tres distinciones:

1. Los extranjeros de países terceros que se benefician del derecho comunitario, es decir, que independientemente de su nacionalidad no son los destinatarios de la política de inmigración.
2. Los extranjeros de países terceros «intermedios», en otras palabras, aquellos que dentro del marco de la política de inmigración cuentan con derechos particulares de naturaleza económica o/y social.
3. Los extranjeros de países terceros ordinarios.

Así, el TCE establece que la Unión mantendrá relaciones preferentes con los países vecinos con vistas a constituir un espacio de «prosperidad y buena vecindad». Estas relaciones serán estrechas y pacíficas, basadas en la cooperación. Así, la Unión podrá firmar acuerdos específicos con dichos países que incluyan:

«Derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común» (19).

También admite la posible concesión de:

«Libertad de circulación y residencia [...] a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro» (20).

A nivel cultural, el TCE contempla el fomento de la cooperación de la Unión Europea y los Estados miembros con los terceros países y con las

(18) BERGER, Nathalie: *La politique d'asile et d'immigration. Enjeux et perspectives*, p. 65, Bruylant, Bruxelles, 2000.

(19) TCE: artículo I-57.

(20) TCE: artículo II-105.

organizaciones internacionales competentes en materia de educación y deporte, principalmente con el Consejo de Europa (21).

INMIGRANTES DE PAÍSES TERCEROS QUE GOZAN DE DERECHOS COMUNITARIOS

Toda discriminación a causa de la nacionalidad está prohibida en el Tratado por el que se constituye una Constitución para Europa. Así, este último hace referencia en la segunda parte (Carta de Derechos Fundamentales de la Unión) al derecho de los nacionales de terceros países, autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros, a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión (22), es decir: supone, entre otras cosas, el derecho del trabajador a desarrollar su actividad económica en unas condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad, a la limitación de la duración máxima del trabajo y a periodos de descanso diarios y semanales, así como a un periodo de vacaciones anuales distribuidas, a protección en caso de despido, a negociar y celebrar convenios colectivos (23).

Otra serie de derechos para los trabajadores de los Estados miembros serán recogidos en el capítulo III del TCE, aunque en el momento de su aplicación para los activos extranjeros la Constitución refiere a:

«Las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prevean un régimen especial para los extranjeros y que estén justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas» (24).

La directiva referente al derecho de reagrupación familiar ha sido la primera legislación propuesta por la Comisión, ya que los miembros de la familia del inmigrante constituyen los más importantes flujos migratorios legales admitidos por la Unión. Así, la propuesta de la Comisión del 1 de diciembre de 1999 (COMM [1999] 638) fue seguida de otras dos: el 10 de octubre de 2000 (COMM [2000] 624) y el 2 de mayo de 2002 (COMM [2002] 225), a propuesta del Consejo Europeo de Laeken. Pero estas iniciativas con vistas a una armonización comunitaria tuvieron que ser abandonadas debido a la oposición de ciertos Estados miembros, aceptándose entonces una gran flexibilidad tanto en la definición de los miem-

(21) TCE: artículo III-282.2.

(22) TCE: artículo II-75.3.

(23) TCE: artículo II-87-91.

(24) TCE: artículo III-140.

bros de la familia como en las condiciones para que la reagrupación familiar pueda ser llevada a cabo (25), determinando, de este modo, los titulares potenciales del mencionado derecho subjetivo.

En septiembre de 2003 se aprobó una Directiva sobre el Derecho a la Reunificación Familiar, que constituyó el primer instrumento jurídico aprobado en materia de inmigración legal.

Los miembros de la familia (26) de inmigrantes que han obtenido la nacionalidad de uno de los países de la Unión Europea (por lo tanto, ciudadanos europeos) (27), así como los inmigrantes que proceden de un país tercero que forma parte del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo están sometidos a un régimen comunitario particular: disfrutan del derecho de libre circulación y residencia en cualquiera de los países miembros de la Unión Europea, y también del derecho a trabajar tanto a título de salariado como independiente. No obstante, este caso se limita al hecho de que el trabajador originario de país tercero y ahora ciudadano europeo haya empleado su derecho a la libre circulación y realice efectivamente una actividad económica.

Además, los miembros de la familia del inmigrante activo comunitario tienen también ciertos derechos económicos y sociales: como el acceso al trabajo, para el cónyuge, o a la educación, los hijos. También pueden acceder a determinadas prestaciones de la seguridad social, en este sentido el TCE establece que:

«Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de Seguridad Social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales» (28).

(25) BRUYCKER, Philippe de: *Politique européenne d'immigration* en BRUYCKER, Philippe de (dir.): *The emergente of a european inmigration policy/L'émergence d'une politique européenne d'immigration*, pp. 35-36, Bruylant, Bruselas, 2003.

(26) Son considerados miembros de la familia de un extranjero: su cónyuge y los descendientes de menos de 21 años o que dependan de la cabeza de familia. También los ascendientes o los de su cónyuge si están a su cargo. Además, los países comunitarios favorecerán la admisión de cualquier otro miembro de la familia que viva bajo el mismo techo de uno de los que acabamos de mencionar o bien esté a su cargo, en el país de origen. Todos ellos gozarán del derecho de libre circulación en la Unión Europea (aplicaciones del TCE, artículos 39 y 43). No obstante, el derecho de «reagrupación familiar» está sujeto a condiciones.

(27) A partir de ahora, excepto si especificamos lo contrario, cuando hablemos de «europeos» o «comunitarios», lo haremos en el sentido de «pertenecientes a la Unión Europea».

(28) TCE: artículo II-95.

INMIGRANTES «INTERMEDIOS» TITULARES DE DERECHOS PARTICULARES EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea ha firmado acuerdos tanto de asociación como de cooperación con países:

Que son posibles candidatos a la Unión Europea, como es el caso de los países de Europa Central y Oriental (hoy muchos ya son miembros) y de Turquía: los nacionales de estos países terceros que trabajen regularmente en territorio comunitario gozan de derechos particulares.

Otros acuerdos tienen como objetivo la cooperación económica y para el desarrollo, como los firmados con Argelia y Marruecos, o con los Estados ACP (África, Caribe y Pacífico).

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa establece que:

«La Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando la Constitución así lo prevea o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en la Constitución, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas» (29).

ACUERDOS DE ASOCIACIÓN CON PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa dispone que:

«La Unión podrá celebrar un acuerdo de asociación con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales para establecer una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, asociaciones en común y procedimientos particulares» (30).

El objetivo de estos acuerdos de asociación (31) es crear las condiciones concretas para la integración progresiva de los países en la Unión Europea.

(29) TCE: artículo III-323.

(30) TCE: artículo III-324.

(31) Conviene no confundir estos acuerdos de asociación con la asociación de los países y territorios de ultramar, definidos en el TCE (artículo III-286) como «los países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido». El objetivo fundamental de dicha asociación es promover el desarrollo económico y social de los países y territorios mencionados y establecer estrechas relaciones entre éstos y la Unión. Los nacionales de países asociados a la Unión se beneficiarán en territorio comunitario de la libertad de establecimiento.

Contienen ciertas disposiciones sobre la circulación de trabajadores, derechos de establecimiento y servicios, pero no sobre la libre circulación de personas ni la entrada en territorio de Estados de la Unión Europea.

Las disposiciones sobre la circulación de trabajadores incluyen la no discriminación a causa de la nacionalidad, la posibilidad de acceder al mercado de trabajo para los miembros de la familia (hijos y cónyuge) del inmigrante que trabaja legalmente en territorio comunitario, acuerdos sobre la Seguridad Social y el derecho a subsidios familiares.

La libertad de establecimiento, que se obtiene en la segunda etapa de la asociación, supone el tratamiento nacional de los inmigrantes debido al establecimiento en territorio comunitario así como por su actividad económica, siempre dentro de los límites que aseguren el orden público, la seguridad pública o la salud pública.

Si bien decíamos que estos acuerdos de asociación tienen como finalidad una integración progresiva de los países terceros, posibles candidatos a la Unión Europea, la ampliación de la Unión está acompañada de otras reflexiones críticas que pueden derivar de las cuestiones de seguridad interior propiciadas tanto por las tensiones con las periferias o fronteras exteriores, como por una posible avalancha de países candidatos a la Unión a partir de un proceso de aproximación continuo (32). Por ello es imprescindible establecer claramente las fronteras exteriores de la Unión Europea, que están en continuo cambio, y fortalecerlas.

La ampliación de la Unión Europea se ha presentado como el gran desafío de la Unión desde el origen de esta última, obligándola a reconstruir su base institucional así como la orientación de sus principios políticos, entre los que podríamos incluir la formulación del concepto de política exterior y defensa a partir de la posición geoestratégica del nuevo conjunto (33). De esta ampliación nacen problemas de estabilidad (no exclusivamente a nivel interior) como los que derivarían de la nueva construcción de fronteras (geográficas o políticas, pero también religiosas y económicas) y que nos hacen preguntarnos dónde debemos situar los límites de Europa, ya que los acuerdos efectuados con países europeos (¡no lo olvidemos!)

(32) DREVET, Jean-François: *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où?*, p. 325, L'Harmattan, París, 2004.

(33) VANDAMME, Jacques: *Elargissement de l'Union ou unification du continent?* en DEHOUSSE, Franklin; VANDAMME, Jacques y HARDY DE BEAULIEU, Louis (dir.): *Union européenne: quels défis pour l'an 2000? Emploi, union monétaire, élargissement*, p. 244, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruselas, 1998.

representan el modelo más próximo de la integración en la Unión: zona de libre-cambio, reanudación de las disciplinas del mercado único y referencias explícitas a la futura adhesión (34). Turquía es uno de estos ejemplos.

ACUERDOS DE ASOCIACIÓN CON TURQUÍA

El Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía se concluyó el 12 de septiembre de 1963, en la perspectiva de una adhesión futura de este último Estado (35). Estaba prevista la libre circulación de trabajadores y la supresión de restricciones en cuanto a la libertad de prestación de servicios y de establecimiento, según las fórmulas establecidas por un Consejo de Asociación. Razones políticas han impedido el desarrollo esperado por este Acuerdo y la libre circulación de trabajadores aun no ha tenido lugar.

Hemos de apuntar que en su recomendación de 6 e octubre de 2004 la Comisión Europea consideró que Turquía cumplía insuficientemente los criterios políticos de Copenhague por lo que recomendaba entablar las negociaciones de adhesión condicionadas. Así, el Consejo Europeo de diciembre de 2004 programó el inicio de las negociaciones de adhesión con Turquía para octubre de 2005.

La entrada y admisión de trabajadores turcos en territorio comunitario se rige por la normativa nacional del Estado miembro afectado. No obstante, los trabajadores turcos que están integrados regular y legalmente en el mercado de trabajo tienen ciertos derechos: tras un año de trabajo regular el permiso se puede renovar por su propio patrón; después de tres años de trabajo regular pueden responder a una oferta de trabajo del mismo sector en el que estaba empleado; tras cuatro años tiene acceso a la actividad económica que elija. Estos derechos suponen al mismo tiempo derechos de residencia.

Si bien en un principio la jurisprudencia comunitaria no preveía la reagrupación familiar, los miembros de la familia, que entren en territorio de un

(34) *Ibidem*, p. 330.

(35) Turquía solicitó la adhesión a la Comunidad Europea el 14 de abril de 1987, la Comisión respondió negativamente dos años más tarde (18 de diciembre de 1988) pero animaba al desarrollo de una cooperación bilateral. El Consejo Europeo de Luxemburgo (12-13 de diciembre 1997) afirma la situación de Turquía como posible candidato pero declara que dicho país tercero no reúne las condiciones políticas y económicas que permitan iniciar negociaciones de adhesión y define una serie de medidas estratégicas que serían examinadas por el Consejo de Asociación en DELOIRE, Philippe: *Vers l'Europe des 30. Le processus d'élargissement de l'Union européenne*, p. 44, Paulino éditeur, Paris, 1998. Las elecciones de 2002 en Turquía han dado el poder a un Gobierno que establece como objetivo central de su política la adhesión a la Unión Europea.

país miembro según su legislación nacional, tenían ciertos derechos en materia de educación y acceso al trabajo. No obstante, en el Consejo Europeo de Tampere (en octubre de 1999) ya se apuntó la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales relativas a las condiciones de admisión y estancia de nacionales de terceros países. Más tarde, en la Directiva del 22 de septiembre de 2003 (2003/86/CE) dispone que los nacionales de países terceros titulares de un permiso de residencia de al menos un año en uno de los Estados miembros y que tienen una posibilidad real de permanecer podrán pedir la reagrupación familiar.

ACUERDOS DE COOPERACIÓN

La Comunidad Económica Europea ha firmado el 26 y 27 de abril de 1976 dos Acuerdos de Cooperación con Argelia y Marruecos, respectivamente. El objetivo de los mismos es la promoción de una cooperación global entre los firmantes para contribuir al desarrollo económico y social de estos dos países del Magreb Occidental. Los trabajadores marroquíes o argelinos en territorio comunitario, así como los miembros de la familia que vivan con ellos, gozarán de una igualdad de tratamiento ante la seguridad social.

Otros acuerdos de cooperación son los que nacen de la Convención de Lomé (36) y que unen a la Comunidad Europea a los Estados ACP en el objetivo común de promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados concernientes. Se pone de manifiesto el espíritu de solidaridad e interés mutuo. Habrá disposiciones relativas al régimen aplicable en materia de establecimiento y de servicios, así como otras referidas a los trabajadores inmigrantes.

La cooperación de la Unión Europea con determinados países terceros, toma en muchas ocasiones la forma de financiación por parte de la Unión Europea de proyectos entre cuyos objetivos están la mejora del control de fronteras y la lucha contra la inmigración ilegal. Otros proyectos en materia de asilo e inmigración esperan aportar una ayuda técnica y financiera a países terceros con el objetivo de asegurar una mejor gestión de los flujos migratorios en todas sus dimensiones posibles (37).

(36) En el año 1975 tiene lugar la primera Convención de Lomé. La Convención de Lomé IV se firmará el 15 de diciembre de 1989, entrando en vigor en 1991. Será revisada en Mauricio en 1995.

(37) BRUYKER de: *opus citada*, p. 89.

El TCE visa la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria en su capítulo IV, tercera parte. Así, por el artículo III-316, que inicia la sección primera, se establece la política de cooperación para el desarrollo, que será completada más adelante (sección segunda, artículos III-319 y siguientes) con la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países:

«La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión [...]. El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza.»

Las formas de cooperación económica, financiera, técnica u de otro tipo entre la Unión (y Estados miembros) con países terceros, así como con organizaciones internacionales competentes, podrán ser objeto de acuerdos internacionales (38) o bilaterales (en los que se enmarcarían los que hemos mencionado al iniciar el presente apartado).

PROCESO LEGISLATIVO PARA LA ADOPCIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES EN EL TCE

El procedimiento para la negociación y celebración de los acuerdos internacionales entre la Unión y países terceros comienza con la autorización del Consejo de la apertura de negociaciones. Si el acuerdo previsto se refiere exclusiva o fundamentalmente a la PESC, la Comisión o el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión presentará sus propuestas al Consejo. Este último adoptará una decisión europea, previa aprobación del Parlamento Europeo en los casos de:

- Acuerdos de asociación.
- Adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
- Acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación.
- Acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes para la Unión.
- Acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario o, si se requiere la aprobación del Parlamento Europeo, el procedimiento legislativo especial (39).

(38) TCE: artículo III-319. 3.

(39) TCE: artículo III-325.

En los demás casos, se debe simplemente consultar al Parlamento Europeo quien emitirá su dictamen en un plazo que puede ser fijado por el Consejo. Si el primero no lo hace en el plazo previsto, el Consejo podrá pronunciarse. Su pronunciación se realizará, a lo largo de todo el proceso de negociación, por mayoría cualificada (excepto los casos en los que el acuerdo se refiera a un ámbito que ha de ser aprobado por unanimidad).

El Consejo, a propuesta de la Comisión o del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, adoptará una decisión europea por la que suspenda la aplicación de un acuerdo y se establezca la posición de la Unión en un organismo creado por un acuerdo (40).

El Parlamento Europeo deberá estar informado de todas las fases del proceso de negociación.

Podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo con la Constitución un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión. Si el Tribunal de Justicia emite un dictamen negativo, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, excepto si éste o la Constitución son modificados.

Flujos migratorios. Control de fronteras y política de visados

El control de las fronteras exteriores de la Unión Europea es un elemento esencial de la política de inmigración comunitaria que va acompañado de la política de visados. Los miembros de la Unión Europea se han comprometido con la Convención de Schengen (41) a armonizar progresivamente la política de visados. Esta Convención también las cuestiones referidas a la situación de inmigrantes ilegales y sanciones para los transportistas. En definitiva, las bases de una auténtica política común de inmigración.

(40) En el caso de un acuerdo que vise la creación de un organismo de cuyos actos deriven efectos jurídicos (excepto los que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo al que se refieren).

(41) El Acuerdo de Schengen relativo a la supresión gradual de controles en las fronteras interiores se firma el 14 de junio de 1985, entre Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Holanda. La Convención de aplicación de dicho Acuerdo de Schengen se firmará el 19 de junio de 1990. Esta última en su preámbulo expresa el objetivo de las partes contratantes de eliminar los controles en las fronteras interiores para la «libre circulación de personas». La inmigración y el asilo no son objeto de disposiciones explícitas en los tratados europeos existentes en este momento, BRUYKER, de: *opus citada*, p. 6.

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1992) incluye a la política exterior en el marco institucional comunitario: el control de fronteras se presenta como una cuestión de interés común, integrada en el tercer pilar; y la política de visados entra dentro de las competencias compartidas entre el primer pilar y la cooperación intergubernamental (42). Pero el éxito de esta doble política de inmigración no será anunciado hasta Amsterdam (1997), Tratado que integra los mecanismos de Schengen: libre circulación de personas en el interior de una frontera exterior común, control de personas unificado siguiendo unos principios uniformes, integrados en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, y política común de visados (43). Se establecerán las condiciones de paso regular de fronteras exteriores y se creará un sistema de intercambio de información que garantice la eficacia de los controles de fronteras así como sanciones en los casos de inmigración ilegal, tanto para los inmigrantes clandestinos como para las personas que hacen pasar ilegalmente las fronteras.

Con TCE, la Unión Europea establece entre sus objetivos un «espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores» (44). La construcción del mencionado espacio de libertad, seguridad y justicia se llevará a cabo:

- Mediante la adopción de leyes y leyes marco europeas destinadas, en caso necesario, a aproximar las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros [...].
- Fomentando la confianza mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros, basada en particular en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales.
- Mediante la cooperación operativa de las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados en la prevención y detección de infracciones penales (45).

Además, el TCE garantiza en el interior de la Unión Europea la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales y la libertad de establecimiento (46) prohibiéndose toda discriminación por razón de naciona-

(42) BERGUER, N.: *opus citada*, p. 84.

(43) *Ibidem*, p. 93.

(44) TCE: artículo I-3.

(45) TCE: artículo I-42.1.

(46) TCE: artículo I-4.1.

lidad (47). La no discriminación será recogida y desarrollada en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión (segunda parte del TCE), insistiendo especialmente en la no discriminación por razón de nacionalidad (origen étnico) y lo que de ello puede derivar (color de piel, lengua y religión):

«Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento discapacidad, edad u orientación sexual» (48).

Así pues, la Unión Europea desarrollará, según lo establecido en el artículo III-267 del TCE:

«[...] una política de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.»

El mismo artículo (III-267) del TCE recoge que las medidas para llevar a cabo dicha política serán establecidas por una ley o ley marco que recoja los asuntos mencionados a continuación:

- Las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.
- La definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros.
- La inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal.
- La lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

(47) TCE: artículo I-4.2.

(48) TCE: artículo II-81. Debemos citar también el artículo III-124 del TCE que establece la posibilidad de aprobar una ley o Ley Marco Europea que establezca las medidas necesarias para la lucha contra la discriminación, dentro de la Unión, o para apoyar otras medidas, con el mismo objetivo, emprendidas, a nivel nacional, por los Estados miembros.

Control de fronteras exteriores de la Unión Europea

Desde el año 1995, el control de fronteras exteriores de la Unión Europea está regulado por el Convenio Schengen (49). Así pues, dicho acuerdo fue elaborado en junio de 1990 previendo la creación de un espacio interior sin fronteras (espacio Schengen) a partir de la protección de una única frontera exterior, cuyo control respondía a unos mismos procedimientos o criterios, para permitir la entrada de inmigrantes por un periodo no superior a los tres meses. Cada Estado miembro individualmente podía elegir las autoridades encargadas de la protección de dichas fronteras exteriores. Más adelante, la Unión Europea trató de dar cuerpo jurídico a la actividad del control y gestión de las fronteras y en febrero de 2002 el Consejo adoptó el Catálogo Schengen de la Unión Europea en el que se establecían recomendaciones y buenas prácticas referidas al control de las fronteras exteriores, el alejamiento y la readmisión.

El Tratado de Amsterdam incorporaría el mencionado Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990 en el marco de la Unión Europea. La cooperación policial aparece como medida complementaria que garantice la protección de la seguridad. Por otra parte, se obliga a los Estados miembros a remitirse a un determinado número de disposiciones concernientes a la cooperación policial en sus fronteras interiores comunes y las fronteras exteriores del Espacio Schengen para compensar el posible déficit de seguridad resultante de la supresión de los controles en las ya inexistentes fronteras interiores. El Plan de Acción de Viena de 1998 y las conclusiones del Consejo Europeo en Tampere de 1999 continúan perfilando el «espacio de libertad, seguridad y justicia».

En el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa también se establece que la Unión Europea:

«Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración

(49) En julio de 1995 tuvo lugar el acto del Consejo relativo al establecimiento del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), con sede en La Haya (Países Bajos). Esta Oficina debe mejorar la cooperación de las autoridades competentes en materia de prevención y lucha contra el terrorismo, tráfico ilícito de estupefacientes, tráfico de seres humanos, redes de inmigración clandestina, tráfico ilícito de materias radioactivas y nucleares, tráfico ilícito de vehículos, lucha contra la falsificación del euro, y blanqueo de dinero vinculado a las actividades delictivas internacionales. Desde entonces se ha aplicado varias medidas vinculadas a la Europol y mencionadas en el Tratado de Maastricht y en el Plan de Acción de Viena (Plan de Acción del Consejo y de la Comisión, de 3 de diciembre de 1998, sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia) para mejorar la cooperación en el seno de la Europol.

y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de terceros países (50).

Así, el concepto de fronteras exteriores queda definido en la Convención de Aplicación del Acuerdo de Schengen e incluye las «fronteras terrestres y marítimas así como aeropuertos y puertos marítimos de las Partes Contratantes que no son fronteras interiores» (51).

Hay unos principios de aplicación general en todos los países miembros a partir de la Convención Schengen, que se reflejan en el *Manual común* elaborado por el Comité Ejecutivo. Toda persona, independientemente de su nacionalidad está afectada. Así, el control permite como mínimo la identificación de las personas a partir de la elaboración o presentación de ciertos documentos de viaje. No cabe ninguna duda al respecto de la diferenciación entre «extranjeros» y «nacionales de un país miembro de la Unión Europea». Los extranjeros (52) están sometidos a un estricto control.

El control del tráfico en las fronteras está reforzado por la cooperación policial y judicial en los países miembros, así como por el intercambio de información. En este sentido, la Convención Schengen ha creado el Sistema de Información Schengen por el cual queda asegurado dicho intercambio de información sobre materias pertinentes e importantes, como es el caso de la no-admisión (53) de ciertas personas debido a una amenaza al orden público o a la seguridad nacional. Por su parte, el TCE apunta a la cooperación judicial en asuntos civiles de repercusión transfronteriza cuya base está en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales, que incluye entre otros aspectos la notificación y el traslado fronterizos de documentos judiciales y extrajudiciales y la cooperación en la obtención de pruebas (54). También establece la cooperación judicial en materia penal (55) y la cooperación policial.

(50) TCE: artículo III-2.2

(51) BERGUER, N.: *opus citada*, p. 93.

(52) Debe entenderse extranjero como «inmigrante procedente de un país que no es miembro de la Unión Europea», o «nacional de un país tercero».

(53) La no-admisión implica el rechazo inmediato de la entrada en territorio comunitario, sin posibilidad de recurso.

(54) TCE: artículo III-269.

(55) La cooperación judicial en materia penal tiene su fundamento en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales e incluye la aproximación de ciertas disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros (TCE: artículo III-270).

En la cooperación policial establecida en el TCE y que recoge puntos de la Convención Schengen, participarán todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios coercitivos especializados en la prevención, detección e investigación de infracciones penales. Se contemplará así mismo las funciones de la Europol (56), cuya estructura, funcionamiento, ámbito de actuación y competencias quedarán determinados por la ley europea.

Así pues, el control y la protección de las fronteras exteriores de la Unión Europea será llevado a cabo por diferentes autoridades nacionales (lo que no deja de indicarnos que la política de inmigración es inminentemente una política interior) entre los que figuran los guardias transfronterizos, la policía y los funcionarios de aduanas.

Política común de visados

Los inmigrantes que proceden de países terceros no siempre están obligados a tener un visado para entrar en el territorio comunitario. En este sentido, existe una lista de países cuyos nacionales deben obtener una visa que les permita entrar en uno de los países miembros de la Unión Europea (57), un inventario de Estados terceros que no necesitan visado para atravesar las fronteras exteriores de la Unión, y otro inventario en el que los inmigrantes están obligados a tener un visado sólo en ciertos Estados de la Unión Europea.

Es necesario establecer una diferencia entre los visados para estancias de corta duración y los visados de larga duración; ya que mientras los primeros implican sólo el paso de las fronteras exteriores y son objeto de una política común a nivel europeo; los segundos, esto es: los visados para estancias de larga duración, suponen el establecimiento en el territorio de la Unión Europea, y responden a la política de inmigración llevada a cabo por medidas de armonización de las respectivas legislaciones nacionales. Así, en el caso de los visados para estancias de corta duración, la Convención Schengen ha previsto la instauración de un visado uniforme, váli-

(56) «La función de la Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión, así como en la lucha en contra de ellos» (TCE: artículo III-276).

(57) TCE modificado: artículo 62, párrafo 2 b)j).

do en todo el territorio de las Partes Contratantes, y el reconocimiento mutuo, de manera provisional, de los visados nacionales hasta que se instaure el visado uniforme que permite al poseedor la libre circulación por el territorio de las Partes Contratantes. No se prevé régimen común en el caso de los visados para una estancia de larga duración.

El TCE en este sentido visa la posibilidad de una ley o Ley Marco Europea que establezca «medidas referentes a los pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia o cualquier otro documento asimilado» (58). En el mencionado caso, es necesaria la previa consulta al Parlamento, tras lo cual el Consejo deberá pronunciarse por unanimidad.

No obstante los principios por los que se establece una auténtica política de inmigración comunitaria que regule y controle los flujos migratorios son débiles. Labayle ya insistía en el hecho de que los conceptos de solidaridad y responsabilidad de los Estados miembros reflejan más que nada retórica, que las prácticas y culturas administrativas y policiales nacionales son diversas y varias en sus capacidades y que la presión de la inmigración unida a la ampliación de la Unión Europea que ha abierto el camino a ciertas organizaciones con ánimo de lucro van de la mano del crimen organizado (59). No es necesario caer en tal pesimismo, ya que las políticas de la Unión siempre han ido a pasos lentos lo que no supone un desastre de las políticas sino simplemente la necesidad de una cooperación y una unión más estrecha. Evidentemente, no todos los países miembros de la Unión Europea se ven afectados del mismo modo por los flujos migratorios (los que geográficamente están más próximos del Mediterráneo árabe son más susceptibles en el control de sus fronteras, como sería el caso de España o Italia). Evidentemente, es necesaria una cooperación entre los países miembros a diferentes niveles, lo que fortalecería la seguridad interior derivado de un control efectivo de fronteras.

La admisión de inmigrantes procedentes de países terceros en la Unión Europea desde las instituciones europeas

Ciertamente, la libre circulación en el seno de la Unión ha sido lograda, pero no lo es en el sentido de «libremente elegida». Si para el ciudadano europeo presenta obstáculos en cuanto al principio de igualdad, ya sea

(58) TCE: artículo III-125.

(59) LABAYLE, Henri: *L'Europe et l'immigration: l'impossible forteresse* en DEHOVE: *opus citada*, p. 173.

inmigrante o sedentario; para el extranjero que desea migrar en o hacia Europa, sus posibilidades de circulación se cruzan con las órdenes jurídicas nacionales y comunitarias (60). En principio, los extranjeros no se benefician de la libre circulación en la Unión. Pero este principio cuenta con excepciones que nos permitirán generalizar la libre circulación al conjunto de los inmigrantes de países terceros que residan regularmente (legalmente) desde un determinado periodo de tiempo. Es decir, los extranjeros están excluidos del principio de libre circulación en el sentido clásico de estancia de larga duración, pero pueden desplazarse libremente si se trata de estancias de corta duración (inferiores a tres meses, o lo que viene a ser lo mismo: turísticas) (61).

Cuando hablamos de la admisión de inmigrantes originarios de países no pertenecientes a la Unión Europea hacemos referencia a las estancias que superan los tres meses, y que implican consecuentemente el establecimiento en el territorio europeo. El derecho o permiso de residencia puede en determinados casos garantizar la libre circulación en territorio europeo, tanto del beneficiario como de los miembros de la familia del ciudadano europeo independientemente de su nacionalidad.

Marco de cooperación intergubernamental

El dispositivo jurídico que regula estas estancias largas ha sido desarrollado por el Consejo de Ministros (62) en tres etapas sucesivas (63):

1. Aproximación, en el año 1993, de las legislaciones nacionales relativas a la «reagrupación familiar».
2. Creación, en 1994, de un dispositivo común que rija la admisión de inmigrantes en el marco de actividades económicas (trabajo salarial o independiente, siendo las condiciones más restrictivas en el primer caso) o de formación académico-profesional.
3. Instauración, en el año 1996, de un estatuto común a todos los inmigrantes de Países terceros.

El Consejo, según el TCE, podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, determinados reglamentos o decisiones europeos que determinen los

(60) SCHUTTER, Olivier de y NIHOUL, Paul (coord.): *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, p. 157, De Boeck & Larcier, Bruselas, 2004.

(61) *Ibidem*, p. 164.

(62) El Consejo de Ministros ejerce junto con el Parlamento Europeo la función legislativa y presupuestaria. Lleva a cabo las funciones de definición de políticas y de coordinación.

(63) BERGER, N.: *opus citada*, pp. 107-108.

procedimientos a seguir por los Estados miembros para efectuar, junto con la Comisión, una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación, por las autoridades de los Estados miembros, de las políticas de la Unión contempladas en el Capítulo IV «Espacio de libertad, seguridad y justicia» (parte tercera: «de las políticas y el funcionamiento de la Unión»), con el objetivo fundamental de favorecer la aplicación del principio de reconocimiento mutuo. Las referidas evaluaciones y sus resultados deberán ser transmitidas al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales (64).

Además, dentro del propio Consejo se establecerá un comité permanente encargado de garantizar en territorio comunitario el fomento e intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior, propiciando la coordinación de las actividades de las autoridades competentes de cada Estado miembro. En los trabajos que ejecute y que deberán ser informados al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales podrán participar representantes de los órganos y organismos que dentro de la Unión se puedan ver afectados (65).

Propuestas de la Comisión Europea

Por su parte, la Comisión Europea (66) con el objetivo de crear una política global de inmigración ha presentado al Consejo de Ministros, en julio de 1997, una proposición que recoge las materias relativas a:

- La admisión de inmigrantes procedentes de países terceros.
- El derecho de los residentes extranjeros a viajar en el interior de la Comunidad Europea (67).

La admisión inicial de inmigrantes de países terceros –ya sea por trabajo, actividad económica independiente, formación académico-profesional, actividades sin ánimo de lucro o en el marco de las políticas de «reagrupación familiar»– se rige por la misma normativa. Además, los inmigrantes legalmente establecidos en territorio comunitario y con perspectivas a

(64) TCE: artículo III-260.

(65) TCE: artículo III-261.

(66) La Comisión Europea promueve el interés general de la Unión tomando las medidas necesarias para dicho fin. Velará por la aplicación de la Constitución (TCE) y de las medidas adoptadas por las instituciones comunitarias. Supervisará la aplicación del Derecho de la Unión Europea bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ejecutará el presupuesto y gestionará los programas. También ejercerá funciones de coordinación, ejecución y gestión. Será la representante de la Unión Europea en el exterior excepto en cuestiones de PESC. Los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Unión. (TCE: artículo I-26).

(67) BERGER, N.: *opus citada*, p. 118.

prolongar su estancia, gozarán de ciertos derechos específicos que le permitirán, a su vez, la integración en la sociedad europea y una mayor estabilidad personal.

Por su parte, en el TCE se reconoce la función de la Comisión de desarrollar propuestas en materia de política de inmigración, así como su participación (al lado del Consejo de Ministros u otros órganos comunitarios que se pudieran ver afectados) en los informes que evalúen la puesta en práctica de las medidas relativas a la política de inmigración tomadas desde la Unión Europea.

Medidas de control de la inmigración ilegal

La lucha contra la inmigración ilegal ha sido siempre el centro de las políticas de inmigración, y en este sentido el control de los flujos migratorios es uno de los ejes fundamentales de la política de la Unión (68). La posición de la Unión Europea quedó definida a partir del programa de trabajo adoptado en 1991 en el Consejo Europeo de Maastricht y de la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre las políticas de inmigración y de asilo el 23 de febrero de 1994 (COMM [94] 23, punto: 105) en el que se establecía que la lucha contra la inmigración ilegal exige una acción preventiva, anterior a la penetración en territorio europeo de los inmigrantes (69).

El problema de la inmigración ilegal nos lleva a las cuestiones relativas al control de fronteras exteriores de los países miembros de la Unión Europea y a la cooperación en la lucha contra la inmigración clandestina. Esta cooperación existe en el marco de los Acuerdos de Schengen. Se trata de identificar las personas que residen ilegalmente en territorio comunitario así como las redes mafiosas que incitan dicha inmigración, de luchar contra el trabajo ilegal y la falsificación de documentos con medidas represivas.

La Comisión elaboró un ambicioso programa legislativo centrado en la inmigración legal excluyendo la iniciativa que había llevado a la decisión-marco de del 19 de julio de 2002 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos. Algunas iniciativas puntuales o circunstanciales fueron adopta-

(68) LABAYLE, Henri; BOUTELLET-PAQUET, Daphné y WEYEMBERGH, Anne: *La lutte contre l'inmigration illégale* en BRUYCKER, de (dir.): *opus citada*, pp. 371-374.

(69) *Ibidem*, p. 374.

das más rápidamente que las propuestas de la Comisión. En realidad, éstas se limitaban a la lucha contra la inmigración ilegal: la Directiva 2001/51 del 28 de junio de 2001 quería completar las disposiciones del artículo 26 de la Convención de Schengen sobre las sanciones a los transportistas ilegales; la Directiva 2001/40 trataba el reconocimiento mutuo de las decisiones de alejamiento de los nacionales de países terceros; y la Directiva 2002/90 del 28 de noviembre de 2002 define la ayuda para la entrada, tránsito y estancias irregulares (ilegales) (70).

Así pues, si el 28 de noviembre de 2002 el Consejo adopta el Programa de Ayuda al Retorno por el que pide una mayor cooperación operativa entre los Estados miembros, una cooperación más intensa con los terceros países y el establecimiento de normas comunes encaminadas a facilitar el retorno; el 4 y 5 de noviembre de 2004 el Consejo Europeo de Bruselas adoptaría el Programa de La Haya por el que se pedía el establecimiento de normas comunes para las personas que vayan a ser repatriadas para que sean tratadas de manera humana y con el respeto pleno de sus derechos y dignidad. También se solicitó a la Comisión la presentación de una propuesta a principios de 2005, cuya respuesta fue la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio», el pasado 2 de septiembre de 2005.

En dicha propuesta se explica que se consideró si debería abordarse la cuestión de expulsión y alejamiento por razones de seguridad nacional y pública, en particular en relación con la expulsión de presuntos terroristas. Finalmente se descartó una posible disposición expresa. El objetivo de la propuesta presentada por la Comisión al Consejo tiene como objetivo el establecimiento de normas comunes sobre el retorno, expulsión, uso de medidas coercitivas, internamiento temporal y reingreso de inmigrantes ilegales. Se aplica el principio de subsidiariedad, dado que no se trata de una competencia exclusiva de la comunidad, y el de proporcionalidad, ya que la Directiva establece los principios generales pero deja a los Estados miembros la elección de la forma y métodos para dar eficacia a estos principios en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

El TCE establece, como hemos visto en los apartados precedentes (especialmente en el referido al control de flujos migratorios en las fronteras

(70) BRUYCKER de: *opus citada*, p. 33.

exteriores de la Unión), una política común de inmigración que garantiza la gestión eficaz de los flujos migratorios y en la que se refuerza la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos. Pero también contempla la posibilidad de firmar acuerdos entre la Unión Europea y terceros países para la readmisión de nacionales de éstos, en sus países de origen o procedencia, que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en uno de los Estados de la Unión (71), es decir, en los casos de inmigración ilegal.

Apuntes sobre la política europea de asilo en el TCE

En la política de asilo, como parte integrante de la política de inmigración que venimos desarrollando, la Unión Europea también avanza y busca garantizar la repartición de la responsabilidad de prestar atención a los solicitantes de asilo, en partes iguales entre los Estados miembros. Actualmente se está planteando el modo de reducir los tiempos de espera en el tratamiento de solicitudes de asilo, garantizando a la vez un trato equitativo entre los candidatos. También se han establecido normas para determinar qué país comunitario es responsable de examinar una petición de asilo, hecho que corresponde en general al país de entrada del solicitante.

La cuestión que se plantea con el sistema común de asilo es la inmigración económica: un sistema común de asilo debe ir acompañado de una firme y clara política de inmigración legal para no tentar a los inmigrantes económicos que buscan penetrar legalmente en el territorio de la Unión Europea a partir de la vía del asilo político.

El TCE delimita en su artículo III-266 la política europea de asilo que se desarrollará en territorio comunitario:

«La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del derecho de no devolución.»

La Unión Europea garantiza el derecho de asilo dentro del respecto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de con-

(71) TCE: artículo III-267.3.

formidad con la Constitución (72); y prohíbe las expulsiones colectivas dentro de la Unión estableciendo que:

«Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a la tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes» (73).

Una posterior ley o Ley-Marco Europea determinará las medidas referentes a un sistema común de asilo político que incluirá:

- Un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión.
- Un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional.
- Un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva.
- Procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o protección subsidiaria.
- Criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria.
- Normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria (74).

Conclusiones

La política de inmigración ha sido planteada desde un principio en la Unión Europea como una cuestión de seguridad. En el Tratado de Maastricht de 1992 se presentó como un objetivo común para los Estados miembros y se enmarcó en el «tercer pilar»: Justicia y Asuntos de Interior. A partir de Amsterdam (1999) estará integrada en el denominado «espacio de libertad, de seguridad y de justicia». Así pues, la política de inmigración es una materia policial y de seguridad interior, pero también está estrechamente relacionada con la acción exterior comunitaria, con la PESC, si pensamos en la protección de fronteras o en la cooperación al desarrollo.

La política de inmigración comunitaria recoge diferentes puntos como los índices de empleo, la cohesión social y la diversidad cultural, por un lado,

(72) TCE: artículo II-78.

(73) TCE: artículo II-79.

(74) TCE: artículo III-266.2.

y el control de fronteras, el cumplimiento de la ley y la seguridad nacional, por otro. Además se han establecido varios mecanismos para armonizar la legislación nacional relativa a la admisión y residencia de inmigrantes procedentes de países terceros: dos de ellos fueron adoptados en el 2003, como la directiva sobre el derecho a la reunificación familiar (2003/86/CE) y la directiva referente al estatuto de los ciudadanos de terceros países residentes de larga duración (2003/109/CE).

Ya hemos visto que el TCE, recoge los puntos claves para una política de inmigración común a todos los Estados miembros de la Unión. Pero si bien, el camino hacia dicha política común de inmigración ha comenzado tímidamente hace décadas (Acta Única, 1986) en el momento en que se establecía un espacio sin fronteras interiores que aseguraba la libre circulación de personas (mercancías, servicios y capitales) no podemos decir que con el TCE haya llegado a su fin, sino que, simplemente, apunta a objetivos comunes cuyos mecanismos de acción deben ser aún desarrollados (por legislaciones: ley europea o ley marco europea; que muestren el deseo de todos los países miembros).

Entre las amenazas exteriores que más afectan a la Unión Europea se encuentran los flujos de inmigración ilegal, fuente de conflictos interiores no sólo de índole social. La política de inmigración, que comenzó formando parte de las medidas sociales para los trabajadores de países terceros, abarca hoy la política y seguridad interior, y también, con timidez, la acción exterior comunitaria; de tal modo que su puesta en marcha exige la coordinación de diferentes dispositivos sociales, judiciales, policiales e incluso económicos.

Una política eficaz y común de inmigración garantiza la seguridad interior de la Unión Europea. Dicha política debe asegurar el control de las fronteras exteriores. Pero dichas fronteras están continuamente sujetas a cambios –algunos autores hablan incluso de fronteras móviles– derivados tanto de la ampliación de la Unión como de la propia definición de Europa. Estas fronteras son geográficas, políticas, económicas, culturales y religiosas; y no afectan por igual a todos los países miembros.

Los problemas derivados de una inmigración masiva e ilegal son cuantiosos y pueden ser analizados desde una perspectiva humanitaria (condiciones en las que los inmigrantes acceden al territorio y situación en la que vivirán, en muchos casos derivan en mafias y tratos de seres humanos, sobre todo mujeres), socioeconómica (trabajos ilegales, de los que derivará una vez más la explotación; penuria) e incluso política (ausencia

de derechos). La solución que propone la Unión Europea está en las políticas de cooperación para el desarrollo y en diversos acuerdos humanitarios y económicos. No es cuestión aquí cerrar las fronteras e impedir la llegada de una masa de inmigrantes, sino de controlar la inmigración, ya que constituye al mismo tiempo una fuente de riqueza para la propia Unión (a nivel cultural, lingüístico, ideológico, económico: mano de obra, etc.) y luchar por el respeto de los valores establecidos en el TCE, principalmente el de la no-discriminación. En este sentido, la Unión Europea intenta enlazar su acción exterior con una política de inmigración común.

Nosotros hemos establecido el marco teórico que nos permite situar diferentes procesos migratorios dirigidos hacia la Unión Europea, así como la situación general que gozan los inmigrantes de países terceros. El campo de estudio es muy amplio, la política común de inmigración no acaba de nacer, pero aún está en la juventud. La cooperación de todos los Estados miembros y el establecimiento de valores y objetivos comunes permitirán que la política de inmigración común sea un hecho tangible y eficaz, que garantice la seguridad interior dentro del espacio sin fronteras que es la Unión Europea.

Bibliografía

- ALLIEVI, Stefano: *Les convertis à l'Islam. Les nouveaux musulmans d'Europe* en L'Harmattan, París, 1998.
- ARGELEY VILAR, Patricia: *El fenómeno de la inmigración en Europa. Perspectivas jurídicas y económicas*, Dykinson, Madrid, 2005.
- BERGER, Nathalie: *La politique d'asile et d'immigration. Enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruselas, 2000.
- BRUYCKER, Philippe, de (dir.): *The emergente of a european immigration policy/L'émergence d'ue politique européenne d'immigration*, Bruylant, Bruselas, 2003.
- CALDUCH CERVERA, Rafael: *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Centro de Estudios «Ramón Areces», Madrid, 1993.
- DASSETTO, Felice: *La construction de l'Islam européen. Approche socio-anthropologique*, L'Harmatan, París, 1996.
- DEHOUSSE, Franklin; VANDAMME, Jacques y HARDY DE BEAULIEU, Louis (dir.): *Union européenne: quels défis pour l'an 2000? Emploi, union monétaire, élargissement*, Presses Intéruniversitaires Européennes, Bruselas, 1998.
- DEHOVE, Mario (dir.): *Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, La Découverte, París, 2004.
- DELOIRE, Philippe: *Vers l'Europe des 30. Le processus d'élargissement de l'Union européenne*, Paulino éditeur, París, 1998.

DREVET, Jean-François: *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où?*, L'Harmattan, París, 2004.

LORCA, Alejandro; MARCOS, Alonso y LOZANO, Luis Antonio: *Inmigración en las fronteras de la Unión Europea*, Ediciones Encuentro, Madrid, 1997.

SCHUTTER, Olivier de y NIHOUL, Paul (coord.): *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, De Boeck & Larcier, Bruselas, 2004.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Ministerio del Interior y Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2004.

Internet

Análisis Estratégico Internacional en: <http://www.analisisinternacional.net/>

Consejo de la Unión Europea en: <http://ue.eu.int>

Parlamento Europeo en: <http://www.euoparl.eu.int/>

Unión Europea en: <http://europa.eu.int/>

Universidad de Zaragoza en: http://www.unizar.es/union_europea/

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. JAIME BLANCO GARCÍA

*Presidente de la Comisión de Defensa del Senado.
Licenciado en Medicina.*

Vocal-secretario: D. JOSÉ MARÍA SANTÉ RODRÍGUEZ

Capitán de navío (G). Profesor del CESEDEN.

Vocales: D. GONZALO CEBALLOS WATLING

*Vicepresidente de la Asociación del Tratado Atlántico.
Ingeniero Industrial.*

D. GUILLEM COLOM PIELLA

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología.

D. PEDRO FATJÓ GÓMEZ

*Catedrático de la Escuela Universitaria (UAB).
Doctor en Geografía e Historia.*

D.^a BÁRBARA FERNÁNDEZ GARCÍA

Licenciada en Periodismo.

D. EDUARDO NAVADIJOS ORTIZ

*Coronel Intendencia del Ejército de Tierra (R).
Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales.*

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

ABSTRACT

This work begins with a detailed description of the ESDP institutional development up to the present time. Obviously there was a need to include in this work the essential EU/NATO cooperation, which is a permanent debate not confined to NATO, but one that takes us to reflect about the role the USA must play in Europe defence. Although the Iraq war brought about division and distrust as regards defence, this work highlights the positive side of it –that which keeps us united–, common issues between the USA and Europe advocating for a NATO re-founding where there is room for a strategic EU/US-Canada association.

The European Defence Agency emerges as a key tool for the development of a European Security and Defence Policy. Europe, which is promoting research, innovation and technological development, finds in this tool the possibility to create programmes that will materialize into important steps towards the development and strengthening of the European industry system in terms of production and employment.

It would also be interesting for the EU to progressively implement the creation of integrated European military units funded –partially at least– by a Common European Fund for Defence. This is why this work deals with the transformation process to be undertaken by member States' military forces, which must involve not only the procurement of technology and capabilities, but must also bring about a change in operational structures and the creation of a unified European military doctrine.

The work also includes a new issue about ESDP, i.e. the European immigration policy, for we are facing a foreign threat of the greatest effect to the EU and one which is a source for internal conflict and not only in the social arena.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	9
<i>Capítulo primero</i>	
EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA	15
Introducción	17
Antecedentes	18
Los orígenes de la PESC. El TUE	31
Los orígenes de la PESD. El Tratado de Amsterdam	35
La consolidación de la PESD. El Tratado de Niza	46
El nacimiento de la PCSD: El Tratado Constitucional	55
Epílogo	63
Anexo	67
<i>Capítulo segundo</i>	
LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS EN LA DEFENSA EUROPEA	69
Introducción: la influencia de Estados Unidos de Norteamérica ...	71
El debate sobre la defensa europea en la Unión Europea y la OTAN. La PCSD y la IESD	75
— <i>La defensa común</i>	75
La PCSD y la IESD. El debate sobre la especialización de la Unión Europea y la OTAN	78

	<u>Página</u>
— <i>El reparto de tareas</i>	78
— <i>La deriva transatlántica: ¿Para qué? La IESD y la PCSD</i>	82
La eficiencia del trabajo en equipo. Duplicación, especialización, colectivización y disponibilidad, utilidad y empleo	84
— <i>Duplicación</i>	84
— <i>Especialización</i>	88
— <i>Colectivización (pooling)</i>	90
— <i>Disponibilidad, utilidad y empleo</i>	90
— <i>La coalición</i>	93
Conclusiones	93
 <i>Capítulo tercero</i>	
AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA	97
Introducción	99
Proceso estructural	101
Competencias	104
— <i>Capacidades</i>	105
— <i>Estrategia en la industria de defensa</i>	109
Relaciones orgánicas	113
— <i>En el marco institucional</i>	113
— <i>Relación con asociaciones, grupos y organizaciones</i>	115
Presupuestación	120
— <i>Disposiciones comunes</i>	120
— <i>Disposiciones funcionales</i>	122
— <i>Normas presupuestarias y financieras de la Agencia</i>	123
Epílogo	129
 <i>Capítulo cuarto</i>	
LOS GRUPOS DE COMBATE DE LA UNIÓN EUROPEA	131
Un instrumento militar para Europa	133
Los grupos de combate: antecedentes históricos	135
Misiones a realizar por los grupos de combate europeos	138
Enquadre doctrinal: misiones <i>soft-security</i> y <i>hard-security</i>	139

	<u>Página</u>
Capacidades necesarias de los grupos de combate	146
La amarga realidad	149
Conclusiones	154
 <i>Capítulo quinto</i>	
EL ESPACIO DE SEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA (UNA RE- FLEXIÓN DESDE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN) .	157
Introducción	159
Fronteras en la construcción de la Unión Europea	164
— <i>Límites de Europa y límites de la Unión Europea</i>	165
— <i>Fronteras geopolíticas</i>	166
— <i>Fronteras culturales</i>	166
Marco legal de la política europea de inmigración	168
— <i>Definición de la política europea de inmigración</i>	168
— <i>Definición de conceptos claves: régimen común e inmigración de países terceros</i>	171
Flujos migratorios. Control de fronteras y política de visados	179
— <i>Control de fronteras exteriores de la Unión Europea</i>	182
— <i>Política común de visados</i>	184
La admisión de inmigrantes procedentes de países terceros en la Unión Europea desde las instituciones europeas	186
— <i>Marco de cooperación intergubernamental</i>	186
— <i>Propuestas de la Comisión Europea</i>	187
Medidas de control de la inmigración ilegal	188
Apuntes sobre la política europea de asilo en el TCE	190
Conclusiones	191
 COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	 195
 ABSTRACT	 197
 ÍNDICE	 199

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- *1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- *2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE).
- *3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- *4. Cinco sociólogos de interés militar.
- *5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- *6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
- *7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
11. *Anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- *12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- *14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- *15. La crisis de los Balcanes.
- *16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
17. *Second anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- *18. Las misiones de paz de la ONU.
- *19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.
- *22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.

23. Quinta Jornadas de Defensa Nacional.
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo xxi.
29. I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas.
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
31. El islam: presente y futuro.
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
33. La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
35. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999).
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida.
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
- *39. V Jornadas de Historia Militar. La Aviación en la guerra española.
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo xxi.
42. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000).
43. Rusia: conflictos y perspectivas.
44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.
45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.

46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibia de Gallípolis a las Malvinas.
48. La Unión Europea: logros y desafíos.
49. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2001).
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI.
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico.
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español.
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar.
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea.
55. Revisión de la Defensa Nacional.
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la defensa y la seguridad.
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España Contemporánea.
58. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2002).
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre.
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América.
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre.
62. Medio Ambiente y Defensa.
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia a la Comunidad Iberoamericana.
64. Estudio preliminar de la operación: *Libertad para Irak*.
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos.
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía.
67. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI.
68. Las fronteras del mundo iberoamericano.

69. Occidente y el Mediterráneo: una visión para una nueva época.
70. IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana.
71. Un concepto estratégico para la Unión Europea.
72. El vínculo trasatlántico.
73. Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano.
74. Defensa y Sociedad civil.
75. Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo.
76. El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización.
77. El vínculo trasatlántico en la guerra de Irak.
78. Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica.
79. Terrorismo internacional: enfoques y percepciones.
80. X Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). El acontecer bélico y sus protagonistas.
81. Opinión pública y Defensa Nacional en Iberoamérica.
82. Consecuencias de la guerra de Irak sobre el Mediterráneo Occidental.
83. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquio C-4/2004-2005).
84. Hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con Iberoamérica

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.