

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

33

**LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL
TRAS AMSTERDAM Y MADRID**

**ABSTRACT
IN ENGLISH**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

33

**LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL
TRAS AMSTERDAM Y MADRID**

Octubre, 1999



FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES

La **UNIÓN** Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid. — [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1999. — 216 p. ; 24 cm — (Monografías del CESEDEN ; 33). — Precede al tit.: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional

NIPO: 076-99-139-1. — D.L. M.-6744-00

ISBN: 84-7823-724-0

I. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España) II. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. III. Serie.

Relaciones internacionales / Seguridad / Cooperación militar / Estudios estratégicos / Tratado de Amsterdam /UEO / OTAN / Conferencias / Unión Europea / Madrid

Las opiniones emitidas en esta publicación, son exclusiva responsabilidad del autor de la misma

CENTRO DE DOCUMENTACION
EL MINISTERIO DE DEFENSA
SISTEMO 9055
SIGNATURA
M N°



Edita: Ministerio de Defensa
Secretaría General Técnica

NIPO: 076-99-139-1

ISBN: 84-7823-724-0

Depósito Legal: M-6744-00

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 850 ejemplares

Fecha de edición: febrero 2000

**LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL
TRAS AMSTERDAM Y MADRID**

SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	9
<i>Por Pablo Gómez de Olea Bustinza</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA Y LA UEO	13
<i>Por Pablo Gómez de Olea Bustinza</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
LAS RELACIONES UE-UEO	33
<i>Por Ignacio Pedro Caldentey</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
LA UEO COMO FORO DE DIÁLOGO Y COOPERACIÓN	57
<i>Por Gonzalo de Montoliu Zunzunegui</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
APROXIMACIÓN SECTORIAL AL ESTUDIO DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UEO: EL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO Y LA INICIATIVA AFRICANA.....	91
<i>Por Carlos Echeverría Jesús</i>	
<i>Capítulo quinto</i>	
DESARROLLO OPERATIVO DE LA UEO.....	109
<i>Por Pedro María Andreu Gallardo</i>	

	<u>Página</u>
<i>Capítulo sexto</i>	
RELACIONES UEO-OTAN. EL DESARROLLO DE LA IESD EN EL SENO DE LA ALIANZA	135
<i>Por José Manuel Veiga García</i>	
<i>Capítulo séptimo</i>	
LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE ARMAMENTO Y ESPACIAL EN LA UEO	161
<i>Por José Enrique Horcajada Schwartz</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	207
ABSTRACT	209
ÍNDICE	211

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por PABLO GÓMEZ DE OLEA BUSTINZA

Cuando el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) me propuso coordinar un grupo de trabajo sobre La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid acepté sin pensarlo dos veces por considerar que era una excelente oportunidad para hacer un estudio, lo más completo posible, sobre la Unión Europea Occidental (UEO), que recogiese las últimas evoluciones de esta gran desconocida entre las organizaciones europeas.

El Tratado de Amsterdam, por un lado, y los procesos de adaptación de la Alianza Atlántica que convergen en la Cumbre de Madrid, por el otro, establecen el marco institucional en el que deberá moverse la UEO en los próximos años. No es previsible que dicho marco cambie a corto plazo. Para ello se necesitaría una nueva Conferencia Intergubernamental de revisión del Tratado de la Unión Europea que incluyese una verdadera dimensión europea de defensa y ello, por el momento llevará tiempo.

Por tanto, el momento para hacer el punto de situación de la UEO no puede ser mejor. Y nadie mejor para hacerlo que los expertos que se han reunido en este grupo de trabajo. Ya sea desde sus funciones dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores o del Ministerio de Defensa o desde sus labores de investigación, los componentes de este grupo de trabajo son profundos conocedores de la realidad de la UEO y, en concreto, de los temas que desarrollan. Ello proporciona, en mi opinión y esa ha sido mi intención como coordinador, una ayuda, que espero inestimable, para el estudioso de temas de seguridad y defensa, para el simple interesado o para quien por motivos profesionales deba acercarse por primera vez a los temas de la UEO y de la seguridad europea. En efecto, el alcance de la

presente Monografía no ha sido muy ambicioso. Simplemente se ha querido que con ella exista, creo que por primera vez en España, un estudio lo más completo sobre la UEO que sirva como manual de referencia y consulta durante los próximos años, en los que no creo que se vayan a producir grandes cambios ni respecto a la Naturaleza y funciones de la UEO ni respecto a sus relaciones con la Unión Europea (UE) y con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Así, en un primer trabajo, yo mismo desarrollo el marco institucional que fija el Tratado de Amsterdam y la Declaración de la UEO aneja al mismo. Sin embargo, no he podido resistir la tentación de extender algo mis reflexiones e intentar una aproximación al papel de la UEO en la arquitectura de seguridad europea y a la naturaleza de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa. Por su parte, Ignacio Pérez Caldentey hace en su trabajo especial hincapié en las relaciones entre la UE y la UEO, tanto desde el punto de vista práctico como en relación a las reflexiones en curso en ambas Organizaciones sobre una política europea de defensa común. Gonzalo de Montoliu Zunzunegui se ocupa principalmente de la UEO como foro de diálogo y cooperación entre países europeos, incluyendo consideraciones sobre los diferentes estatutos y reforzamiento del papel de los diversos miembros de la UEO en los últimos años, sobre las relaciones de la UEO con Rusia y Ucrania y con Estados Unidos a través del Foro Transatlántico.

Carlos Echeverría Jesús analiza el diálogo mediterráneo de la UEO y las hasta ahora poco afortunadas iniciativas para que la UEO pueda tener algún papel en el mantenimiento de la paz en África. Por su parte, el capitán de navío José Manuel Veiga García estudia desde una interesante perspectiva evolutiva las relaciones OTAN-UEO y el coronel Pedro María Andreu Gallardo el desarrollo operativo de la UEO, elemento imprescindible para saber si la UEO puede asumir un papel como instrumento eficaz de gestión de crisis. Por último, el comandante José Enrique Horcajada Schwartz se ocupa de un aspecto de la UEO que tiende a olvidarse y que en el futuro irá adquiriendo una importancia cada vez mayor: la cooperación en materia espacial y la cooperación armamentística.

Todas estas valiosas aportaciones integran un estudio actualizado y completo de la UEO hoy y que espero será válido durante los próximos años, siempre que no se produzcan grandes convulsiones en el actual entorno de seguridad europeo.

CAPÍTULO PRIMERO

LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA Y LA UEO

LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA Y LA UEO

Por PABLO GÓMEZ DE OLEA BUSTINZA

Introducción

Se ha descrito la época actual como una fase de transición: mientras que la guerra fría ha terminado y la estructura bipolar ha dejado de existir todavía no se sabe, o no se sabía, cual era el esquema que se estaba diseñando.

Hoy se puede afirmar que esta transición está viendo su fin. Lo que se está poniendo en pie es lo que podríamos denominar un nuevo «consenso estratégico» (1) sobre los principales pilares de la seguridad en el próximo siglo.

Tres son los elementos principales de este nuevo «consenso estratégico». En primer lugar, un nuevo «contrato» trasatlántico entre Europa y Norteamérica. Bosnia nos enseñó una lección de unidad que es esencial para mantener una relación trasatlántica saludable. El fin de la amenaza soviética y la dinámica de la integración europea van a afectar a la relación trasatlántica de una forma mucho más profunda de lo que muchos pueden admitir. Si la relación transatlántica debe mantenerse sólida a largo plazo, ese nuevo «contrato» debe incluir la voluntad y la aptitud europea de asumir una mayor responsabilidad en su seguridad.

Este nuevo «contrato» ha empezado ya a aplicarse y en esa aplicación la Unión Europea Occidental (UEO) juega un papel primordial como organi-

(1) Discurso pronunciado por don Javier Solana, secretario general de la OTAN, en la «Conferencia sobre política de seguridad», celebrada en Munich, 7 de febrero de 1998.

zación bisagra entre la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en torno a la cual y a su doble dimensión (medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza y componente defensivo de la UE según la definición del Tratado de Maastricht) se materializa la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD).

Los Estados miembros de la UEO en 1991, en Maastricht, reconocieron la necesidad de desarrollar una genuina IESD y de asumir una mayor responsabilidad europea en asuntos de defensa. En el Tratado de Amsterdam reafirman la importancia de continuar y reforzar estos esfuerzos. Reconocen a la UEO como una parte integrante del desarrollo de la UE, facilitando a ésta el acceso a una capacidad operativa, principalmente en el contexto de las misiones *Petersberg*, y como un elemento esencial del desarrollo de la IESD en el seno de la Alianza.

El segundo elemento del nuevo «consenso estratégico» es la necesidad de una plena participación de Rusia. Nadie puede considerar hoy seriamente la posibilidad de construir nuestra seguridad sin Rusia, y mucho menos contra Rusia. La forma en la que Rusia ocupe el lugar que le corresponde en la nueva Europa es quizás el factor más importante que determinará la calidad de la seguridad europea en los próximos años. De ahí, que la relación que la Alianza quiere consolidar con Rusia no sea simplemente una que permita el reconocimiento de la importancia mutua de ambas partes, sino una relación de cooperación activa que lleve a una verdadera confianza mutua. Con el Acta Fundacional y el Consejo Conjunto Permanente se han establecido los mecanismos adecuados para alcanzar esta estrecha cooperación. Dichos mecanismos son esenciales pero no únicos y deben necesariamente complementarse con los esfuerzos de cooperación de la UE con Rusia, con el papel de Rusia en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y con la inserción de Rusia en la economía mundial como una democracia de mercado consolidada.

El tercer elemento del nuevo «consenso estratégico» es la necesidad de una amplia arquitectura de seguridad europea basada en diferentes instituciones que persigan objetivos estratégicos compartidos. Aquí la UEO tiene también su papel que jugar como instrumento europeo de gestión de crisis y como foro de diálogo y cooperación sobre temas de seguridad europeos entre 28 países europeos.

Quiero detenerme y entrar en más detalle en dos de los elementos citados, el vínculo trasatlántico y la arquitectura de seguridad europea, especialmente, como ya he apuntado antes, en lo que afectan a la UEO, en el

primer caso en el marco de la IESD y en el segundo en lo que respecta al papel que ocupa la UEO en esa arquitectura.

La IESD

La IESD tiene tres dimensiones o componentes institucionales: la UE, la UEO y la OTAN. No cabe duda que esta triple dimensión institucional de la IESD no agota su contenido. El impulso reciente a la creación de fuerzas multinacionales europeas, la concertación bilateral entre determinados países en materia de defensa (especialmente la concertación franco-alemana), el propio replanteamiento de la doctrina nuclear francesa desde una disuasión autónoma y unilateral hacia una disuasión compartida son, entre otros, aspectos complementarios que definen esa IESD, aunque necesariamente deben insertarse en esa triple dimensión institucional.

El desarrollo de la IESD dentro de la OTAN se refiere fundamentalmente a operaciones que podrán realizarse bajo el control político y la dirección estratégica de la UEO con medios OTAN. Este desarrollo de la identidad europea dentro de la OTAN constituye uno de los aspectos más novedosos y prometedores de la reforma interna de la Alianza, que forma parte del proceso de adaptación de la OTAN al nuevo contexto de seguridad, impulsado por la Cumbre de Madrid de julio de 1997.

Sin embargo, no debemos olvidar que esta dimensión europea de la nueva OTAN sólo puede entenderse como correlato de la dimensión de defensa de la construcción europea. La IESD se está desarrollando paulatinamente desde el Tratado de Maastricht, que estableció una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y que consagró el papel de la UEO como componente de defensa de la UE y medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica.

La OTAN está asumiendo cumplidamente su papel en este esquema de relaciones, y entre otras cosas se ha mostrado dispuesta a proporcionar medios militares para operaciones de gestión de crisis realizadas por los europeos en el marco de la UEO.

La UEO, componente de defensa de la UE, es el órgano político-militar para dirigir operaciones de gestión de crisis que puedan realizar los europeos, con medios propios o cedidos por la OTAN, ya sea por decisión autónoma o a petición de la UE.

Al mismo tiempo, y como complemento indispensable, sería deseable avanzar también en la relación entre la UE y la UEO. Si se quiere asegurar una acción exterior de los europeos más eficaz y coherente, se debe reducir la actual duplicidad de estructuras europeas, así como la separación artificial entre cuestiones de seguridad y cuestiones de defensa, carente de sentido en misiones de gestión de crisis, que requieren un uso concertado de todos los instrumentos de que disponen los europeos, tanto militares como políticos, económicos o humanitarios.

El Tratado de Amsterdam

Con ese fin, en el marco de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de la UE, España y un grupo de países afines (Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Luxemburgo) propusieron en marzo de 1997 una revisión substancial de los aspectos de seguridad y defensa del Tratado de Maastricht, que incluía el desarrollo de una política de defensa común y la integración gradual de la UEO en la Unión en tres etapas.

Al igual que el Tratado de Maastricht, el Tratado de la Unión Europea (TUE) revisado, adoptado en el Consejo Europeo de Amsterdam el 17 de junio de 1997, contiene disposiciones en materia de seguridad y defensa dentro del apartado relativo a la PESC, que presentan algunas novedades importantes. Tales disposiciones se recogen principalmente en el nuevo artículo 17 (antiguo artículo J.4), así como en el protocolo y declaración anexos a dicho artículo y en algunas otras referencias de carácter puntual dentro del texto (J.3.1, J.13.2, J.18.3, Declaración sobre la Unidad de Análisis y Previsión PESC).

El nuevo Tratado no ha satisfecho enteramente las aspiraciones de los países más ambiciosos en términos de construcción europea. Ello es lamentable pero no sorprendente, teniendo en cuenta las conocidas posiciones del Reino Unido y de algunos países de tradición neutral, que sólo aceptan progresos lentos y limitados en la dimensión de defensa de la Unión.

Dicho esto, hay que recalcar que Amsterdam supone de todos modos un paso adelante. El nuevo Tratado contiene en su artículo 17 elementos positivos:

- Permite iniciar ya la definición de una política de defensa común dentro de la PESC, que se realizará de manera «progresiva», con el apoyo de la UEO y de manera plenamente compatible con la OTAN.

- Cita expresamente las misiones humanitarias y operaciones militares de gestión de crisis (denominadas en la UEO tareas de *Petersberg*), que quedan así incluidas en esta incipiente política de defensa común, aunque la Unión deberá seguir recurriendo a la UEO para poner en práctica sus aspectos militares.
- Consagra la competencia del Consejo Europeo para dar orientaciones generales en materia de defensa, también a la UEO cuando ésta ponga en práctica decisiones de la Unión.
- Admite la «posibilidad» de integrar en el futuro la UEO en la Unión, cuando así lo decida en Consejo Europeo, y decide seguir estrechando las relaciones institucionales entre ambas Organizaciones con esa perspectiva en mente.

Esto es menos de lo que hubiera sido deseable, pero poniendo juntos estos cuatro aspectos el balance es positivo. El vínculo operativo establecido entre la Unión y la UEO es más instrumental que en Maastricht. La competencia del Consejo Europeo para dar orientaciones generales a la UEO es un avance fundamental, que ancla en cierto modo a esta Organización en el marco institucional de la Unión. El estrechamiento de las relaciones institucionales con la UEO, que también prevé el nuevo Tratado, adquiere con todo ello una dirección y un objetivo bien claros.

En ese sentido, el esquema de relaciones acordado en Amsterdam refleja en la práctica los elementos sustanciales de la primera etapa que había propuesto España, junto con los otros cuatro países citados, para la integración de la UEO en la UE. Ciertamente, no se explicitan las siguientes etapas, como hubiera sido deseable, aunque se recoge expresamente la posibilidad de decidir en el futuro esa integración, así como el establecimiento de una defensa común (compatible con la OTAN) que la misma llevaría aparejada.

La Declaración de la UEO aneja al Tratado de Amsterdam

La reunión extraordinaria del Consejo de Ministros de la UEO que tuvo lugar en Bruselas el día 22 de julio de 1997, al margen de una reunión del Consejo de Asuntos Generales de la UE, adoptó la Declaración de la UEO que irá aneja al Tratado de Amsterdam de la UE. La Declaración es un documento político de alto nivel pero no requiere firma de los ministros y no tiene carácter jurídicamente vinculante.

En cuanto al formato y contenido de la Declaración, cabe recordar que con ella la UEO pretende tomar nota de las disposiciones sobre defensa que contiene el Tratado revisado de la UE adoptado en el Consejo Europeo de Amsterdam el día 17 de junio de 1997, haciendo suyas aquellas que la afectan directamente, como componente de defensa de la UE.

Se trata pues de una Declaración similar a la adoptada por los Estados miembros de la UEO con ocasión del Tratado de Maastricht, y, como ya fue el caso de esta última, figura aneja al Acta Final de la CIG, publicándose junto con el Tratado de Amsterdam.

Sin embargo, se introduce una novedad de formato respecto a Maastricht: ya no son los Estados miembros de la UEO los que adoptan la Declaración, sino la UEO en cuanto tal, que es la manera de asociar a la Declaración a los países observadores y miembros asociados (estatutos creados después de Maastricht).

La estructura del texto es en cambio similar a la de Maastricht:

- Unos párrafos introductorios en los que se recuerdan las disposiciones de Maastricht sobre el desarrollo de una IESD, reafirmadas a la luz de Amsterdam, y se pone de relieve la participación en la UEO, con diferentes estatutos, de todos los Estados europeos que son miembros de la UE y/o de la OTAN y de gran parte de los candidatos al ingreso en ambas Organizaciones.
- Un párrafo en el que se toma nota de las disposiciones de Amsterdam sobre seguridad y defensa, citando textualmente el artículo 13.1, el artículo 17 y el protocolo sobre el artículo 17.
- A continuación el texto expone una serie de consideraciones con las que la UEO responde a dichas disposiciones y enuncia las medidas pertinentes para ponerlas en práctica, agrupadas concretamente en tres grandes capítulos:
 - Relaciones de la UEO con la UE, que es lógicamente el aspecto fundamental en este contexto.
 - Relaciones de la UEO con la OTAN, teniendo en cuenta que la UEO, además de componente de defensa de la Unión, tiene un papel muy importante en el contexto del desarrollo de la identidad europea dentro de la Alianza, que está teniendo lugar desde la reunión de Berlín de junio de 1995.
 - Desarrollo del papel operativo de la UEO, es decir, de las capacidades propias que, junto a las nacionales y a los medios cedidos por la OTAN en ciertos casos, permitirán realizar y dirigir operaciones

europas de gestión de crisis; y también mejora de las condiciones en que pueden participar los miembros asociados, los observadores y los 10 socios asociados en las operaciones y actividades de la UEO.

Como se ha indicado, la parte más relevante políticamente es la que se refiere a las relaciones con la UE, ya que la Declaración responde a las decisiones adoptadas por la UE en Amsterdam.

En ese contexto, la Declaración está íntimamente ligada a dichas decisiones, y presenta los mismos aspectos positivos y las mismas carencias que el Tratado por lo que se refiere a los aspectos de defensa. Se queda, pues, por debajo de los deseos de la mayoría de los países de la UEO, incluida España, que pretendían avanzar gradual pero decididamente hacia la integración de la UEO en la Unión, a fin de dotar a esta última de la dimensión de defensa necesaria para una acción más eficaz y coherente, con los instrumentos militares de gestión de crisis que requiere la PESC.

Sin embargo, la Declaración, como el propio Tratado, presenta avances importantes. En particular:

- La UEO se compromete a elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la UE que tengan repercusiones de defensa cuando la Unión decida recurrir a ella (ya estaba previsto en Maastricht pero ahora la formulación es más clara, más instrumental y se refiere concretamente a las misiones de gestión de crisis o tareas de *Petersberg* que realizará la UEO por encargo de la UE).
- La UEO declara que, cuando elabore y ponga en práctica esas decisiones y acciones de la Unión, actuará de manera consistente con las orientaciones establecidas por el Consejo Europeo (lo que establece un importante vínculo institucional de la UEO hacia la Unión).
- La UEO se declara dispuesta a secundar a la Unión para la definición de los aspectos de defensa de la PESC (es decir, para la definición progresiva de la política de defensa común, tal como está previsto en el nuevo Tratado).
- La UEO se propone una cooperación más estrecha y reforzada con la UE, para lo cual:
 - De un lado, establece algunas medidas concretas que se pueden aplicar de inmediato o ya están incluso en vías de realización (mecanismos de consulta en situaciones de crisis, reuniones conjuntas, armonización de Presidencias, cooperación de armamentos, etc.).

- De otro lado, prevé acordar con la UE mecanismos de cooperación de mayor alcance, según lo previsto por el protocolo sobre el artículo 17 del nuevo TUE.

Teniendo en cuenta los progresos en las relaciones con la UE y la UEO, se prevé mejorar las condiciones para la participación de los observadores y miembros asociados en las actividades de la UEO, en particular asegurando la plena participación de los primeros, como miembros que son de la UEO, en las operaciones que realice la UEO por encargo de la Unión.

Como ya se ha señalado, la Declaración también toma nota de los avances en el desarrollo de la identidad europea dentro de la OTAN (relaciones UEO-OTAN) y de las capacidades operativas propias de la UEO, y establece medidas concretas para seguir impulsándolos.

En consecuencia, la Declaración es un documento de gran importancia, que asegura la puesta en práctica de las disposiciones de Amsterdam sobre seguridad y defensa a través de la UEO, en lo que afecta a esta Organización.

Ciertamente, no contiene grandes novedades (ante la conocida reticencia del Reino Unido y algunos neutrales no ha sido posible enriquecer ni explicitar más los resultados de Amsterdam), aunque servirá para orientar los trabajos futuros de la UEO y su cooperación con la Unión, sobre todo en el ámbito de la gestión de crisis y de la formulación progresiva de una política de defensa común dentro de la PESC. Todo ello teniendo en cuenta la posibilidad, contemplada como tal en el nuevo Tratado, de avanzar en el futuro hacia una integración de la UEO en la Unión.

En este sentido, y por lo que se refiere a los trabajos futuros que habrá que realizar en los próximos meses en base a la Declaración de la UEO y las disposiciones de defensa del nuevo TUE:

- a) La UEO deberá ir aplicando las medidas prácticas enunciadas en la Declaración (muchas de las cuales de hecho ya están en marcha), en cooperación con la UE o con la OTAN según los casos, o referidas a los diversos estatutos de participación de los miembros no plenos.
- b) La UE y la UEO deberán preparar la definición progresiva de una política de defensa común, que corresponderá hacer a la UE secundada por la UEO cuando entre en vigor el nuevo TUE. Para ello aprovecharán como punto de partida los trabajos preliminares ya realizados en la UEO (citados en la Declaración), y continuarán probablemente las reuniones *ad hoc* que han tenido lugar informalmente entre expertos de la

UE y de la UEO. Tras la entrada en vigor del nuevo Tratado, el Consejo Europeo podrá dar orientaciones generales en materia de defensa y dirigirlas también a la UEO. Y en el marco de la UE se discutirán también aspectos de defensa de la PESG, contando para los mismos con el apoyo de la UEO (está por definir con qué procedimientos).

- c) Igualmente, la UE y la UEO deberán preparar la aplicación práctica del artículo 17.3 del nuevo TUE, que prevé el recurso de la UE a la UEO para realizar operaciones humanitarias y de gestión de crisis (las misiones de *Petersberg* enunciadas en el artículo 17.2) cuya realización haya decidido la Unión en cumplimiento de los objetivos de la PESG. La UEO ejecutará esas misiones de forma autónoma, pero actuando de manera consistente con las orientaciones del Consejo Europeo.

Habrá que definir la manera en que se transmitirá y cumplirá un mandato de la Unión para este tipo de operaciones, para lo cual se cuenta con la experiencia (casi nula) en la puesta en práctica del artículo J.4.2 del actual TUE (Tratado de Maastricht). Previsiblemente continuarán, teniendo en cuenta los resultados de Amsterdam, los contactos y seminarios informales iniciados también durante el primer semestre de 1997 por expertos de la UE y la UEO sobre esta cuestión. En este contexto habrá que tener también en cuenta la relación con la OTAN, ya que la UEO pudiera recurrir a medios y dispositivos de mando aliados (previamente identificados como parte del desarrollo de la identidad europea dentro de la Alianza), sobre todo para operaciones de cierta envergadura.

- d) Teniendo en cuenta todo esto, y la perspectiva más remota de una integración, en virtud del protocolo anejo al TUE sobre el artículo 17, la UE y la UEO deberán negociar mecanismos de cooperación más ambiciosos en el plazo de un año antes de la entrada en vigor del nuevo TUE (es decir, de aquí a casi tres años, contando el proceso de ratificación del Tratado). A fin de adelantar el trabajo, convendría ir ya identificando áreas concretas para esa cooperación durante los próximos meses.

Obviamente, además de profundizar las medidas ya contenidas en la Declaración, habrá que concebir otras que faciliten y concreten la relación UE-UEO en lo que se refiere a la formulación de la política de defensa común y a la aplicación práctica del artículo 17.3 en misiones de gestión de crisis (tal como se ha indicado anteriormente).

En ese contexto, habrá que tener también en cuenta la perspectiva (aún remota pero ya contenida en germen en las actuales disposiciones) de una posible integración de la UEO en la UE. En este contexto son posibles medidas sencillas como la unión de los cargos de secretario general de la UEO y de secretario general del Consejo de la UE en una misma persona, la fusión o uso conjunto de ciertos órganos, etc.

La IESD y la OTAN

El desarrollo de la IESD dentro de la OTAN tiene lugar en el contexto de un profundo proceso de transformación de la Alianza. Tras las radicales innovaciones en el escenario de la seguridad colectiva, la evidencia percibida es que la amenaza ha cambiado de carácter hasta el punto de que ya no puede hablarse de «amenaza» en el sentido militar de la palabra, pero sí de nuevos riesgos, o del resurgimiento de otros que vienen de antiguo: los que dimanar de los excesos nacionalistas, el antagonismo de minorías étnicas y culturales, que es sobre todo una fuente potencial de conflicto en la fase de consolidación de los Estados de Europa Central que persiguen la recreación de su simbología e intereses aglutinantes.

Una segunda proyección innovadora —consecuencia de la peculiaridad intrínseca de los nuevos riesgos— es la operativa. La OTAN, sin dejar de ser una Organización defensiva, ha pasado a ser, además, una Organización pacificadora y de interposición. Tal proyección ha supuesto la participación de fuerzas en misiones no previstas en el Tratado fundacional, fuera incluso del ámbito territorial definido para sus funciones tradicionales defensivas y disuasorias. Todo ello, es la consecuencia evidente de la actual solidez y eficacia militar de la Alianza y del consiguiente papel ordenador y estabilizador en el espacio europeo. Y, en ese capítulo de resultados, es de destacar también que, de su exitosa ejecutoria anterior, tanto como de su actual coherencia de objetivos, nace el deseo insistente de los países de Europa Central de integrarse en la Alianza, como el medio para ellos más eficaz de ver garantizada su propia seguridad, sin menoscabo de su permanente buena relación global con sus vecinos orientales.

El proceso de adaptación doctrinal e institucional a la nueva realidad ha sido laborioso: iniciado en la Cumbre de Londres (1990) y proseguido en las de Roma (1991) y Bruselas (1994), alcanza precisión conceptual en la Reunión Ministerial de Berlín, el 3 de junio de 1996. La configuración de la nueva OTAN queda sellada en la Cumbre de Madrid. El acuerdo con la

Federación Rusa es, a todas luces, la clave de bóveda de los hitos que habían de franquearse para la ampliación contemplada.

Para ello, la reestructuración interna es igualmente imperativa. Así, se ha considerado necesario introducir una nueva estructura de mandos, más reducida y más ágil, así como la puesta en pie de unas Fuerzas Operativas Combinadas-Conjuntas (conocidas con las siglas anglosajonas CJTF), especialmente requeridas para las referidas misiones de pacificación e interposición. En ese contexto se engarzan también, los esfuerzos de adecuación que están sobre la mesa de negociaciones de la UEO. Hay consenso decidido respecto de la «afirmación» de la IESD, que debe desarrollarse también en el seno de la Alianza. Sin perjuicio del vínculo transatlántico y con medios OTAN, se persigue no obstante que las operaciones configuren, notoriamente, intervenciones realizadas «bajo el control político y la dirección estratégica de la UEO» y llevadas a cabo en aplicación de la PESC de la UE.

El desarrollo de la identidad europea dentro de la OTAN abarca, en concreto, cuatro aspectos básicos, en los que se han producido avances significativos desde las Reuniones Ministeriales de Berlín y Bruselas de 1996.

Mando europeo dentro de la OTAN

El Consejo Atlántico Norte ha aprobado distintas disposiciones que deben permitir la identificación de un dispositivo de mando europeo dentro de la Alianza para la conducción de operaciones de la UEO.

Así, se ha reforzado la figura del vice Mando Aliado Supremo en Europa (SACEUR), como vértice de este dispositivo de mando, quien tendrá responsabilidades permanentes en tiempo de paz, crisis y durante la realización de las operaciones en las que no participan los aliados norteamericanos.

Asimismo, se ha avanzado en el procedimiento para la selección del comandante europeo de la OTAN en una operación de la UEO; en el planeamiento de esas operaciones en tiempo de paz; en la constitución de un cuartel general para el mando en el nivel estratégico (comandante de la operación, en terminología de la UEO) y en el nivel del comandante de la fuerza.

Identificación, entrega, control y devolución de activos y capacidades

La decisión de ceder medios y capacidades a la UEO se hará siempre caso por caso. Sin embargo, es necesario que tanto la identificación pre-

via de esos medios como los propios mecanismos para la transferencia estén previamente establecidos.

Respecto a la identificación de medios, el planeamiento de la defensa de la Alianza tendrá en cuenta las necesidades para la conducción de operaciones de la UEO. En este sentido, la UEO contribuirá este año a la directiva ministerial de la OTAN que inicia el ciclo de planeamiento.

Por lo que respecta a la cesión, control y devolución de los activos y capacidades, la OTAN y la UEO están elaborando un acuerdo-marco. Otros aspectos que deberán ser desarrollados se refieren a cuestiones legales, financieras y de control de la utilización de dichos medios.

Consultas e intercambio de información

Los mecanismos de consulta establecidos serán perfeccionados en el futuro, tanto los contactos rutinarios como los que se precisen como consecuencia de operaciones que haya de dirigir la UEO, respetando en cualquier caso los procesos de decisión vigentes en ambas Organizaciones.

En este sentido, se han aprobado directrices políticas para facilitar las consultas con la UEO sobre el desarrollo de la IESD dentro de la Alianza y otras medidas que servirán para promover el suministro de información a la UEO en el marco del acuerdo de seguridad entre la OTAN y la UEO. Resta ahora completar estas medidas con otras que atiendan en este ámbito a las necesidades de intercambio de información que se puedan derivar de operaciones reales.

Planeamiento militar y ejercicios para las misiones ilustrativas

Las misiones ilustrativas identificadas por la UEO han sido revisadas por las autoridades militares de la OTAN para, una vez discutidas entre ambas Organizaciones, servir de base para que la Alianza efectúe el planeamiento militar correspondiente y se realicen los ejercicios adecuados.

La cuestión del Mando Sur de la OTAN se enmarca en el contexto de la configuración de la IESD dentro de la Alianza y, concretamente, del proceso de definición de un dispositivo europeo de mandos dentro de la nueva estructura. La pretensión de que un europeo pueda ser designado al frente del mando de la Región Sur de Europa en Nápoles (CINCSOUTH) suscitó una enconada controversia entre Estados Unidos y Francia que ha entorpecido el desarrollo de la IESD y el propio proceso de configuración de una nueva estructura de mandos.

Varios aliados europeos, entre ellos España, han tratado de encontrar una solución de compromiso a esta cuestión, pero la firmeza de las posiciones de Francia y Estados Unidos ha impedido la solución a esta controversia. La «europeización» de la Alianza no debe polarizarse en torno a esta cuestión, que, por otro lado, no es vital.

El papel de la UEO en la nueva arquitectura de seguridad europea

El tercer elemento del nuevo «consenso estratégico» al que aludía en la «Introducción», p. 15, se refiere a la nueva arquitectura de seguridad europea. Lo primero es intentar delimitar un concepto intrínsecamente difuso puesto que se refiere a una realidad que se va definiendo sin un plan concreto.

La seguridad europea tiene múltiples actores: Naciones Unidas, OSCE, OTAN, UE, UEO, Consejo de Europa y muy diversas organizaciones subregionales. Tal diversidad de instituciones produce la apariencia de cierta confusión que se reproduce en la vida real cuando ante determinadas crisis (Bosnia, Zaire y Albania) se responde de forma tardía o poco coordinada o incluso sirve de excusa para la inacción.

Por encima de esta aparente confusión, que responde en realidad a voluntades nacionales discrepantes, debemos ser conscientes del valor que tienen todas y cada una de esas Organizaciones. Existen por un motivo determinado y todas hacen una contribución muy específica a la seguridad de sus miembros y de Europa en su conjunto. Lo importante para evitar confusiones es asegurar que todas esas Organizaciones estén adecuadamente coordinadas y lograr que sus funciones y actividades sean realmente complementarias. En frase felizmente acuñada, todas ellas deben formar un entramado de instituciones que se refuerzan mutuamente. Los esfuerzos para alcanzar ese objetivo están dando resultados positivos.

En el caso particular de las relaciones de la UEO con la Unión y la OTAN se ha logrado obviamente algo más que una mera coordinación. En el marco de la OSCE se está realizando además una importante reflexión sobre un «modelo de seguridad para el siglo XXI», que permitirá en el futuro una mejor coordinación de las funciones de cada institución, para lograr un verdadero espacio común de seguridad en todo el continente europeo, sin crear nuevas líneas divisorias.

Por todo ello, y a pesar de todas las insuficiencias, creo que es acertado hablar de una «arquitectura europea de seguridad». Sin prejuicio del imprescindible compromiso de defensa colectiva encarnado en la Alianza Atlántica, la seguridad europea, en su sentido más amplio, está basada en las contribuciones mutuamente complementarias de un conjunto relativamente ordenado de organizaciones. Ese orden y complementariedad se manifiestan tanto en el carácter propio de las respectivas aportaciones como en el ámbito de cobertura de cada organización.

Podemos comparar esto con una serie de círculos concéntricos: el más amplio, trascendiendo el contexto europeo pero incidiendo también en él, sería el de Naciones Unidas. A continuación, la OSCE representa la única Organización de seguridad genuinamente paneuropea y, al mismo tiempo euroatlántica.

En el área de la OSCE, y sin que exista jerarquía alguna, un nuevo círculo formado por los países de la Alianza Atlántica tiene en la OTAN el instrumento fundamental para la defensa de sus miembros. Además para ampliar al resto del continente el área de seguridad así creada, la Alianza está desarrollando relaciones de cooperación con gran número de países europeos en el marco de la Asociación para la Paz y del Consejo de Asociación Euroatlántico y está procediendo a la incorporación de nuevos miembros.

Se han ido desarrollando otros círculos de la arquitectura de seguridad europea: el Consejo de Europa, la UE, la UEO, las organizaciones subregionales, etc.

No quiero entrar aquí en el papel de la UE en esta arquitectura de seguridad. Baste decir que hay que distinguir dos niveles: la contribución de la UE a la seguridad de Europa en el marco de la PESC y el impacto que haya tenido desde el principio en la seguridad de Europa el proceso de integración europea. En este sentido, la misma existencia de la UE es una contribución a la seguridad en su sentido más amplio y que responde al concepto moderno de seguridad de carácter global en la medida que reconoce el vínculo existente entre los diversos aspectos políticos, económicos, culturales, legales, ecológicos, humanitarios, etc. que hacen posible una paz duradera y estable.

La integración europea, la propia estructura de la Unión, crean un entramado de intereses comunes, de políticas comunes, de mecanismos para prevenir o solucionar disputas. Con ello se ha logrado algo que parecía utópico hasta hace pocas décadas: la guerra entre Estados miembros es

hoy inimaginable. En combinación con la OTAN y con la UEO, que contribuyen a impedir una peligrosa «renacionalización» de las políticas de defensa, se ha creado así un núcleo de estabilidad en Europa.

Volvamos a la UEO, ¿cuál es su papel en esa arquitectura de seguridad europea?, ¿en qué consiste su aportación específica? Su papel es doble. Por un lado, como se verá más adelante es un instrumento de gestión de crisis al servicio de los europeos. Por el otro, como se recoge expresamente en la Declaración de la UEO aneja al Tratado de Amsterdam, la UEO reúne a todos los Estados miembros de la UE y a todos los Estados miembros de la Alianza Atlántica de acuerdo con sus respectivos estatutos. La UEO también reúne estos Estados con los Estados de Europa Central y Oriental vinculados con la UE por acuerdos de asociación y que son aspirantes a la adhesión tanto de la UE como de la OTAN. La UEO se establece así como un marco genuino para el diálogo y la cooperación entre europeos sobre asuntos de seguridad y defensa europeos en el sentido más amplio.

En cuanto a instrumento de gestión de crisis al servicio de los europeos, la UEO es hoy, habida cuenta de su desarrollo operativo en los últimos cuatro años, una Organización perfectamente capaz de afrontar crisis de intensidad media o baja. La UEO juega así un papel residual respecto a la OTAN, sin que el término residual sea peyorativo. Su campo de actuación se circunscribe a las misiones *Petersberg* en la que los americanos no participen. Es decir, operaciones militares de baja o media intensidad que no afecten a intereses vitales de los europeos. Y ello, porque no es imaginable, por el momento, una crisis de alta intensidad, o que afecte a los intereses vitales de Europa, en la que los americanos no quieran estar involucrados. La UEO no va a actuar en el campo de la defensa colectiva del artículo 5 del Tratado de Bruselas. Un ataque contra cualquiera de los miembros plenos de la UEO, que a su vez son miembros de la OTAN, es un supuesto que cae dentro del artículo 5 del Tratado de Washington y, por tanto, entrará en juego el mecanismo de defensa colectiva de la Alianza Atlántica. Lo mismo ocurriría en aquellas operaciones de gestión de crisis en las que participen los norteamericanos, que serán asumidas por la OTAN.

Cabe por tanto preguntarse qué valor tiene el compromiso de defensa colectiva en el marco de la UEO y si ésta es verdaderamente una Organización defensiva o un simple instrumento de gestión de crisis. El valor es fundamentalmente político y de doble carácter: por un lado como expresión de

solidaridad entre los miembros de la UEO y, por otro, como fundamento absolutamente necesario de una futura defensa común europea

En este sentido, se podría categorizar conceptualmente a la UEO como una Organización intergubernamental centrada en la posibilidad de acciones militares *ad hoc*, de geometría variable, para defender intereses europeos no vitales aunque compartidos, y capaz de movilizar para este propósito un amplio abanico de países europeos integrados, parcialmente integrados y preintegrados. En términos de reparto de cargas institucionales, tiene capacidad para una dirección europea separada de operaciones militares lideradas por Europa que, hasta el momento, no existe en la OTAN incluso después de la Cumbre de Madrid.

Cuenta con una capacidad de planeamiento, asesoramiento, movilización y ejecución político-militar que por el momento no existe en la UE, incluso después de Amsterdam. Permite acciones conjuntas, en términos de igualdad operativa, entre grupos de naciones —los 18 y los 28— que en estos momentos no recibe un tratamiento equitativo semejante ni en la OTAN ni en la UE; y está más flexiblemente adaptada que cualquiera de estas instituciones para actuar bajo el mandato y dirección de Naciones Unidas o la OSCE cuando sea necesario. Todo ello son rasgos útiles, incluso ventajas comparativas. Pero en contraste con estas ventajas está el hecho de que la UEO no ha sido todavía seleccionada por sus Estados miembros para llevar a cabo ninguna operación específicamente militar, de que sus acciones en la vida real han llenado nichos más pequeños y especializados, y de que existe una conocida reticencia para utilizarla tanto para propósitos militares como policiales en la antigua Yugoslavia de la forma propuesta por los americanos.

A la vista de lo anterior cabría preguntarse:

- ¿La opción ofrecida por la UEO para una operación europea de gestión de crisis en un marco institucional transparente y vinculante es la que los europeos, en términos políticos, realmente quieren o querrán utilizar?
- Incluso si no es así, ¿hay otros propósitos útiles a los que sirve la UEO en el estado actual de la seguridad europea mediante su existencia y actividades?
- Si la respuesta, por el contrario, es afirmativa ¿requiere esta opción necesariamente una institución de defensa europea separada? ¿Puede ésta ser ofrecida por la UE o la OTAN o una combinación de ambas y que debería cambiar para que esto ocurra?

A medida que la UEO coopera más estrechamente tanto con la UEO como con la OTAN, y comienza a facilitar un canal realista para quizás movilizar los recursos de ambos para apoyar una operación, ¿contribuiría ello a consolidar el papel de la UEO dada la forma conveniente y de bajo coste que ofrece para colmar un vacío institucional o, por el contrario, acabaría por dejar fuera a la UEO, al acercarse a la OTAN y a la UE e impulsar sus propias adaptaciones para expresar de forma más plena la IESD? En pocas palabras, ¿al hacer bien su trabajo hoy no podría la UEO quedarse fuera mañana? ¿y ello sería positivo o negativo en la perspectiva más amplia de la integración y de la seguridad europeas? (2).

Conclusiones

Las preguntas antes formuladas podrían servir de conclusión, sin embargo, parece útil terminar con una serie de puntualizaciones.

La triple dimensión institucional de la UEO, como instrumento autónomo de gestión de crisis, como parte integral del desarrollo de la Unión a la que facilita acceso a una capacidad operativa y como elemento esencial del desarrollo de la IESD en el seno de la Alianza, está muy definida tras las Cumbres de Madrid y de Amsterdam y el desarrollo operativo de la propia Organización en los últimos tres años. Por tanto, el marco institucional en el que va a desarrollarse la IESD es una referencia fija durante los próximos años.

Del esquema institucional anterior hay una institución que siempre está en el centro: la UEO. Por tanto, la IESD sólo se materializa en torno a la UEO y a su especial relación con la UE y en el futuro en torno a ésta cuando la UEO se integre en ella. La OTAN es un elemento esencial en la IESD pero sólo con carácter instrumental: proporcionar sus medios y capacidades para operaciones de la UEO evitando una costosa duplicidad de los mismos.

Además de ese papel central en desarrollo IESD, la UEO es un instrumento efectivo de gestión de crisis y en actual marco institucional fijado en Amsterdam debe jugar un papel importante en el reforzamiento de la PESC y hacer de ella un instrumento útil y creíble. Para ello debe existir

(2) ALYSON J. K. BAILES, directora política de la UEO, palabras de apertura del Seminario Anual del Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO, 22 de enero de 1998.

voluntad política, no sólo en UEO para activar la Organización en caso de crisis sino en el seno de la UE para poder recurrir a la UEO para aquellos aspectos de la PESC con implicaciones de defensa.

Sin embargo, esa voluntad política está afectada por las reticencias de algunos países a ceder competencias en materias del «ámbito íntimo» de los Estados, como es la política de defensa. Dichos recelos se basan en la desconfianza hacia la burocracia comunitaria, en el temor a una eventual pérdida de capacidad de decisión en grandes temas de Estado, como en el caso neutrales, y en el riesgo que algunos Estados ven en que un desarrollo efectivo de la IESD pueda debilitar el vínculo trasatlántico. No cabe duda que el tiempo irá disipando estos temores y recelos.

Para terminar, la UEO juega un papel importante en el nuevo entorno de seguridad europeo: es una institución central en la consolidación de la IESD, es un foro de diálogo y cooperación en asuntos de defensa europeos entre 28 países europeos y es el órgano político-militar europeo de gestión de crisis, con la capacidad operativa necesaria para serlo y con los medios para actuar, que son los que ponen a su disposición sus Estados miembros sobre una base nacional o multinacional o los medios y capacidades de la OTAN (que salvo casos muy específicos son también medios nacionales). Lo que necesita es la voluntad política de sus miembros para jugar plenamente ese papel.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS RELACIONES UE-UEO

LAS RELACIONES UE-UEO

Por IGNACIO PÉREZ CALDENTY

Introducción

La Declaración de la Unión Europea Occidental (UEO) aneja al Tratado de Maastricht de 10 de diciembre de 1991 sobre «El papel de la UEO y sus relaciones con la Unión Europea (UE) y la Alianza Atlántica», señala que:

«La UEO se desarrollará como componente de defensa de la UE y como medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica.»

Esta doble naturaleza ha marcado los trabajos de la UEO desde Maastricht, en tres ámbitos fundamentales: las relaciones con la UE, las relaciones con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y el propio desarrollo operativo de la UEO.

La citada Declaración contiene de hecho una serie de medidas para desarrollar unas relaciones más estrechas entre la UEO y la UE, entre las que se contemplan: reuniones conjuntas de grupos de trabajo; la creación de disposiciones para el intercambio de determinados documentos entre ambos Secretariados y participación de los mismos en reuniones de las dos Organizaciones; información y consulta a la Comisión de las actividades de la UEO; y armonización de las respectivas Presidencias.

El artículo J.4 del Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea [TUE]) marcaría, sin embargo, una nueva fase en el proceso de integración

europea sentando las bases para el futuro desarrollo de las relaciones entre la UEO y la UE. Así, el artículo J.4.1 del citado Tratado establece que:

«La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la UE, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común.»

A su vez, el artículo J.4.2 define el marco de las relaciones UE-UEO:

«La Unión pide a la UEO, que forma parte integrante del desarrollo de la UE, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.»

La Conferencia Intergubernamental (CIG) de la UE de 1996-1997 examinó el desarrollo de la PESC y de la relación UE-UEO. Por su parte, la UEO revisó la puesta en práctica de la Declaración de Maastricht, en la Reunión Ministerial de Madrid en noviembre de 1995, elaboró un documento «Contribución de la UEO a la CIG de la UE de 1996» que contenía una evaluación del desarrollo de la UEO desde Maastricht, proponía una serie de opciones para las futuras relaciones UE-UEO, y enumeraba varios principios y directrices ya acordadas, sobre defensa en el ámbito europeo. Esta contribución fue presentada formalmente al Consejo de la UE.

Dicho esto, puede decirse que las relaciones UE-UEO han experimentado un cambio sustancial tras el Tratado de Amsterdam. En efecto, dicho Tratado establece el acercamiento de la UE a la UEO, organización militar que podría, en el futuro, integrarse en la Unión y que debe proporcionar el necesario apoyo a ésta en los aspectos defensivos de la PESC. En este punto, los artículos J.3 y J.7 (artículos 13 y 17 de la versión consolidada del Tratado, respectivamente), contienen los principales cambios: en primer lugar, la referencia a que las directrices del Consejo Europeo para la PESC tomarán en cuenta a la UEO en aquellas cuestiones en las que la UE recurra a aquélla; en segundo lugar, la incorporación de las llamadas misiones *Petersberg*.

En la Declaración Ministerial de la UEO de 22 de julio de 1997, dicha Organización confirmó su disponibilidad para desarrollar sus relaciones con la UE y elaborar mecanismos para una cooperación reforzada, en particular (párrafo 7):

- Mecanismos orientados a mejorar la coordinación del procedimiento de consulta y de toma de decisiones de cada una de las Organizaciones, especialmente en situaciones de crisis.
- La celebración de reuniones conjuntas de los órganos competentes de ambas Organizaciones.
- La armonización, en la mayor medida posible, de la secuencia de las Presidencias de la UEO y de la UE, así como de las normas administrativas y las prácticas de ambas Organizaciones.
- Una coordinación estrecha de las actividades emprendidas por los servicios de la Secretaría General de la UEO y de la Secretaría General del Consejo de la UE, entre otras cosas, a través del intercambio y el envío en comisión de servicios del personal.
- La elaboración de disposiciones que permitan a los órganos competentes de la UE, entre ellos la Unidad de Planeamiento y de Alerta Temprana (UPAT), el acceso a los recursos de la Célula de Planeamiento, del Centro de Situación y del Centro de Satélites de la UEO.
- La cooperación en el ámbito del armamento, según proceda en el marco del Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO), en calidad de instancia europea de cooperación en materia de armamento, de la UE y de la UEO en el contexto de la racionalización del mercado europeo de armamento y del establecimiento de una Agencia Europea de Armamento.
- La elaboración de disposiciones prácticas encaminadas a garantizar una cooperación con la Comisión Europea, que reflejen su papel en el marco de la PESC tal y como se define en el TUE revisado.
- La mejora de las disposiciones con la UE en materia de seguridad.

Desde Amsterdam y la Declaración de julio de 1992, puede decirse, por tanto, que la UEO ha alcanzado un progreso notable en la implementación de las siguientes medidas:

- La decisión de reforzar el papel operativo de los miembros observadores de la UEO (es decir, aquellos miembros de la UE que no pertenecen a la OTAN), de acuerdo con las disposiciones del artículo J.7.3 (nuevo artículo 17.3 del Tratado de Amsterdam). Estas disposiciones constituyen un importante paso adelante en la cooperación UE-UEO en las tareas de gestión de crisis (las llamadas misiones *Petersberg*).
- La continuación de los trabajos sobre el *modus operandi* para la implementación del párrafo 2 del artículo J.4 del Tratado de Maastricht y el párrafo 5 del artículo J.7.

- La continuación del debate sobre la formulación de una Política Europea de Defensa Común (PEDC).
- La armonización de las Presidencias de la UE y de la UEO a la que ya nos hemos referido.
- La creación de una UPAT dotada con personal del Secretariado de la UE, de los Estados miembros, la Comisión Europea y la UEO. Esta Unidad reforzará la cooperación práctica diaria entre las dos Organizaciones.

En los últimos años, pueden citarse tres ejemplos de la creciente interacción UE-UEO:

- La contribución, entre julio de 1994 y octubre de 1996, de un contingente de policía a la Administración de Mostar por la UE.
- En noviembre de 1996, el Consejo Europeo solicitó a la UEO que examinara con urgencia la posibilidad de contribuir a los esfuerzos humanitarios de la UE en apoyo de los refugiados y personas desplazadas en la región de los Grandes Lagos.
- A través de su Programa PHARE para la reforma de la Administración pública en Albania, la UE apoya el Programa Elemento Multinacional de Asesoramiento a la Policía (MAPE), bajo la autoridad del Consejo de la UEO.

En este trabajo, analizaremos las relaciones UE-UEO a la luz del Tratado de Amsterdam y de la Declaración aneja de la UEO de 22 de julio de 1997. En primer lugar, nos centraremos en el *modus operandi* del artículo J4-J7 y los elementos prácticos de la relación UE-UEO. A continuación, examinaremos la PEDC y los distintos enfoques para llevarla a la práctica con especial referencia a las misiones *Petersberg*.

El *modus operandi* del artículo J4-J7

El artículo J.4.2 del TUE establece que:

«La Unión pide a la UEO que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. El Consejo, de común acuerdo, con las instituciones de la UEO, adoptará las modalidades prácticas necesarias.»

Por su parte, el artículo J.7 señala que:

«La Presidencia consultará con el Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC y velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento

Europeo. La Presidencia y la Comisión mantendrán regularmente informado al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de la PESC.»

El flow-chart

En la arquitectura de seguridad europea que está surgiendo, la gestión de crisis afectará, en la mayoría de los casos, a más de una organización simultáneamente, y en particular a la UE, la UEO, la OTAN y la Organización para la Seguridad de Cooperación en Europa (OSCE). La relación institucional entre la UE y la UEO, tal como se contempla en el TUE y en el Tratado de Amsterdam, y el reforzamiento de la cooperación institucional entre la UEO y la OTAN, permiten un enfoque global de la gestión de crisis. En esta línea de acción, la UEO ha elaborado un organigrama (*flow-chart*) que refleje el proceso de consultas entre la UE y la UEO y el necesario enlace de los respectivos procesos de toma de decisiones ante una situación de crisis. El *flow-chart* está basado en los siguientes principios:

- Las únicas operaciones que se consideran son aquellas llevadas a cabo por la UEO a petición de la UE.
- Se contemplan sólo aquellas operaciones que requieran la utilización de medios militares.
- El *flow-chart* no prejuzga los desarrollos futuros; sólo refleja la situación actual.
- El objetivo es reflexionar sobre los procesos de toma de decisiones relativos a las operaciones de gestión de crisis europeas.

El *flow-chart* contempla las siguientes fases en una posible crisis:

- *Fase 1*: surgimiento de una situación de crisis y evaluación de la misma. Antes o en caso del surgimiento de una situación de crisis, los Consejos de la UE y de la UEO examinarán los diversos aspectos de la situación de acuerdo con sus competencias respectivas. Es probable que la UE lleve a cabo una evaluación más a fondo dado que posee más medios de acción. En este proceso, la UE se apoyará en la UEO y en su experiencia político-militar e instrumentos militares para el seguimiento y evaluación de la situación. El Consejo de la UEO puede igualmente dirigirse al Consejo de la UE con una situación de crisis determinada y proporcionar a la UE una evaluación y opciones para una eventual acción.

En esta hipótesis, debe pensarse en los necesarios vínculos entre la UPAT de la UE y la Célula de Planeamiento y el Centro de Situación de

la UEO, además del indispensable contacto entre los Secretariados de ambas Organizaciones.

Una vez que la UE y la UEO tienen conocimiento de una situación de crisis, los mecanismos apropiados de contacto UE-UEO deben ser activados a fin de facilitar una evaluación conjunta de la situación. Estos mecanismos pueden incluir reuniones conjuntas a nivel de grupo de trabajo o a un nivel más alto. Por ahora, y en ausencia de otras disposiciones institucionales, los grupos más apropiados son el Grupo Político-Militar (PMG) en la UEO y los grupos regionales competentes y/o el Grupo de Trabajo de Seguridad en la UE (COSEC).

- Fase 2: decisión sobre una posible acción y desarrollo del plan operativo. Respondiendo a la solicitud de la UE, el Consejo de la UEO pondrá en conocimiento de aquella sus conclusiones sobre la factibilidad de la operación y las posibles opciones. Corresponde al Comité Político (COPO) y al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) preparar la decisión del Consejo de la UE. Es posible que el Consejo Europeo tenga que decidir sobre el establecimiento de directrices para asegurar un enfoque coherente tanto de la UE como de la UEO. El Consejo de Asuntos Generales de la UE adopta, por tanto, la decisión, y a su vez, el Consejo de la UEO aprueba las decisiones necesarias teniendo en cuenta las consideraciones militares oportunas.

En cuanto al grado de precisión de la decisión, la terminología empleada debe ser precisa respecto a los objetivos sin llegar a definir, sin embargo, las modalidades para la implementación de una operación militar de la UEO.

Sobre la duración de la operación, se acordó que la decisión de la UE puede incluir una cláusula de revisión y, posiblemente, un objetivo para la finalización de la operación teniendo en cuenta la evaluación militar y operativa proporcionada por la UEO.

Es importante resaltar que ambas Organizaciones deben ser muy claras respecto a los puntos de contacto que han sido designados. Por otra parte, puntos de contacto *ad hoc* pueden ser contemplados para cada caso en particular. Estos contactos pueden incluir al Secretariado de la UEO, la Célula de Planeamiento, la UPAT, y dependiendo de la naturaleza de la operación, a la Comisión Europea.

Puede decirse, en conclusión, que esta fase incluye la adopción y sustancia de la decisión.

- Fase 3: ejecución, seguimiento y fin de la operación. Una vez que la operación ha sido lanzada, el Consejo de la UEO ejercerá el control político-militar de la operación. Por otra parte, la necesidad de un intercambio significativo de información y de consultas constantes entre la UE y la UEO debe ser tenido en cuenta desde el principio hasta el final de la operación. Estos intercambios pueden exigir una coordinación tanto en Bruselas como en el terreno. Dependiendo de las características de la operación, un cuartel general adaptado a la contribución y presencia de las dos Organizaciones puede ser necesario, en especial, en el caso de las operaciones humanitarias o de carácter no militar.

En cualquier caso, es fundamental que, para el éxito de la operación, las responsabilidades estén claramente definidas y que la unidad de mando sea mantenida. En particular, la necesidad de que el comandante de la operación disponga de una única cadena de mando que desemboque en el Consejo de la UEO, debe ser respetada.

El marco institucional UE-UEO de una operación realizada en ejecución de una decisión de la UE basada en el artículo J.4-17.3 no puede, sin embargo, mantenerse por un periodo de tiempo mayor al que la UE considere necesario.

De la misma forma, la ejecución de una operación militar no puede ser mantenida por un periodo de tiempo superior al considerado necesario por la UEO desde un punto de vista militar. Las deliberaciones sobre la finalización de una operación pueden comenzar a instancias de cualquiera de las dos Organizaciones y deben ser acompañadas de las oportunas consultas UE-UEO.

Por último, si bien corresponde al Consejo de la UE decidir el final de la implementación de una acción de artículo J.4.2-17.3, es responsabilidad de la UEO decidir sobre la estrategia de salida, en consulta con el Consejo de la UE.

Este ejercicio se ha llevado a cabo durante las Presidencias francesa, griega y alemana en las reuniones del llamado Grupo *Ad Hoc* UE-UEO. Cabe destacar la celebración de un seminario conjunto UE-UEO, en junio pasado, que ha permitido comprobar en la práctica la aplicación del mecanismo de consultas entre ambas Organizaciones.

Cooperación entre los Secretariados de la UE y de la UEO

El párrafo 16 de la Declaración Ministerial de Erfurt de 18 de noviembre de 1997 dio un mandato al secretario general de la UEO para desarrollar propuestas que permitan una mayor coordinación y cooperación entre los Secretariados de la UEO y de la UE. Esta cooperación incluye los siguientes aspectos:

- Intercambio de información. Ello se realiza a través de los puntos de contacto de ambos Secretariados, contactos de alto nivel, e intercambios de otro tipo de información con ocasión de reuniones y seminarios.
- Intercambio de información escrita. El Secretariado de la UEO recibe regularmente información escrita (a través de COREU y otros documentos oficiales) relativa a varios órganos de la UE. Aquí, la UEO ha destacado la utilidad de recibir documentos u otra información relativa al desarrollo del primer y tercer pilar de la UE que se refieran a aspectos actuales de la cooperación UE-UEO. Por su parte, el Secretariado del Consejo de la UE recibe información escrita relativa a la actividad de órganos de la UEO teniendo en cuenta las oportunas consideraciones de seguridad. Para que el intercambio de información entre ambas Organizaciones sea más eficaz, los Secretariados están estudiando la compatibilidad de los respectivos sistemas de comunicación electrónica.
- Participación en los Consejos UE-UEO. Aunque el secretario general del Consejo de la UE asiste regularmente a las ministeriales de la UEO, no ocurre lo mismo con el secretario general de la UEO en las reuniones del Consejo de la UE (hasta el momento, sólo ha asistido a una reunión).
- Coordinación de fechas y lugares de las reuniones. La preparación y celebración de un número creciente de reuniones UE-UEO exigirá una cooperación más estrecha entre los respectivos Secretariados, incluyendo las implicaciones prácticas de las reuniones «15+28» sobre cuestiones que son tratadas a 28 en la UEO.
- Existen otros ámbitos en los que el contacto entre los Secretariados UE-UEO es susceptible de ser desarrollado. Por ejemplo, en la participación en ejercicios de gestión de crisis. Así, el Secretariado del Consejo de la UEO asistirá como observador al ejercicio *Crisex 98* en noviembre.

Armonización de las Presidencias

Esta iniciativa, promovida por Alemania, corresponde a la finalidad de obtener un mayor y más rápido intercambio de información entre la UE y la UEO

así como una mayor coordinación de los procesos de toma de decisiones entre ambas Organizaciones. Está previsto que, a partir del 1 de enero de 1999, empiece a aplicarse este principio, y será Alemania quien asuma la Presidencia UE-UEO durante el primer semestre de ese año.

Aspectos de seguridad en las relaciones UE-UEO

La Declaración Ministerial de la UEO de 22 de julio de 1997 señalaba las cuestiones de seguridad como uno de los aspectos en los que la cooperación UE-UEO podía ser reforzada. Por su parte, la Declaración de Erfurt de 18 de noviembre de 1997, también se hizo eco de este objetivo.

Para llevar estas propuestas a la práctica, el Comité de Seguridad de la UEO ha seguido de cerca la labor realizada en esta materia tanto por el Secretariado del Consejo de la UE como por la Comisión Europea.

Sin embargo, la conclusión de un acuerdo de seguridad UE-UEO sigue siendo una cuestión pendiente.

La UPAT de la UE

Esta iniciativa se ha convertido en uno de los canales más importantes e interesantes para que la UEO contribuya a la PESC. En este sentido, la relación de la UPAT con la UEO debería contemplar varios aspectos que vayan más allá de un simple intercambio de personal. Obviamente, esta relación se verá afectada por la decisión que se adopte sobre el acuerdo de seguridad UE-UEO. Existen varios elementos de la UEO que podrían ser puestos a disposición de la UPAT o compartidos con ella: entre otros, el Centro de Situación, el Centro de Satélites, documentación UEO (conceptos operativos y planeamiento; modalidades de gestión de crisis, por ejemplo), e intercambios de personal en tiempos de paz por periodos cortos de tiempo. Por último, podrían elaborarse procedimientos de intercambio de información, consulta y colaboración.

En cuanto a la organización de la UPAT, se trata de una cuestión todavía en fase de discusión. En efecto, aquí se plantean varias cuestiones como la relación entre la UPAT y la Unidad PESC y su integración en el Secretariado de la UE. Por otra parte, está por definir la contribución de la UEO a la UPAT, incluyendo la conveniencia de nombrar un funcionario de dicha Organización que estaría destacado en la unidad.

La Declaración de Bruselas de julio de 1997 se refiere a esta cuestión al señalar, en su párrafo 7, que la UEO elaborará conjuntamente con la UE, mecanismos para una cooperación reforzada, en particular la posibilidad de que los órganos relevantes de la UE, incluyendo la UPAT, utilicen los recursos de la Célula de Planeamiento, el Centro de Situación y el Centro de Satélites de la UEO. Evidentemente, estos mecanismos deberán precisar los criterios legales, incluyendo los aspectos de seguridad, que permitan a la UEO contribuir a la labor de la mencionada unidad. Sin embargo, parece obvio que esta reflexión sólo podrá llevarse a cabo una vez que se hayan acordado las modalidades relativas al establecimiento y a la composición de la UPAT.

Por otra parte, puede destacarse la voluntad de Italia (que asumió la Presidencia de la UEO el pasado 1 de julio) para analizar la eventual contribución y relación de la UEO con la UPAT (en especial, a través de la Célula de Planeamiento). Ello constituye una excepción (y demuestra la importancia que algunos países dan a la Unidad) a los objetivos de la Presidencia italiana, consciente de los límites impuestos por un Tratado de Amsterdam todavía no ratificado.

La Política Europea de Defensa Común (PEDC)

Introducción

El debate sobre la PEDC refleja, en gran medida, las dificultades a las que se enfrenta diariamente la formulación de la PESC, y las vacilaciones de la UEO a la hora de convertirse en el componente de defensa de la UE.

El proceso de definición de una PEDC arranca de las disposiciones del TUE y de la Declaración de Maastricht (1). Así, el TUE en su artículo J.4.1 incluye en la PESC «la definición de una política de defensa común». Por otra parte, en la Plataforma de La Haya de 1987, se afirma que:

«La construcción de una Europa integrada seguirá estando incompleta mientras no se haga extensiva a los ámbitos de la seguridad y la defensa.»

(1) CARRILLO ROBLES, M. *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, p. 151. McGraw Hill. Madrid, 1997.

(2) *Ibidem*.

La Declaración de Kirchberg de 9 de mayo de 1994 incluía un mandato al Consejo Permanente para que comenzara los trabajos para la definición de una política de defensa común (2). Ese mandato condujo al Documento «Conclusiones preliminares sobre la definición de una política europea de defensa común» y a la Declaración de Noordwijk aprobados por el Consejo de la UEO el 14 de noviembre de 1994. El primero de ellos o Documento de Noordwijk puede definirse más como una aportación sustantiva de la UEO a la definición de una PEDC que como una propuesta formal sobre la CIG de 1996. Dicho Documento constituye, por tanto, una primera formulación sobre la PEDC, que recopila ciertos principios y datos ya conocidos sobre la actividad de la UEO, e incorpora otros elementos más novedosos. Precisamente, uno de los primeros apartados del citado Documento lleva por título «Política europea de defensa común: definición y ámbitos». Este apartado determina el contenido, funciones, objetivo, intereses y responsabilidades de los Estados europeos en materia de seguridad y defensa.

Es evidente que el proceso de desarrollo de la PEDC será necesariamente gradual, y que, a corto plazo, los avances serán modestos.

Dicho esto, y en una primera aproximación, la PEDC puede abarcar tres ámbitos de actividad:

- La concertación sobre los objetivos estratégicos. Se trata, sin duda, del aspecto más importante de la PEDC y que requiere un tratamiento al más alto nivel político. Este ámbito supone la definición de los intereses de seguridad europeos y posibles amenazas así como el análisis estratégico común y la evaluación de situaciones.
- La concertación sobre los conceptos de defensa. Los conceptos de defensa no se reducen a la reproducción del concepto estratégico de la Alianza. Un acercamiento progresivo de los conceptos nacionales en esta materia es posible en torno a las siguientes cuestiones: marco de empleo de fuerzas; misiones de las Fuerzas Armadas; y definición de las funciones operativas.
- La organización de los medios de defensa. Este aspecto de la PEDC se refiere tanto a las fuerzas como al armamento (esta cuestión será tratada más adelante). En este punto, el énfasis se centrará en la coordinación de los medios existentes, la identificación de las capacidades necesarias, las orientaciones relativas a la puesta en práctica de medios comunes, y las condiciones de utilización de esos medios.

La PEDC en el Documento de Noordwijk

Según el Documento de Noordwijk, la PEDC es parte de la política europea de seguridad en sentido amplio, y tiene dos funciones básicas. En primer lugar, reducir los riesgos y las incertidumbres susceptibles de amenazar los valores comunes, los intereses fundamentales así como la independencia de la Unión y de sus miembros. En segundo lugar, contribuir a la preservación de la paz y al fortalecimiento de la seguridad internacional. En cuanto al contenido, la PEDC debe comprender las cuestiones relativas a estructuras, mecanismos y capacidades necesarias, y la definición de los principios relativos a la utilización de las fuerzas y el armamento de los Estados miembros de la UEO. En este contexto, la PEDC tiene dos objetivos: garantizar una participación europea en la defensa colectiva, y asumir un compromiso activo en la prevención de conflictos y la gestión de crisis dentro y fuera del continente europeo. Por tanto, la PEDC debe, en principio, conducir a un aumento de la contribución europea a la defensa colectiva y a un mayor reparto de las responsabilidades en este ámbito entre Norteamérica y Europa.

Siguiendo en esta línea, el Documento de Noordwijk contempla una definición de responsabilidades y de intereses europeos en materia de defensa en cuatro niveles distintos (3). En primer lugar, los Estados miembros de la UEO tienen la responsabilidad directa de la seguridad y defensa de sus habitantes y territorios; en segundo lugar, ostentan la responsabilidad de proyectar la seguridad y la estabilidad occidental hacia el conjunto de Europa; en tercer lugar, tienen interés en promover la estabilidad de los países de la orilla sur del Mediterráneo a fin de reforzar la seguridad europea; por último, se declaran dispuestos a asumir su cuota de responsabilidad en la promoción de la seguridad, la estabilidad y los valores democráticos en el mundo, a través de la ejecución de medidas de mantenimiento de la paz y gestión de crisis bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o de la OSCE (4).

A continuación, el Documento de Noordwijk se centra en las relaciones de la UEO con la UE, la OTAN, la OSCE, los países de Europa Central y Oriental y el Mediterráneo (5). En el caso de la UE, destaca el grupo de trabajo sobre seguridad creado en el marco de la PESC.

(3) *Opus citada*, p. 153.

(4) *Ibidem*.

(5) *Opus citada*, p. 154.

La segunda parte del Documento de Noordwijk lleva por título «La construcción de una política europea de defensa común» y no presenta novedades destacables. En este punto, se incluyen dos apartados dedicados a las funciones política y operativa de la UEO. La función política reafirma la solidaridad como principio de cualquier política de defensa común y como base de una acción militar multinacional. En cuanto a la función operativa, se afirma que la decisión de participar en una operación determinada es una decisión soberana de cada Estado miembro. Sin embargo, se señala que una política de defensa común presupone la buena disposición de los Estados para compartir las responsabilidades de actividades de naturaleza operativa. Aquí, el Documento recuerda el principio del *European Burden Sharing* como fundamento esencial de una PEDC.

En síntesis, puede decirse que la Declaración de Noordwijk incorpora un consenso ya alcanzado en declaraciones anteriores. Se trata, por tanto, más de una declaración sobre el acervo ya existente en materia de seguridad y defensa que de una definición sobre la PEDC (6). Por otra parte, se observa a lo largo del Documento la ambigüedad que ha caracterizado a la UEO.

La PEDC en el Tratado de Amsterdam

El Tratado de Amsterdam supone un paso más en la configuración de una PEDC ya que establece el acercamiento resuelto de la UE a la UEO, contemplando la posibilidad de que ésta última se integre en la primera si así lo decidiese el Consejo Europeo. En efecto, y según el artículo 17 del citado Tratado:

«La UEO es parte integrante del desarrollo de la Unión y proporciona a ésta acceso a una capacidad operativa... La UEO apoya a la Unión en la formulación de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común.»

El Tratado de Amsterdam contempla, por tanto, una formulación progresiva de la PEDC, y confirma el compromiso de la Unión en el refuerzo de su seguridad a través de unos mecanismos de gestión de crisis más eficaces. Ello se pone claramente de relieve por la incorporación de las llamadas misiones *Petersberg* (que analizaremos posteriormente) al Tratado, y por el estrechamiento de las relaciones UE-UEO que permite el acceso de la Unión a una capacidad de gestión de crisis.

(6) *Opus citada*, p. 155.

El Tratado en cuestión reconoce que la formulación paulatina de una política de defensa común puede desembocar, a su vez, en una defensa común. Sin embargo, el texto de Amsterdam señala claramente que ello exigiría una decisión del Consejo Europeo y la aprobación de la misma por los Estados miembros de acuerdo con sus requisitos constitucionales. Asimismo, el Tratado confirma que la política de la Unión en esta materia no prejuzgará el carácter específico de la política de seguridad y defensa de ciertos Estados miembros, y que respetará las obligaciones de aquellos que sean miembros de la OTAN.

En síntesis, las disposiciones de Amsterdam permiten contemplar las primeras etapas de la formulación progresiva de una política de defensa común en el ámbito de la gestión de crisis. Asimismo, se pone de manifiesto la responsabilidad de la UE y de la UEO en trabajar conjuntamente en este proceso.

Sin embargo, y a pesar de ello, no puede decirse que exista, actualmente, un concepto de PEDC. En esta cuestión, en efecto, han surgido las reticencias de algunos países que ven con suspicacia el surgimiento de una política común.

Teniendo en cuenta lo anterior y que la PEDC no constituye, por el momento, un concepto unívoco, parece aconsejable analizar la formulación de la misma a través de las tres últimas Presidencias de la UEO: la francesa, la alemana y la griega. Así mismo, nos referiremos muy brevemente a los proyectos de la Presidencia italiana sobre esta cuestión.

LA PEDC DURANTE LA PRESIDENCIA FRANCESA

Según manifestaba el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Hervé de Charette, con ocasión de la presentación del programa de la Presidencia francesa de la UEO, la CIG de la UE debía desembocar en progresos reales en el ámbito de la seguridad y la defensa. En este contexto, la UEO se convertiría en el instrumento militar de la UE, y otorgaría a la PESC el componente militar que necesita.

Esta declaración de principio supuso el punto de arranque para el inicio de una reflexión sobre la PEDC que conllevaría la presentación de varias iniciativas por parte de Francia y que se discutirían, de manera informal, en el Grupo *Ad Hoc* UE-UEO. La idea era debatir sobre el posible contenido de la PEDC más que sobre las instituciones y los plazos.

Según la Presidencia francesa, del debate sobre la PEDC pueden destacarse los siguientes aspectos:

- La reflexión sobre la PEDC sigue siendo necesaria.
- En la situación actual, conviene evitar los aspectos institucionales. Ello no implica, sin embargo, que no se puedan clarificar los debates institucionales afin de formular una idea más precisa del posible contenido de la noción de PEDC.
- Se recuerda que la OTAN y la UEO asumen la defensa colectiva de sus respectivos miembros constatando que existe un campo para una política de defensa común sin que ello suponga la obligación para un Estado miembro de suscribir compromisos de defensa colectiva.
- El empleo común de Fuerzas Armadas para la gestión de crisis aparece como una primera expresión de una política de defensa común.
- En el abanico de las actividades de defensa que va desde la gestión de crisis a la defensa colectiva, cabe el desarrollo progresivo de una política de defensa común.

LA PEDC DURANTE LA PRESIDENCIA ALEMANA

En el marco del desarrollo de las relaciones UE-UEO, la «formulación progresiva de una política de defensa común» fue identificada como una de las cuestiones pendientes por la Presidencia alemana. En este contexto, se reanudaron las reuniones conjuntas UE-UEO iniciadas durante la Presidencia francesa para el desarrollo del (*modus operandi* del artículo J.4.2-J.7.3) y para llevar adelante el proceso de reflexión sobre una PEDC. El avance fue más bien lento dada la firme posición contraria del Reino Unido. Desde un principio, Alemania dio una importancia prioritaria al desarrollo de una PEDC, basado en los siguientes puntos:

- La identificación, como primer paso en la formulación de la PEDC, de elementos constitutivos (*building blocks*). De esta forma, el desarrollo de la PEDC no debía hacerse de arriba hacia abajo sino al revés.
- La opinión de que, en línea con el Tratado de Amsterdam, había que empezar con aquellas cuestiones relativas a las tareas de *Petersberg*. Como primer paso, Alemania sugirió abordar la cuestión de la utilización de medios militares en el marco de la asistencia humanitaria de la UE. El seminario conjunto sobre cooperación cívico-militar que tuvo lugar en París en diciembre del pasado año podía servir como punto de partida.
- Por último, se proponía mejorar la metodología de trabajo dotando, por ejemplo, al Grupo *Ad Hoc* UE-UEO de un apoyo administrativo.

- Estas ideas fueron luego recogidas por la Presidencia griega de la UEO.
- Las propuestas alemanas, en particular las relativas a los *building blocks* y las tareas *Petersberg*, suscitaron el apoyo de varios países, entre ellos España. Aún así, Alemania contemplaba con cierto escepticismo la posibilidad de realizar grandes progresos en la PEDC antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. De lo que se trataba, por tanto, era de iniciar el proceso sin pretender grandes planteamientos.

LA PEDC DURANTE LA PRESIDENCIA GRIEGA

Aunque en el programa de la Presidencia griega figuraba como objetivo prioritario:

«El reforzamiento de la relación UEO-UE a través del examen de propuestas sobre modalidades de cooperación y vínculos prácticos entre ambas Organizaciones.»

Lo cierto es que se ha tratado de una Presidencia de transición. En efecto, Grecia nunca creyó que pudiera avanzarse mucho en las relaciones UE-UEO y, desde un principio, se planteó objetivos más bien modestos. A ello hay que añadir su contencioso con Turquía que ha contribuido a desviar la atención de Grecia de la reflexión sobre el desarrollo de la relación UE-UEO. Ello ha conllevado que cuestiones como la PEDC no hayan recibido un gran impulso. No obstante, durante esta Presidencia, se han producido importantes iniciativas (como la de Alemania, apuntada anteriormente) que han contribuido, de manera no desdeñable, al debate sobre la formulación de una PEDC.

En este punto, tiene especial importancia el informe sobre la interconexión entre los aspectos civiles y militares dentro de una PEDC elaborado conjuntamente por las Presidencias griega de la UEO y británica de la UE. Este Documento perseguía una mayor claridad conceptual a la hora de abordar la formulación de una PEDC. Se añadía que este proceso debía centrarse en la prevención de conflictos y la gestión de crisis en Europa y su periferia. Asimismo, se insistía en la necesidad de que el desarrollo de una PEDC se realizara en armonía con:

«El marco más amplio de la cooperación de defensa transatlántica en la OTAN.»

Por último la referencia a las misiones *Petersberg* cobraba especial relevancia.

Uno de los aspectos más novedosos en este enfoque, lo constituía el papel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). El punto de partida consiste en establecer una definición clara de las ONG a efectos de las tareas *Petersberg*. De esta forma, se propugnaba el reconocimiento de las ONG como elemento en el entorno operativo de una misión *Petersberg*. Las ONG tienen como objetivo proporcionar apoyo crucial a la UEO en los siguientes aspectos: evaluación de necesidades de la población civil; alerta temprana; movilización rápida; apoyo a largo plazo; e imparcialidad.

El Documento sobre la interconexión suscitó numerosos comentarios entre los que puede destacarse la posición de Francia que resulta, además, interesante para el desarrollo de la PEDC en general. En efecto, para este país, la cuestión esencial en todo el debate es el papel de la UE y la articulación de esta última con la UEO en el espíritu y la letra de Amsterdam. Por otra parte, la contribución francesa al citado Documento destacaba que la PEDC no debe quedar reducida a las misiones *Petersberg* y que, además, el papel de la OTAN debe ser presentado de forma equilibrada en el contexto del reforzamiento de la estabilidad y la seguridad en Europa.

LA PEDC Y LA PRESIDENCIA ITALIANA

Como señalábamos anteriormente, de la Presidencia italiana de la UEO (1 de julio-31 diciembre de 1998), no se esperan grandes avances en las relaciones UE-UEO. Lo más probable es que Italia se centre en aquellos aspectos de las relaciones que no dependan tanto del Tratado de Amsterdam (al no haber éste entrado en vigor todavía). En el ámbito de la PEDC, no parece que se vayan a producir importantes novedades. Aún así, la Presidencia italiana tiene previsto organizar un foro UEO-UE en el mes de noviembre en Roma, en el que se analizará el papel actual y la evolución de las instituciones con competencias en materia de seguridad y defensa a la luz del Tratado de Amsterdam.

ESPAÑA Y LA PEDC

Especial mención merece la contribución de España a todo el debate sobre la PEDC. Nuestro país presentó en la reunión del Grupo *Ad Hoc* UE-UEO del pasado 4 de febrero unas reflexiones que, en general, fueron muy bien acogidas por el resto de los países miembros. Siguiendo en parte las tesis alemanas, España es partidaria de un enfoque de formulación de la PEDC mediante *building blocks*. En este esquema, las tareas de

Petersberg como una primera expresión de la PEDC, tienen particular relevancia. Por otra parte, resulta interesante detenerse en el marco conceptual de la PEDC que España propone. Este marco contiene los siguientes elementos: la PEDC como parte integrante de la PESC; la determinación de los objetivos de defensa común de los países UE-UEO; el papel europeo en la gestión de crisis; la cooperación en materia de armamentos; el papel del Consejo Europeo así como de las instituciones de la UE y de la UEO; y el desarrollo de la IESD dentro de la UE, la UEO y la OTAN.

Recientemente, el pasado 10 de junio, España presentó un segundo *Non paper* sobre la PEDC que está actualmente siendo estudiado por los otros participantes en las reuniones del citado Grupo *Ad Hoc*. Esta segunda contribución lleva más lejos la reflexión contenida en el primer *Non paper* señalando que debemos trabajar rápidamente para no perder el impulso de Amsterdam. En este contexto, el enfoque por *building blocks* sigue siendo válido, pero la reflexión sobre una posible PEDC no debe limitarse sólo a las tareas *Petersberg*, sino que debe fraguarse un consenso sobre el marco general (dotado de la necesaria flexibilidad) de una posible PEDC.

Aparte de las misiones *Petersberg*, existen otros aspectos que deberían ser considerados: el mandato y objetivo de dichas operaciones; los mecanismos institucionales de coordinación de las actividades de la UE y de la UEO (el *modus operandi* del artículo J.4.2-17.3); los medios operativos disponibles para dichas operaciones; y la posibilidad de utilizar medios OTAN, entre otros.

Por último, no podemos olvidar dos elementos que parecen obvios. En primer lugar, la definición de la PEDC (por ejemplo, discutiendo su contexto geoestratégico, identificando los riesgos y desafíos a los que debe hacer frente, y estableciendo los *roles* de las distintas instituciones y organizaciones que desempeñan un papel en este contexto). En segundo lugar, la perspectiva de una armonización progresiva de las políticas nacionales de defensa de los países de la UE y de la UEO. Esto es, las respuestas que cada uno de estos países da a los riesgos y desafíos antes mencionados.

En relación con las misiones *Petersberg*, y aún reconociendo la importancia de las mismas, España considera que una reflexión sobre la PEDC no puede limitarse a aquéllas sino que debe abarcar un marco más amplio. Aquí se puede hacer referencia, por ejemplo, al análisis de las capacidades operativas y de las fuerzas nacionales y multinacionales disponibles, la relación con otras organizaciones y la interacción con la Alianza Atlántica.

Por otra parte, las cuestiones puramente militares deberían ser debatidas en el contexto de la UEO. En cuanto a la cooperación en materia de armamento y la reestructuración de la industria europea de defensa, aspectos ambos de especial relevancia para la PEDC, se requerirá una reflexión política más amplia, a varios niveles, en la UE, la UEO y el GAEO.

LAS MISIONES PETERSBERG

En la Reunión Ministerial de la UEO de Petersberg (Alemania) de 19 de junio de 1992, se acordó reforzar el papel operativo de la UEO en línea con las decisiones de Maastricht. En este sentido, la Declaración de Petersberg, en su sección segunda titulada «Sobre el reforzamiento del papel operativo de la UEO» señala, en su párrafo 4, que:

«Aparte de contribuir a la defensa común de acuerdo con el artículo 5 del Tratado de Washington y el artículo V del Tratado de Bruselas modificado, respectivamente, unidades militares de los Estados miembros de la UEO, actuando bajo la autoridad de la UEO, podrán ser utilizadas para: misiones humanitarias y de rescate; misiones de mantenimiento de la paz; y misiones de fuerzas de combate en la gestión de crisis incluyendo el establecimiento de la paz». Por otra parte, el párrafo 5 de la citada Declaración señala que «el planeamiento y ejecución de estas tareas será plenamente compatible con las disposiciones militares necesarias para asegurar la defensa colectiva de todos los aliados.»

Para llevar a cabo estas acciones y otras, se ha creado el concepto de las llamadas Fuerzas a Disposición de la UEO (FAWEU) *Forces Answerable to the Western European Union*. Estas fuerzas procederían no sólo de los países miembros de la UEO sino también de los miembros asociados, de los observadores, y en algunos casos, de los socios asociados.

Las misiones *Petersberg* han sido identificadas como el primer y más importante elemento (*building blocks*) en la formulación de una política de defensa común. Estas misiones resumen el papel operativo de la UEO y constituyen la primera expresión de la PEDC. En este contexto, es de especial interés la utilización de medios militares de la UEO en apoyo de operaciones humanitarias de la UE. Sin embargo, también existen otros aspectos que deben ser considerados, como el mandato y los objetivos de esas operaciones, los mecanismos institucionales para coordinar la actuación de la UE y de la UEO en las mismas, los medios operativos

Europeos disponibles, y la posibilidad de contar con la cooperación o los recursos de la OTAN.

LA POLÍTICA EUROPEA DE ARMAMENTO COMO PARTE DE LA PEDC

Aunque esta cuestión se trata más extensamente en otro capítulo de esta *Monografía*, es conveniente referirse, aunque sea de manera breve, a la política europea de armamento como elemento de la PEDC. Podemos apuntar, por otra parte, que es en este punto en el que han surgido algunas de las mayores divergencias entre los países miembros, en especial entre los grandes productores de armamento (Francia, Alemania y Reino Unido fundamentalmente) y los países medios como España.

Algunos países (Francia entre ellos) consideran que la política europea de armamento constituye un elemento de primer orden en la formulación de una PEDC (siguiendo el enfoque de *building blocks* al que nos hemos referido anteriormente) y que, por tanto, una reflexión sobre la misma es una vía adecuada para avanzar en el desarrollo conceptual de esta política.

Para otros países como España, una política común de armamento sólo será posible cuando exista una política de defensa común y no antes. De hecho, el Tratado de Amsterdam en su artículo 17.1 establece que:

«La definición progresiva de una política de defensa común estará respaldada, según consideren adecuado los Estados miembros, por la cooperación entre sí en el sector del armamento.»

Conclusiones

Puede decirse que, desde Amsterdam, el desarrollo de las relaciones UE-UEO va por buen camino. Poco a poco, los diversos mecanismos para un estrechamiento de los vínculos entre ambas Organizaciones se van definiendo, y lo que es aún más importante, lo hacen desde una perspectiva eminentemente práctica.

Es evidente que así como en determinadas cuestiones, el avance ha sido importante (por ejemplo, en el caso del mecanismo de consultas y concretamente, en el desarrollo del *flow-chart* para una situación de crisis), en otros, el progreso es más lento. En particular, en la formulación de una política de defensa común, queda todavía un largo camino por recorrer, al existir discrepancias significativas entre varios países. Ello tiene su lógica por la dosis de renuncia que una política común en general supone (y ello

se ve a diario en el caso de la PESC) y la consecuente resistencia de los países afectados a suscribir posiciones comunes.

Sin embargo, incluso en el caso de la PEDC, las perspectivas son alentadoras, ya que la mayoría de los países que participan en los trabajos del Grupo *Ad Hoc* UE-UEO han expresado su acuerdo con el enfoque de *building blocks* y la importancia que las misiones *Petersberg* deben tener en este esquema.

Por otra parte, parece claro que el desarrollo de la relación UE-UEO estará condicionado, en buena medida, por la propia evolución operativa de la UEO y el grado de voluntad política que demuestren los dirigentes de sus países miembros.

En definitiva, la evolución de las relaciones UE-UEO deberá adaptarse a las cambiantes y poco predecibles circunstancias del entorno estratégico europeo y, progresivamente, encajar en la nueva arquitectura de seguridad en el continente.

CAPÍTULO TERCERO

LA UEO COMO FORO DE DIÁLOGO Y COOPERACIÓN

LA UEO COMO FORO DE DIÁLOGO Y COOPERACIÓN

Por GONZALO DE MONTOLIU ZUNZUNEGUI

(Las Altas Partes Contratantes), decididas a afirmar su fe en los derechos fundamentales del hombre [...]; a confirmar y defender los principios democráticos [...]; a fortalecer [...] los lazos económicos, sociales y culturales que ya les unen; a cooperar lealmente y a coordinar sus esfuerzos para constituir en Europa Occidental una sólida base para la reconstrucción de la economía europea; [...] a promover la unidad y alentar la progresiva integración de Europa; a asociar de manera progresiva [...] a otros Estados animados por la misma determinación [...].

(Preámbulo del Tratado de Bruselas modificado. París, 23 de octubre de 1954) (1).

Preámbulo

El principal objetivo de la Unión Europea Occidental (UEO), desde el momento de su fundación, es evitar una nueva conflagración en Europa, a través de la cooperación entre los europeos. La inspiración de partida

(1) Preámbulo del Tratado de Colaboración en Materia Económica, Social y Cultural y de Legítima Defensa Colectiva, firmado en Bruselas, 7 de marzo de 1948, enmendado por el protocolo que modifica y completa el Tratado de Bruselas, firmado en París, 23 de octubre de 1954.

de esta Organización, por tanto, está estrechamente ligada al motivo de este estudio, que pretende analizar el papel de la Organización como foro de diálogo y cooperación.

El principal antecedente próximo de la UEO se encuentra en el acuerdo de alianza y asistencia mutua suscrito entre Francia y Reino Unido el día 4 de marzo de 1947 (Tratado de Dunkerque). Este acuerdo, extendido posteriormente a los países del Benelux, dará lugar a la firma, el 17 de marzo de 1948, del texto constitutivo de la UEO, el Tratado de Bruselas.

Junto a una garantía de defensa colectiva (recogida en el artículo IV del Tratado de Bruselas y posteriormente en el artículo V del Tratado modificado), el acuerdo de Bruselas establecía el compromiso de desarrollar la cooperación en materias económicas, sociales y culturales. De hecho, el texto de Bruselas recibió el nombre de Tratado de Colaboración en Materia Económica, Social y Cultural y de Legítima Defensa Colectiva, esto es, recogía ya en su propia denominación la voluntad de cooperación entre sus signatarios.

El protocolo número uno del nuevo Tratado modificado (surgido de los Acuerdos de París, concluidos el 23 de octubre de 1954), daba un paso más en el objetivo cooperativo que inspiró al acuerdo, al eliminar las referencias a Alemania existentes en el texto precedente.

Las competencias en materia social y cultural incluidas en el Tratado de Bruselas fueron transferidas al Consejo de Europa en 1960. A su vez, la cooperación económica quedó vacía de contenido a partir de la integración del Reino Unido en las Comunidades Europeas. Finalmente, el diálogo político también perdió sentido a partir de la puesta en funcionamiento de la cooperación política europea (en las Comunidades Europeas). A pesar de todo ello, el Tratado de Bruselas constituyó una contribución fundamental para la «reintegración» de Alemania y para el mantenimiento de las relaciones con el Reino Unido antes de los años setenta.

Tras el periodo de «hibernación» sufrido por la UEO (entre 1954 y 1984), la Declaración de Roma de 27 de octubre de 1984 reactivó la Organización, y el Consejo de La Haya (exactamente tres años más tarde en 1987) adoptó la «Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad», en la que se manifiesta la necesidad de una cooperación Este-Oeste, eje central de este trabajo.

Pero es la «Declaración de los Estados miembros de la UEO que también lo son de la Unión Europea (UE) sobre el papel de la UEO y sus relaciones con la UE y la Alianza Atlántica» (aneja al Tratado de Unión Europea [TUE], o Declaración de Maastricht, de 10 de diciembre de 1991) la que inicia el camino de la apertura de la UEO; al definir su «doble naturaleza», como componente defensivo de la UE y como medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica; posteriormente, las Declaraciones de Petersberg (junio de 1992), Kirchberg (mayo de 1994), Noordwijk (noviembre de 1994) y siguientes, confirman la apertura definitiva de la Organización, con la creación de nuevos estatutos de participación en la Organización, a los que se va dotando de contenido; junto a los miembros de pleno derecho, se abre la puerta a los miembros asociados, observadores y socios asociados.

Como muestra de esta voluntad de implicación de los diferentes miembros de la UEO, debe destacarse el hecho de que la Declaración aneja al Tratado de Amsterdam, suscrita en el Consejo Ministerial celebrado por la UEO en Bruselas (22 de julio de 1997), fue adoptada por la UEO como tal y no por los Estados miembros, con el fin de permitir el concurso de los Estados observadores y asociados. Amsterdam abre de manera determinante las posibilidades de participación de asociados, observadores y socios asociados.

Dentro de las actividades de diálogo y cooperación que lleva a cabo la UEO, reviste una singular importancia el denominado «diálogo mediterráneo», el desarrollado con Chipre y Malta, y el diálogo sobre el mantenimiento de la paz en África, que son abordados en detalle en otro capítulo de esta *Monografía*.

Este capítulo se centrará, por lo tanto, en el repaso del nacimiento, la evolución y los contenidos de los diferentes estatutos de participación existentes en la UEO (miembros de pleno derecho, asociados, observadores y socios asociados), así como en exponer, de manera necesariamente breve, el alcance de las relaciones que la UEO mantiene con Rusia y Ucrania, en el extremo oriental de Europa, y con Estados Unidos y Canadá, al otro lado del Atlántico.

Dado el objetivo que anima este volumen, el presente capítulo tiene una naturaleza esencialmente descriptiva y retrospectiva, aunque pretende igualmente aportar, en cada apartado, algunas «valoraciones de futuro».

La UEO «a 28»: contenido de los diferentes estatutos

Los 10 Estados-Parte

Los miembros fundadores de la UEO son los cinco Estados-Parte del Tratado de Colaboración en Materia Económica, Social y Cultural y de Legítima Defensa Colectiva (Tratado de Bruselas, de 17 de marzo de 1948), al que se ha hecho referencia: el Reino Unido, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. Posteriormente, por los acuerdos de París (23 de octubre de 1954), el Tratado de Bruselas fue modificado para permitir la adhesión de Italia y la República Federal de Alemania.

Por cuanto hace referencia a España y Portugal, la apertura de negociaciones con la UEO tuvo lugar el 26 de mayo de 1988 en La Haya. Tras seis rondas negociadoras, el 14 de noviembre del mismo año 1988 se firmó en Londres el protocolo de adhesión por los ministros de Asuntos Exteriores de los siete miembros, más los de España y Portugal. En España, el protocolo fue ratificado por Su Majestad el Rey el 2 de agosto de 1989, siendo notificado al Gobierno de Bélgica, depositario del Tratado; concluido el proceso de ratificación, el 27 de marzo de 1990, España pasó a ser miembro de pleno derecho de la UEO.

El Consejo Ministerial del 20 de noviembre de 1992 aceptó la adhesión de Grecia; sin embargo, su estatuto de miembro de pleno derecho no entró en vigor hasta marzo de 1995, fecha en que finalizó el proceso de ratificación y, a partir de la cual, la UEO pasó a tener diez miembros de pleno derecho.

De acuerdo con lo establecido por la Declaración de Petersberg (19 de junio de 1992), los Estados miembros de la UE que acepten la invitación de adherirse a la UEO como miembros de pleno derecho se comprometen a respetar el Tratado de Bruselas modificado, los protocolos y textos asociados y los acuerdos firmados por los Estados miembros en virtud de las disposiciones del Tratado.

Asimismo, se comprometen a aprobar los acuerdos, tratados y declaraciones adoptados a partir de la de Roma del 27 de octubre de 1984, además de a aceptar íntegramente la parte tercera de la Declaración de Petersberg y a desarrollar la UEO como componente defensivo de la UE y como medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica, según los términos de la Declaración aneja al TUE.

El Tratado de Bruselas modificado no establece ninguna fecha para su expiración automática, como en ocasiones se señala. Según su artículo XII, pasados 50 años de su entrada en vigor, cualquiera de los Estados-Parte tendrá derecho a poner fin al Tratado, a condición de que dirija una declaración a este efecto al Gobierno belga, depositario del mismo, con un preaviso de un año. A estos efectos, puede tomarse en cuenta la fecha inicial del Tratado (1948) o la del Tratado modificado (1954); por tanto, la posibilidad de denuncia del Tratado podría darse en 1998 (no se ha tenido noticia de ninguna intención en este sentido), o bien en el año 2004.

Otro elemento de interés en esta breve aproximación al Tratado suscrito por los miembros de pleno derecho lo constituye la ausencia de límites geográficos expresamente determinados en su texto (si bien el propio nombre de la Organización hace referencia a Europa).

La pertenencia a la UE se señala en el Documento concluido en Petersberg como una condición para la adhesión a la UEO, requisito que puede entenderse reforzado a partir del Tratado de Amsterdam. Por su parte, la adhesión a la Alianza Atlántica no se exige formalmente para ser miembro de pleno derecho de la UEO, aunque en este sentido se han interpretado los artículos IV y V del Tratado de Bruselas, que se refieren a la «cooperación estrecha con la OTAN», al objetivo de «evitar el doble empleo» con estructuras de mando de la OTAN, etc.

Teniendo en cuenta lo expuesto, hasta el momento ha regido en la UEO la denominada «Doctrina Cahen», que recibe este nombre de quien fue su «arquitecto», el embajador Cahen, antiguo secretario general de la UEO. Esta Doctrina establece que la pertenencia simultánea a la OTAN y a la UE es una condición imprescindible para ser miembro pleno de la UEO. Dada la progresiva ampliación de competencias de los diferentes estatutos, así como el proceso de ampliación en curso tanto en la Alianza como en la UE, esta Doctrina se encuentra actualmente en proceso de revisión, según se expone posteriormente.

Finalmente, en un examen acerca del contenido del estatuto de los miembros de pleno derecho de la UEO, resulta esencial tener en cuenta el estado de las relaciones de esta Organización con la UE y la OTAN. Por cuanto se refiere a la UE, un capítulo de este trabajo aborda con detalle el estudio del TUE y su modificación en Amsterdam, los crecientes lazos institucionales entre ambas Organizaciones, los acuerdos de seguridad y el proceso de ampliación, entre otros aspectos. En relación con la OTAN, otro capítulo examina de manera específica el proceso de vertebración de

la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) a partir de la Cumbre de enero de 1994 y de las decisiones de Berlín (junio de 1996) y sus consecuencias. Por todo ello, no se abordan estas cuestiones en este capítulo.

*OTAN sí, UE no: Islandia, Noruega y Turquía,
los tres miembros asociados*

Como ha quedado señalado, la Declaración aneja al Tratado de Maastricht (10 de diciembre de 1991) determina la doble vocación de la UEO como brazo defensivo de la UE y como medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica.

Como consecuencia de esta definición, se invitó a los Estados miembros de la UE que no lo fueran de la UEO a incorporarse a la UEO como miembros plenos, o a adoptar la condición de observadores. Del mismo modo, se ofreció a los otros países europeos miembros de la OTAN el integrarse como miembros asociados, con el fin de que pudieran participar en las actividades de la UEO.

La Declaración de Petersberg (19 de junio de 1992) incluye una parte tercera relativa a «Las relaciones entre la UEO y los restantes Estados europeos miembros de la UE o de la Alianza Atlántica», en la que se recogen las condiciones que deberían contener las invitaciones dirigidas a los Estados para adquirir la condición de miembro de pleno derecho, observador o miembro asociado.

En ella se establece que los Estados europeos miembros de la Alianza Atlántica que aceptaran la invitación para convertirse en miembros asociados podrían participar plenamente en las actividades de la UEO —con los límites impuestos a la participación de los observadores— y ser asociados de manera permanente a la Célula de Planeamiento. Del mismo modo, se establecía la posibilidad de que se asociaran a las decisiones tomadas por los países miembros, aunque sin poder bloquear una decisión que hubiera sido objeto de consenso por aquéllos. Finalmente, se abría la posibilidad de que participaran en las operaciones militares de la UEO, en las condiciones definidas por los Estados miembros.

Unos meses después, con ocasión del Consejo de Roma (20 de noviembre de 1992), los ministros admitieron a Islandia, Noruega y Turquía como miembros asociados y aprobaron un Documento «Sobre la condición de miembro asociado».

En el campo del armamento, debe reseñarse que los 13 Estados europeos miembros de la OTAN (con excepción de Islandia) participaron, desde 1976, en el Grupo del Programa Europeo Independiente (IEPG); en la reunión de Bonn de 4 de diciembre de 1992 se acordó la incorporación a la UEO del Grupo, que pasó a denominarse Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO).

En el Consejo Ministerial de Kirchberg (Luxemburgo, 9 de mayo de 1994) se acordó reforzar la vinculación de los miembros asociados (Noruega, Islandia y Turquía), con la aprobación de una «Declaración relativa al Documento sobre la condición de miembro asociado», que equiparaba su estatuto, en muchos casos, al de los miembros plenos.

La parte tercera de la Declaración recoge las siguientes modificaciones:

- Cuando comprometan fuerzas en operaciones militares de la UEO (los miembros asociados) participarán, bajo las condiciones establecidas en el Documento de Roma de 20 de noviembre de 1992, sobre la misma base que los miembros de pleno derecho, así como en ejercicios asociados y en el planeamiento.
- Tendrán plenos derechos para designar Fuerzas a Disposición de la UEO (FAWEU) en siglas anglosajonas).
- Podrán designar oficiales para su incorporación a la Célula de Planeamiento, para el desarrollo de las misiones *Petersberg* (tareas humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y misiones de combate en gestión de crisis, incluyendo la imposición de la paz).
- Se conectarán a la Red de Comunicaciones de la UEO (WEUCOM) para acceder a las informaciones referentes a reuniones y actividades en las que participen.
- Finalmente, se invita a la Asamblea de la UEO para que estudie la participación de parlamentarios de estos países en la misma.

De acuerdo con estas estipulaciones, a partir de ese momento el estatuto de los miembros asociados de la UEO, aunque no sean partes del Tratado de Bruselas, queda configurado del siguiente modo:

- Participan plenamente en las reuniones del Consejo de la UEO, así como en sus grupos de trabajo y organismos subsidiarios, a no ser que la asistencia se limite a los miembros de pleno derecho a petición de la mayoría de ellos o de la mitad incluida la Presidencia (de acuerdo con las estipulaciones del artículo VIII del Tratado modificado).
- Se asocian a la Célula de Planeamiento, por el ejercicio de la facultad de nombrar un oficial de enlace permanente.

- Tienen los mismos derechos y responsabilidades que los miembros de pleno derecho, en lo que se refiere a las funciones transferidas a la UEO por otros foros o instituciones a las que ya pertenezcan.
- Tienen voz, pero no pueden vetar una decisión que haya sido objeto de consenso entre los Estados miembros.
- Pueden sumarse a las decisiones tomadas por los miembros de pleno derecho, así como participar en su puesta en práctica, a no ser que la mayoría de los miembros, o la mitad incluida la Presidencia, se opongan.
- Pueden tomar parte, en igualdad de condiciones, en las operaciones militares a las que destinen fuerzas, así como en los ejercicios y su planificación.
- Contribuyen financieramente a los presupuestos de la Organización.
- Como ha quedado señalado, pueden designar FAWEU y conectarse a la red WEUCOM.

Por su parte, la Asamblea Parlamentaria admitió la presencia de delegaciones de representantes y suplentes de los Estados asociados, garantizándoles una serie de prerrogativas, pero sin otorgarles derecho de voto.

La plena efectividad de dicho estatuto de miembro asociado estaba condicionada a que Grecia se adhiriera de manera definitiva a la UEO, una vez finalizado el proceso de ratificación de los nueve miembros plenos. Esto no se produjo hasta el 6 de marzo de 1995, por lo que, hasta ese momento, Islandia, Noruega y Turquía fueron considerados como «observadores activos» en la UEO.

A lo largo de 1994, los Estados asociados (junto con los observadores) participaron en la elaboración del Documento de «Conclusiones preliminares sobre la formulación de una política de defensa común», presentado al Consejo Ministerial de Noordwijk (noviembre 1994).

En Noordwijk se decidió asociar a todos los miembros de la UEO (entonces «los 27») en la elaboración de la «Reflexión común sobre las nuevas condiciones de seguridad en Europa», que fue aprobada en el Consejo de Lisboa (mayo 1995). Este Documento identificó los intereses comunes, los riesgos y las amenazas potenciales para la seguridad europea, a los que se intentó dar respuesta en el Documento «Seguridad europea: un concepto común de los 27 países de la UEO», aprobado por el Consejo de Madrid en noviembre de 1995.

Más adelante, la Declaración aneja al Tratado de Amsterdam, adoptada en el Consejo Ministerial de la UEO celebrado en Bruselas (22 de julio de 1997), establece el objetivo de examinar las modalidades necesarias para permitir a los miembros asociados (y a los observadores) participar plenamente, de acuerdo con sus estatutos, en todas las operaciones llevadas a cabo por la UEO.

Un paso significativo en la evolución del contenido de los miembros asociados se produjo a partir del Consejo Ministerial de Erfurt (18 de noviembre de 1997), que acordó permitir la plena participación de los asociados (también de los observadores), de acuerdo con sus estatutos, en la discusión de las materias de la agenda del Consejo Ministerial, los grupos de trabajo y los comités competentes que examinaran cualquiera de las fases de respuesta de la UEO a una crisis.

Ello anula lo establecido en el párrafo 3.1 de la Declaración de Roma sobre el estatuto de los miembros asociados, relativo a la posibilidad de que, a petición de una mayoría de los Estados miembros o de la mitad, incluyendo la Presidencia, la participación en reuniones del Consejo, sus grupos de trabajo y sus órganos subsidiarios quedara restringida a los miembros plenos.

Por otra parte, en Erfurt se establece igualmente que, si el Consejo decide considerar una situación de crisis para una posible intervención de la UEO, elaborará una directiva de planeamiento inicial para la Célula de Planeamiento. Una vez que dicha directiva haya sido promulgada, las previsiones establecidas en el párrafo 3.3 de la Declaración de Roma sobre el estatuto de los miembros asociados quedarán igualmente sin efecto (el precepto permitía a una mayoría de Estados miembros, o a la mitad incluyendo a la Presidencia, impedir la participación de los miembros asociados en la puesta en práctica de las decisiones adoptadas por los Estados miembros).

Con el fin de facilitar la plena participación de los asociados en operaciones individuales, el Consejo de Erfurt estableció también que:

- Un miembro asociado (o un observador) que haya notificado al Consejo Permanente su intención de contribuir a una operación llevada a cabo por la UEO, comprometiendo fuerzas militares y/o otras fuerzas adecuadas, en función de la naturaleza de la operación, tendrá derecho a participar, con los mismos derechos y obligaciones que los miembros de pleno derecho, en el planeamiento y la toma de decisiones en la UEO relativos a esa misión. Ello incluye el mismo derecho de partici-

pación en las estructuras de mando de la operación que otros países contribuyentes.

- Las disposiciones sobre la participación de los asociados en el planeamiento, preparación y desarrollo de ejercicios para las operaciones de la UEO seguirán estando en vigor.
- Los miembros asociados (y los observadores) podrán participar en los ejercicios de la UEO.
- Finalmente, recordó que los miembros asociados contribuyen al presupuesto regular de la UEO y a los costes comunes de las operaciones de la Organización y estableció la posibilidad de que designaran analistas en el Centro de Satélites.

En el Consejo Ministerial de Rodas (11 y 12 de mayo de 1998), los ministros recordaron su objetivo de desarrollar al máximo las posibilidades de participación de los miembros asociados en las actividades espaciales de la UEO y acogieron con satisfacción la decisión del Consejo Permanente relativa a la posibilidad de que destaquen analistas de imágenes en el Centro de Satélites.

Este somero repaso a la evolución del estatuto de asociado que comparten Noruega, Turquía e Islandia, permite constatar que su contenido ha ido reforzándose y enriqueciéndose de manera progresiva y constante (con Kirchberg, Amsterdam y Erfurt como las principales etapas del camino), de manera que ha alcanzado prácticamente el nivel de los miembros plenos en muchos aspectos. Esta creciente y leal implicación en las actividades de la UEO de estos tres miembros de la OTAN debe contribuir a dotar de solidez a una verdadera IESD.

UE sí, OTAN no: los países observadores

Cinco países tienen el estatuto de observador ante la UEO, aunque en los cinco no se cumple estrictamente el enunciado de este apartado, pues Dinamarca, a diferencia de los demás, sí es miembro de la OTAN. Acompañan a Dinamarca como observadores Irlanda (que accedió a este estatuto en 1992, al igual que Dinamarca) y Austria, Finlandia y Suecia (desde 1995).

La Declaración de Petersberg (19 de junio de 1992), a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior, establece que los Estados miembros de la UE que acepten la invitación para ser observadores de la UEO:

- Pueden asistir a las reuniones del Consejo de la UEO, si bien su presencia puede ser limitada a los miembros de pleno derecho, a petición

de la mayoría de los Estados miembros, o de la mitad, incluida la Presidencia.

- Pueden ser invitados a participar en las reuniones de los grupos de trabajo y a tomar la palabra en las mismas, previa petición.
- Se beneficiarán del mismo tratamiento que los miembros de pleno derecho en aquellas instancias a las que pertenezcan con anterioridad, cuyas funciones sean transferidas a la UEO.
- Por su parte, la Asamblea Parlamentaria concedió a los parlamentarios de los Estados observadores de la UEO la condición de «observadores permanentes».

En el Consejo Ministerial de Roma (20 de noviembre de 1992) se admitió a Dinamarca y a Irlanda como observadores y se aprobó una «Declaración sobre la condición de observador».

Por su parte, tras su integración en la UE (1 de enero de 1995), Austria, Finlandia y Suecia solicitaron acceder a la condición de observadores en la UEO. Austria y Suecia acudieron por primera vez como observadores al Consejo Permanente de la UEO del 10 de enero de 1995, en el que Finlandia estuvo presente como invitado informal, a falta de formalización de dicho estatuto, que completó posteriormente.

Las contribuciones de Austria, Finlandia y Suecia al Elemento Multinacional de Asesoramiento a la Policía (MAPE) de la UEO encuadrado en la Administración de la UE en Mostar supuso el comienzo en la participación de los observadores de la UEO en las operaciones de la Organización.

Al igual que los miembros asociados, los observadores participaron en la elaboración del «Documento de conclusiones preliminares sobre la formulación de una política de defensa común» (Noordwijk, noviembre de 1994) y, con todos los miembros de la UEO, en la «Reflexión común sobre las nuevas condiciones de seguridad en europa» (Lisboa, mayo de 1995) y en el «Concepto común [...]» aprobado en Madrid en noviembre de 1995.

Más adelante, la Declaración de Birmingham (7 de mayo de 1996) reconoce, en su punto 13, la experiencia de los Estados observadores en actividades de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, que podría permitirles aportar una enriquecedora contribución a las operaciones de tipo *Petersberg* desarrolladas por la UEO. Con este fin, el Consejo saluda las decisiones del Consejo Permanente relativas a la clarificación de la práctica y los procedimientos aplicables a estas operaciones.

Como constatación de la creciente implicación de los observadores en las actividades de la UEO, el Consejo Permanente tomó nota, el 9 de mayo de 1997, de la contribución de Austria, Irlanda y Suecia sobre la participación de los observadores no aliados en el proceso de planeamiento de la defensa, mientras que el Consejo Ministerial de París (12 y 13 de mayo de 1997) mostró su satisfacción por esta contribución y acordó su transmisión a la Alianza Atlántica.

La Declaración aneja al Tratado de Amsterdam, adoptada por el Consejo Ministerial de la UEO (Bruselas, 22 de julio de 1997), establece el objetivo de examinar las modalidades necesarias para permitir a los miembros observadores (y a los asociados) participar plenamente, de acuerdo con sus estatutos, en todas las operaciones llevadas a cabo por la UEO. Los ministros reiteraron su intención de examinar la cuestión de la participación de los observadores lo más plenamente posible, de acuerdo con su estatuto, en el planeamiento y en la toma de decisiones en el seno de la UEO, en todas las operaciones a las que contribuyan.

Tras estas declaraciones de intenciones, el Consejo de Erfurt (Alemania, 17 y 18 de noviembre de 1997) adoptó una importante decisión, al abrir las puertas a la participación de los Estados observadores en todas las operaciones de la UEO. Junto a ello, el Consejo amplió la plena participación de los Estados observadores en otras actividades y ámbitos de la UEO (2):

- Cuando la UE recurra a la UEO, de acuerdo con el artículo J.7.3 del TUE modificado, la discusión de los asuntos relevantes de la agenda del Consejo de la UEO y de sus grupos de trabajo y comités fundamentales estará abierta a la plena participación de los Estados observadores. Por tanto, la previsión que establecía que, en caso de que una mayoría de Estados miembros o la mitad incluyendo a la Presidencia así lo decidan, se excluirá a los Estados observadores de las reuniones del Consejo de la UEO, no será de aplicación.
- Un Estado observador que haya notificado al Consejo Permanente su intención de contribuir a una operación llevada a cabo por la UEO a petición de la UE, comprometiendo fuerzas militares y/o otras fuerzas adecuadas a la naturaleza de la operación, tendrá derecho a participar, con los mismos derechos y obligaciones que los miembros de pleno

(2) Consejo de Ministros de la UEO; Erfurt, 18 de noviembre de 1997. Documento CM (97).

derecho, en el planeamiento y la toma de decisiones de la UEO relativos a esa misión. Ello incluye el mismo derecho de participación que otros países contribuyentes en las estructuras de mando de la operación.

- Para el desarrollo del planeamiento de la operación de que se trate, los Estados observadores serán invitados a reforzar la unidad específica de la Célula de Planeamiento responsable de la operación con personal, teniendo en cuenta los términos de referencia que se elaboren. Los términos de referencia permitirán la participación en todos los trabajos de planeamiento y preparación de la operación, incluyendo reuniones y conferencias *ad hoc* y formales, grupos de trabajo, etc.
- Los Estados observadores que tomen parte en operaciones para las cuales la UE recurra a la UEO, deberán contribuir a los costes comunes y a cualquier coste adicional que se produzca para el presupuesto de la UEO, generado como resultado directo de la operación.

Con el fin de facilitar la plena participación de los Estados observadores en estas operaciones, en Erfurt se adoptó otra serie de resoluciones:

- Se les ofrecerá una conexión con la red WEUCOM para todas las comunicaciones referidas a reuniones y actividades en las que participen, siempre que cumplan los requisitos de seguridad fundamentales y que contribuyan a los costes de la red.
- Las relaciones entre los Estados observadores y el Estado Mayor Militar de la UEO se canalizarán a través de los delegados militares de los observadores. El personal militar adicional adjunto a estos delegados militares podrá actuar como punto de contacto para crisis específicas, a partir del momento en que el Consejo decida afrontar una crisis en la UEO.

Junto a esta serie de estipulaciones, el Consejo también tomó nota en Erfurt de los progresos realizados en la puesta en práctica de las previsiones de la Declaración de la UEO de 22 de julio de 1997, en relación con la posible participación de observadores no aliados en las actividades del GAEO y en los grupos de trabajo hasta el momento «a 13» (socios de la OTAN): EUROCOM (grupo que promueve la interoperabilidad entre los sistemas de comunicación tácticos de las fuerzas terrestres de sus países miembros); Grupo Logístico de Europa Occidental (WELG) y EUROLONG-TERM (elaboración de planes militares a largo plazo), de acuerdo con su estatuto; también, la posible implicación de los observadores en las actividades espaciales.

En la Reunión Ministerial de Rodas (11 y 12 de mayo de 1998) se recordó el objetivo de desarrollar al máximo las posibilidades de participación de los observadores en las actividades espaciales de la UEO y se tomó nota de la visita realizada al Centro de Satélites de Torrejón de expertos de los Estados observadores.

En esta reunión final de la Presidencia griega, los ministros también tomaron nota con satisfacción de que, de acuerdo con las decisiones adoptadas en Erfurt, Finlandia y Suecia asistieran a la reunión de los directores nacionales de armamento del GAEO celebrada en Berlín (13 de marzo de 1998) y de que Austria se encontrara reflexionando sobre su futura participación en las actividades del GAEO.

La aparente contradicción que puede suponer la voluntad del Consejo de no debilitar el «núcleo duro» de la Organización y la concesión del estatuto de observador a nuevos miembros en 1995 (Austria, Suecia y Finlandia), tenía como justificación la tradición de neutralidad de aquellas tres naciones, que aconsejaba una aproximación gradual a la UEO, tanto por posibles motivos de adaptación como, fundamentalmente, por razones de política interna de dichos países, donde gran parte de la opinión pública no estaba preparada (hace tres o cuatro años) para asumir la integración en una alianza de carácter defensivo.

En nuestra opinión, la situación ha variado notablemente en nuestros días. A la condición de activos miembros de la UE y, por tanto, de naciones que voluntariamente han asumido tanto el *acquis* comunitario como las últimas y trascendentes decisiones con implicaciones en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, de modo más concreto, en relación con la UEO (Declaración aneja al Tratado de Amsterdam, de 22 de julio de 1997), debe añadirse el estrechamiento de sus relaciones con la OTAN, a través del Programa de Asociación para la Paz reforzado (APP+) (3) y del Consejo de Asociación Euroatlántico. Por todo ello, cada vez tiene menos sentido, a nuestro juicio, el mantenimiento del estatuto de observador a largo plazo.

(3) Suecia firmó el Programa de Asociación Individual de la Asociación para la Paz (APP), 22 de agosto de 1994; Finlandia, 12 de octubre de 1994 y Austria, 26 de febrero de 1996. Irlanda es el único observador de la UEO que no participa en la APP.

Los 10 socios asociados

Poco tiempo después del «derrumbamiento» del muro de Berlín, símbolo del colapso del régimen imperante en la mayor parte de Europa Oriental y Central desde principios del siglo xx, la UEO inició su aproximación hacia las naciones limítrofes con los territorios de los miembros de la Organización hacia el Este. Así, ya en el Consejo Ministerial celebrado en Bruselas el 23 de abril de 1990, los socios de la UEO resaltaron la oportunidad de entablar contactos con los gobiernos democráticamente elegidos de Europa Central y Oriental.

Después de varias «misiones de exploración» efectuadas por el secretario general y la Presidencia en 1991 y 1992, el 19 de junio de 1992 se decidió en el —reiteradamente citado— encuentro de Petersberg (Alemania) la creación de un marco de diálogo para el encuentro con estas nuevas democracias, que recibió la denominación de Foro de Consultas.

El Foro estaba integrado por el Consejo Permanente de la UEO y los embajadores de Bulgaria, Checoslovaquia (la República Checa y Eslovaquia, tras su escisión), Hungría, Polonia, Rumania y los tres Estados bálticos. Se estableció que el Foro se reuniera, a nivel ministerial, con ocasión de los Consejos Ministeriales de la UEO.

El primer Foro de Consultas a nivel de embajadores se celebró en Londres el 14 de octubre de 1992 y su inauguración a nivel ministerial tuvo lugar unos meses después, el 18 de mayo de 1993. El Foro se constituyó como un instrumento de diplomacia preventiva, que actuara a través del diálogo político y la cooperación entre los Estados miembros de la UEO y sus socios de Europa Central. El intercambio regular de documentación e información sobre asuntos de seguridad de interés común y el diálogo directo constituyeron entonces una vía fundamental para el conocimiento mutuo.

A diferencia del entonces denominado Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), sustituido por el Consejo de Asociación Euroatlántico, constituido en el ámbito de la Alianza Atlántica, el diálogo en el seno del Foro de Consultas no se extendió a todos los antiguos componentes del Pacto de Varsovia, sino que se circunscribió a los nueve Países de Europa Central y Oriental (PECOS) que estaban desarrollando una relación especial con la UE, de cara a una futura adhesión.

Uno de los primeros frutos de este diálogo lo constituyó el ofrecimiento, realizado por los ministros de la UEO en su reunión de Luxemburgo

(5 de abril de 1993), de proporcionar ayuda civil práctica a Bulgaria, Hungría y Rumania, reforzando sus recursos para llevar a cabo el embargo en el Danubio decretado por Naciones Unidas contra Serbia, apoyo que fue muy favorablemente acogido.

En la Reunión Ministerial celebrada en Roma (20 de mayo de 1993), el Foro de Consultas decidió crear un grupo de asesores compuesto por representantes de alto nivel de las delegaciones de los miembros de la UEO y los consejeros de las representaciones diplomáticas de los PECOS y se acordó que el Grupo se reuniera al menos tres o cuatro veces al año.

La intensificación de los contactos entre la UEO y los entonces nueve llamados «socios de consultas» llevó a los ministros de la UEO, en su reunión de Luxemburgo del 22 de noviembre de 1993, a invitar al Consejo Permanente a que examinara un nuevo estatuto en favor de estas naciones. Con ocasión de este Consejo Ministerial de Luxemburgo se celebró también un seminario con los países miembros del Foro de Consultas sobre futuras misiones de paz comunes.

El estudio sobre el nuevo estatuto encomendado al Consejo Permanente se vio finalmente plasmado, en el Consejo Ministerial celebrado en Luxemburgo el 9 de mayo de 1994, en la denominada Declaración de Kirchberg, en cuya parte segunda, adoptada por el Foro de Consultas, se incluía un Documento sobre el nuevo estatuto de asociación de la UEO con estos países: el estatuto de socio asociado. De manera paralela y considerando que había cumplido su mandato, el Foro fue disuelto en esa cita de mayo de 1994.

La Declaración de Kirchberg extendió la oferta del nuevo estatuto a las nueve naciones de Europa Central integrantes del Foro de Consultas: las cuatro del Grupo de Visegrado (Rumania, Bulgaria y las tres Repúblicas bálticas). Por su parte, la Alianza Atlántica había lanzado, escasos meses antes (en enero de 1994), su APP+.

La condición de socio asociado de la UEO se aplicó con carácter inmediato, aunque se estableció que no entraría formalmente en vigor —al igual que las demás fórmulas de participación en la Organización—, hasta que se produjera la ratificación del ingreso pleno de Grecia y, en el caso de los Estados bálticos, hasta que firmaran sus acuerdos de asociación con la UE. Un Documento de 3 de mayo de 1994 define las modalidades del nuevo estatuto.

De acuerdo con las estipulaciones entonces acordadas, la condición de socio asociado de la UEO no supone una modificación del Tratado de Bruselas. Las posibilidades ofrecidas a los nuevos miembros pueden sintetizarse en las siguientes:

- Participación, como regla general, en las reuniones del Consejo de la UEO y al menos en la mitad de las reuniones del Consejo Permanente —a nivel de embajadores— que tengan lugar, pero sin bloquear una decisión que haya sido objeto de consenso por parte de los Estados miembros.
- Imposibilidad de tomar parte en las sesiones restringidas del Consejo.
- Recepción regular de información del Consejo sobre las actividades de los grupos de trabajo, en los que podrán tomar parte por invitación, caso a caso.
- Posibilidad de establecer un mecanismo de enlace con la Célula de Planeamiento.
- Posibilidad de sumarse a las decisiones adoptadas por los Estados miembros relativas a las misiones *Petersberg*. Se establece que podrán participar en su ejecución, así como en el desarrollo de ejercicios y en la elaboración de planes, a menos que la mayoría de los países miembros o la mitad, incluida la Presidencia, decidan otra cosa.
- Por otra parte, los socios asociados son invitados a proporcionar información sobre sus Fuerzas Armadas, que podrán ofrecer para la realización de operaciones específicas; cuando destaquen fuerzas para dichas operaciones, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los demás participantes.

La concesión del estatuto de socio asociado de la UEO fue valorada en su momento por estos países como un importante logro en materia de política exterior, en el que el aspecto político de la decisión adoptada destacaba sobre el componente estrictamente defensivo o militar.

Si bien todos los socios asociados eran plenamente conscientes de la inexistencia en la UEO de una estructura militar integrada, tal y como mantiene la OTAN, valoraron como ventajas sobre ésta el que se tratara de una Organización puramente europea, el que los países miembros estuvieran próximos a sus necesidades en materia de seguridad, y el otorgamiento de un trato preferencial a aquellos Estados vinculados a la UE por un acuerdo de asociación.

En relación con la UE, resulta significativo recordar, en este punto, que en el Consejo Europeo celebrado en Essen (Alemania) los días 9 y 10 de

diciembre de ese mismo año 1994, se decidió establecer un «diálogo estructurado» (relaciones y cooperación regular a diferentes niveles) con los PECOS —que la posterior Presidencia francesa extendió a las Repúblicas bálticas y Eslovenia—, y se encomendó a la Comisión la presentación, antes del Consejo de Cannes, de un «Libro Blanco» sobre las actuaciones a realizar para preparar a los países asociados para su integración en el mercado interior. Los lazos de diálogo de las instituciones euroatlánticas se reforzaban así mutuamente, en lo que constituían los primeros pasos con contenido real hacia un sistema de seguridad cooperativo en Europa.

Con ocasión del Consejo Ministerial de Noordwijk (14 de noviembre de 1994), los países de la UEO se reunieron por primera vez con los nuevos socios asociados y el Consejo Permanente recibió el encargo de estudiar las modalidades de participación de estos socios en los grupos de trabajo y el establecimiento de acuerdos de enlace con la Célula de Planeamiento.

A lo largo de 1995, los socios asociados participaron de manera activa en la elaboración de la «Reflexión común [...]», que reunió por primera vez a los entonces 27 miembros de la UEO en una reflexión de esta naturaleza y de la «Concepción común [...]», aprobada en Madrid (14 de noviembre de 1995).

Un elemento importante en este año lo constituye la entrada en vigor, el 6 de marzo de 1995, del estatuto de socio asociado, tras la ratificación como miembro pleno por Grecia (al igual que en los casos de los asociados y los observadores). Este hecho fue acogido con satisfacción por los ministros de la UEO, que señalaron que:

«Permitirá a los países concernidos participar en mayor medida en las actividades de los grupos de trabajo (y) poner a punto las modalidades de relación con la Célula de Planeamiento» (4).

Por su parte, la Asamblea Parlamentaria de la UEO adoptó en 1995 diversas modificaciones en su Carta Constitutiva y en su Reglamento, en virtud de las cuales los representantes de los Parlamentos de los países socios asociados (junto con los observadores) se beneficiarían en la asamblea del estatuto de «observadores permanentes».

Los «observadores permanentes» de los países socios asociados están autorizados a asistir a las reuniones de comisiones y a las sesiones

(4) Declaración del Consejo Ministerial de la UEO. Lisboa, 15 de mayo de 1995.

plenarias y a tomar la palabra, aunque sin derecho de voto. El Comité de Presidentes fija el número de sus representantes admitidos a las sesiones y comisiones, y las modalidades de su participación en las actividades de la Asamblea.

La Declaración del Consejo Ministerial de fin de la Presidencia británica (Birmingham, 7 de mayo de 1996), resaltó la importancia que los ministros otorgan a la contribución de los socios asociados en las actividades de la UEO y ratificó la decisión, adoptada con anterioridad por el Consejo Permanente, de proseguir el examen sobre las posibilidades de reforzar su participación en los trabajos sobre el desarrollo operativo de la UEO.

En ese año 1996 se produce un aumento de los miembros de la Organización, pues Eslovenia pasa a ser el miembro número 28 de la UEO y el décimo socio asociado a partir del 26 de junio de 1996, extremo por el que se felicitaron los ministros en la Declaración de Ostende (19 de noviembre de 1996). En este Documento, los ministros expresaron el agradecimiento por su colaboración a los tres socios asociados de la UEO ribereños del Danubio (Bulgaria, Hungría y Rumania), por su colaboración en la operación de control del embargo impuesto por Naciones Unidas.

Debe reseñarse el hecho de que, entre 1994 y 1996, los diez socios asociados solicitaron formalmente el ingreso en la UE. Tras la primera reunión de la Conferencia Europea en Londres (12 de marzo de 1998), se lanzó el proceso de adhesión de los países candidatos en Bruselas, el 30 de marzo del mismo año y un día después se celebraron las primeras Conferencias Intergubernamentales, que marcaron el comienzo de las negociaciones de adhesión con la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia —todos ellos socios asociados de la UEO—, además de Chipre. Los otros países candidatos participantes en el proceso de ampliación son Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumania y Eslovaquia.

Esta progresiva vinculación de las naciones de Europa Central con la UE, de la que la UEO constituye su brazo defensivo, plantea importantes consecuencias de cara al futuro estatuto de las naciones que accedan como miembros de pleno derecho a la UE.

Hasta el momento ha regido en la UEO la denominada «Doctrina Cahen», a la que se ha hecho referencia anteriormente, y que establece que la pertenencia simultánea a la OTAN y a la UE es una condición imprescindible para ser miembro pleno de la UEO. Sin embargo, con ocasión de un coloquio celebrado por la Asamblea de la UEO en Atenas en marzo de 1997,

el propio embajador Cahen planteó la posibilidad de modificar la doctrina que recibió su nombre, a fin de permitir a un miembro de la APP+ que sea miembro de la UE su acceso a la condición de miembro de pleno derecho de la UEO.

De este modo, se sustituiría el requisito de pertenencia a la Alianza Atlántica por el vínculo que supone el programa de la APP+, por lo que, de aprobarse esta nueva interpretación, el estatuto de socio asociado tendería a reducirse a medida que los PECOS fueran completando sus procesos de integración en la UE. Ello contribuiría, a su vez, a facilitar el trabajo interno de la UEO, que se ha visto en el pasado alterado por la diversidad de estatutos.

Fiel a su espíritu «integracionista», la Asamblea de la UEO ha avanzado un paso más en la dirección apuntada, al incluir en una de sus ponencias (5) la propuesta de que se formalice la invitación a la adhesión plena a la UEO ya desde el momento en que se tome la decisión política sobre el futuro ingreso de un socio asociado en la UE.

Otra faceta de esta misma cuestión se plantea ya de manera palpable ante la próxima integración de Polonia, Hungría y la República Checa como miembros de pleno derecho de la OTAN. En este caso, estos socios asociados podrían acceder al estatuto de asociados de la UEO.

Avanzando en el repaso de la participación de los socios asociados en las actividades de la UEO, cabe señalar que en el periodo de Presidencia francesa (primer semestre de 1997), se elaboró un Documento de reflexión sobre los intereses europeos de seguridad (que es una actualización de la «concepción común» aprobada en el Consejo de Madrid), en cuya redacción participaron los 28 miembros de la UEO y se produjeron diversos intercambios con los socios asociados sobre la evolución de la operación policial de la UEO en Albania.

En 1997, por primera vez, un nacional de un socio asociado (Hungría) participó como becario, durante dos meses y medio, en las actividades del Instituto de Estudios de Seguridad; se inició así el intercambio directo de investigadores sobre seguridad y defensa con los PECOS, que existía ya desde unos años antes, a través de las relaciones regulares con otros institutos de investigación y centros de estudio ubicados en el territorio de los socios asociados.

(5) MARTÍNEZ CASAN (ponente). «Les conséquences du sommet de l'OTAN à Madrid pour l'évolution des relations de l'UEO avec les pays d'Europe centrale et la Russie». Informe de la CLIII Sesión de la Asamblea de la UEO. Documento 1.585, 5 de noviembre de 1997.

Un elemento importante para que se pueda producir una verdadera relación de colaboración lo constituye la firma de un acuerdo de seguridad entre la UEO y los socios asociados, pues el acuerdo ofrece una base legal para el intercambio de documentos clasificados. En este periodo se produce la firma de acuerdos entre el Consejo de la UEO y Polonia (13 de enero de 1997), Bulgaria (7 de abril de 1997), Eslovaquia (22 de abril de 1997) y Lituania (24 de abril de 1997), que se unen a los existentes.

Por otro lado, la mayor parte de los socios asociados han proporcionado información sobre sus Fuerzas Armadas, para incorporarla a la lista de FAWEU, con el fin de que la Célula de Planeamiento pueda tomar en consideración un eventual recurso a dichos medios. En este sentido, en 1997 se adoptaron los acuerdos que permiten a los representantes militares de los socios asociados ser informados sobre las actividades de la Célula de Planeamiento.

Como ejemplo de la participación de los socios asociados en las actividades regulares de la Organización, cabe apuntar su intervención en los intercambios y debates llevados a cabo en 1997 por el Grupo Político-Militar (GPM) sobre las siguientes materias: la crisis en la región de los Grandes Lagos, la situación en Albania, los seminarios posteriores a los ejercicios *Crisex 95-96*, la política de la UEO en materia de ejercicios, las enseñanzas extraídas de la antigua Yugoslavia, la utilización conjunta de medios de entrenamiento, la asistencia de la UEO a las operaciones humanitarias de desminado terrestre, o el mantenimiento de la paz en África, lo cual revela el amplio abanico de materias para las que se ha solicitado el concurso de los socios asociados.

Como últimas etapas en esta evolución, deben reseñarse los compromisos adoptados en Erfurt y en Rodas. El Consejo Ministerial de Erfurt (Alemania, 18 de noviembre de 1997) adoptó el acuerdo de fomentar la participación de los socios asociados en las actividades militares de la UEO, incluyendo el planeamiento y la cooperación en materia de armamentos.

Antes de la cita de Erfurt, el Consejo Permanente aprobó un Documento del GPM (6) relativo a los acuerdos prácticos para la participación de los socios asociados en las operaciones tipo *Petersberg*. El Documento

(6) Documento PMG (97) 159 final, 6 de noviembre de 1997, sometido al Consejo, 11 de noviembre de 1997.



comienza señalando una serie de principios generales a tener en cuenta de cara a esa participación:

- De acuerdo con la Declaración de Kirchberg, los socios asociados tendrán la posibilidad de participar en la puesta en práctica de las misiones tipo *Petersberg*, así como en el planeamiento de operaciones específicas, a no ser que la mayoría de los Estados miembros o la mitad, incluyendo a la Presidencia, decidan otra cosa.
- En el caso de una operación conducida por la UEO con utilización de recursos y capacidades de la OTAN, puede ser necesario adoptar acuerdos y decisiones adicionales; éstas se elaborarán caso a caso, en consulta con la OTAN.
- La participación en determinadas actividades requiere la existencia de un acuerdo de seguridad con la UEO.

El Documento estudia la participación de los socios asociados en las diferentes fases de una crisis:

- Fase de preparación: analiza la implicación de los socios asociados en el intercambio de información y el proceso de consultas entre las naciones de la UEO.
- Definición de la fase de actuación y decisión formal de intervención: acuerdos sobre el planeamiento y la reunión de fuerzas.
- Control político-militar de las operaciones.

En la reunión celebrada el 12 de mayo de 1998 en Rodas (Grecia) los ministros se felicitaron por la que calificaron de importante decisión, gracias a la cual Hungría, Polonia y la República Checa, futuros miembros de la OTAN, podrán asistir a los debates sobre las cuestiones relativas a la cooperación entre la UEO y la Alianza; como antes se ha señalado, este paso permite a estos países prepararse para acceder al estatuto de miembro asociado de la UEO.

Junto a esta valoración, los ministros también acogieron con satisfacción en Rodas la presencia de los socios asociados en las discusiones del Grupo de Delegados Militares relativas a la preparación del ejercicio de la UEO *Crisex 98* (noviembre 1998), tomaron nota de la intención de reforzar la presencia de los socios asociados en un número creciente de actividades y encargaron al Consejo Permanente que estudiara con mayor detalle las posibilidades para conseguir este objetivo.

De igual modo, tomaron nota de la próxima visita de los representantes permanentes de los socios asociados al Centro de Satélites y resaltaron

su interés en que los socios asociados aprovecharan las posibilidades de participar en las actividades de cooperación en materia de armamentos que les fueron ofrecidas en Erfurt. Finalmente, los ministros se felicitaron por la decisión del Consejo Permanente relativa a la participación de los socios asociados en el proceso de diálogo con los países mediterráneos no miembros de la UEO.

El camino que señaló el Foro de Consultas, se abrió definitivamente en Luxemburgo con la Declaración de Kirchberg y llega hasta Rodas, supone, como hemos podido ver en este rápido repaso, un avance gradual pero continuo hacia una mayor cooperación de los socios asociados en las actividades regulares de la UEO.

Parece ya claro que la participación de estos socios en la vida de la UEO se va convirtiendo en la regla general, en lugar de la excepción, como en el pasado. Junto a ello, la perspectiva de integración a medio plazo de varios socios asociados tanto en la OTAN como en la UE, abrirá necesariamente una nueva etapa de cooperación, con el acceso a nuevos estatutos, que a la vez van dotándose de mayores contenidos.

Diálogo con terceros países

Junto al progresivo incremento en la frecuencia y en el contenido real de las relaciones que la UEO mantiene con las naciones europeas integradas en la Organización a través de los diferentes estatutos de participación, a los que se ha hecho referencia, merece una especial atención el diálogo establecido por la UEO con terceros países.

Dejando aparte, como se indicaba en el preámbulo, las relaciones con las naciones del área mediterránea —que son abordadas en detalle en otro capítulo—, la UEO desarrolla también su vocación de foro de diálogo sobre materias de seguridad con un actor fundamental de la escena europea como es Rusia y con una nación con una central relevancia estratégica, como Ucrania. Además, a través del Foro Transatlántico, mantiene un directo vínculo con Estados Unidos y Canadá.

Las relaciones de la UEO con Rusia y Ucrania

El Secretariado de la UEO ha elaborado una síntesis (7) acerca de la estrategia seguida por la UEO hacia Rusia y Ucrania, derivada de los acuerdos y

(7) Documento CR (98) 31, 11 de febrero de 1998.

compromisos incorporados en las declaraciones ministeriales, decisiones del Consejo, intercambios de cartas y comunicados conjuntos. Esta estrategia puede sintetizarse en las siguientes líneas fundamentales:

- El objetivo del diálogo con Rusia y Ucrania debe ser desarrollado con el fin de incrementar la transparencia y promover la estabilidad en toda Europa.
- Teniendo en cuenta el papel de la UEO en la arquitectura de seguridad europea, estos procesos de diálogo deben complementar (no imitar ni desarrollarse de modo paralelo) las relaciones entabladas por la OTAN y la UE.
- Los diálogos deben constituir un marco flexible: no deben conducir a una institucionalización y menos aún a un «quinto estatuto».
- Los dos diálogos deben avanzar según su propia dinámica, teniendo en cuenta las diferentes perspectivas e intereses de los dos países.
- Las relaciones deberían incluir elementos de diálogo político y de cooperación práctica.

Estos significativos ejes centran las relaciones que la UEO mantiene con Rusia y con Ucrania. Es importante destacar el objetivo de complementariedad que tiene este diálogo en relación con los crecientes contactos que ambas naciones han venido desarrollando con la Alianza Atlántica y con la UE en los últimos años y la voluntad, expresada por el Secretariado de la UEO, de que los dos procesos de contactos (que mantienen una estrecha relación, pero han de avanzar de manera independiente) no alcancen una institucionalización o den paso a un nuevo estatuto.

El inicio de esta relación puede situarse en la Declaración de Kirchberg (Luxemburgo, 9 de mayo de 1994), en la que los ministros expresaron la importancia del desarrollo del diálogo y del intercambio de información sobre temas de interés común entre la UEO y Rusia y Ucrania. La Declaración de Noordwijk (14 de noviembre de 1994) insiste en su punto 14 en el especial interés de la UEO por establecer unas relaciones adecuadas con estas dos naciones, con el fin de incrementar la transparencia y de promover la estabilidad en todo el continente europeo.

Con ocasión de su intervención ante la Asamblea de la UEO, reunida en París el 1 de enero de 1995, el entonces ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Andrei Kozyrev, propuso a la UEO la constitución de unos grupos mixtos de expertos sobre materias de seguridad, el desarrollo de consultas regulares sobre la arquitectura de seguridad europea y la cooperación práctica de Rusia con los miembros de la UEO en diversas áreas: realiza-

ción de maniobras conjuntas de sus fuerzas navales, desarrollo de una reflexión común sobre defensa táctica antimisiles y ofrecimiento al Centro de Satélites de la UEO de información obtenida por satélites rusos, «desde un criterio comercial».

El Consejo Permanente de la UEO definió en marzo de 1995 los medios para desarrollar el diálogo y el intercambio de información con Rusia y Ucrania, que incluían: reuniones tripartitas entre el secretario general, el representante permanente de la Presidencia y el embajador de Rusia o de Ucrania; reuniones con altos funcionarios de los Gobiernos de los dos países; visitas del secretario general y la Presidencia a Moscú o Kiev; contactos entre las embajadas de las dos naciones y representantes de la Presidencia y del Secretariado y contactos a través de la Embajada de la Presidencia en Moscú y Kiev.

El diálogo se inició formalmente con la aprobación por el Consejo Ministerial de Lisboa (15 de mayo de 1995) del formato en el que éste habría de realizarse; a esta decisión le siguió un intercambio de cartas, en otoño de 1995, entre los entonces ministros de Exteriores de Rusia, Andrei Kozyrev, y de España, Javier Solana, como presidente de turno del Consejo de la UEO. Un intercambio similar de cartas tuvo lugar en la primavera de 1996 entre los embajadores Tarasyuk y Goulden, que dio inicio al diálogo con Ucrania.

Posteriormente, estos diálogos se han visto reforzados a través de diversas vías. Así, en la primavera de 1996 se establecieron unos puntos de contacto en el Secretariado, la Presidencia y las Embajadas de la Federación Rusa y de Ucrania, respectivamente; en noviembre de 1996, una carta del ministro Derycke dirigida al ministro ucraniano, Udovenko, abrió la posibilidad de ampliar las reuniones celebradas en los puntos de contacto, con el fin de incluir a representantes militares de Ucrania; en enero de 1997, el Consejo decidió dar a la Embajada de la Presidencia en Kiev una función de relación más activa, de manera particular en el campo de la información acerca del desarrollo de la IESD; en otoño de 1997, el Consejo manifestó que no tenía ninguna objeción de principio a la idea de celebrar reuniones *ad hoc* entre el embajador de Ucrania y los embajadores ante la UEO «a 28». Por su parte, en diciembre de 1997, el Consejo dio su aprobación a un formato de reuniones similar con el embajador ruso.

Desde el establecimiento de estos diálogos se han celebrado reuniones periódicas entre el secretario general, el representante permanente de la Presidencia y los embajadores de Rusia y Ucrania, respectivamente. Estas

reuniones pueden ser convocadas con un breve plazo de aviso en caso de necesidad, a iniciativa de cualquiera de las tres partes (las reuniones habían superado la decena con cada uno de los dos países, según cómputos cerrados a febrero de 1998).

Los embajadores de Rusia y de Ucrania fueron invitados a la conferencia organizada el 17 de marzo de 1998 con motivo del 50 aniversario de la firma del Tratado de Bruselas.

Se han producido igualmente diversas visitas de altos funcionarios de la Federación Rusa (ministro de Exteriores, Primakov; secretario del Consejo de Defensa, Baturin; secretario del Consejo de Seguridad, general Lebed y viceministro de Asuntos Exteriores, Afanassievsky) y de Ucrania (secretario del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, Horbulin; primer viceministro de Exteriores, Buteiko) y el secretario general, con las respectivas Presidencias, han girado visitas a Moscú (junio de 1996) y a Kiev (septiembre de 1996); tras este último encuentro fue difundido un comunicado conjunto, en el que se reafirmaba la voluntad de ambas partes de mantener y desarrollar los contactos.

Continuando con esta rápida revisión de los contactos celebrados, puede señalarse también que las reuniones bilaterales y trilaterales en los puntos de contacto han sido frecuentes (generalmente con el objetivo de preparar reuniones de alto nivel, discutir detalles sobre la cooperación práctica o bien ofrecer información sobre las actividades de la UEO); por el contrario, los contactos a través de las Embajadas en Moscú y Kiev han sido relativamente escasos.

Por cuanto hace referencia a las reuniones ampliadas en los puntos de contacto con presencia de representantes militares, se han celebrado en tres ocasiones con Ucrania y en ninguna ocasión con Rusia (hasta junio de 1998).

Una vez establecidos los canales para una consulta política, es de esperar que la atención se centre en el estudio de las posibles áreas de cooperación práctica. (El comunicado conjunto UEO-Ucrania, hecho público con ocasión de la visita del secretario general a Kiev, en septiembre de 1996, aborda fundamentalmente este aspecto).

Hasta el momento se han dado algunos pasos en esta dirección, en los siguientes campos: cooperación con el Centro de Satélites de la UEO Torrejón de Ardoz (Madrid), transporte aéreo de largo alcance, observación de ejercicios, armamentos y el Tratado de Cielos Abiertos.

En relación con la primera cuestión, el Centro de Satélites de la UEO firmó un contrato con la compañía estatal rusa Rosvoorouzhenie en noviembre de 1995, que entró en vigor en enero de 1997. Durante este plazo, el Centro de Satélites había tomado también contacto con un segundo proveedor ruso de imágenes de satélites, Sovinformsputnik, que parecía poder ofrecer un mayor rendimiento, por razón de costes, calidad de imágenes y plazos de respuesta. El director del Centro realizó una visita a Moscú en febrero de 1998, tras la cual presentó un informe al Grupo de Trabajo del Consejo, que deberá pronunciarse acerca del mismo, determinando los siguientes pasos de esta cooperación.

Por su parte, en agosto de 1996 el titular de exteriores ucraniano, Udoenko, reafirmó el interés de su nación por establecer un programa de cooperación entre el Centro de Satélites y la Agencia Espacial Nacional de Ucrania. Tras varios estudios, el Grupo Espacial decidió que las imágenes ofrecidas por Ucrania no respondían al interés directo del Centro de Satélites en aquel momento.

En el campo del transporte aéreo de largo alcance, en junio de 1997 se firmó un Documento entre la UEO y Ucrania, por el que esta nación mostraba su disposición para comprometerse a facilitar estos medios de transporte a las naciones de la UEO, otorgándoles prioridad frente a otras demandas, en apoyo de misiones *Petersberg*, con inclusión de entrenamientos y ejercicios. Sobre la base de este acuerdo, las naciones de la UEO pueden negociar un acuerdo bilateral con Ucrania.

Por cuanto se refiere al interés de Rusia, el ministro Primakov se refirió a la cooperación en este ámbito como «no excluida», en su carta del mes de mayo de 1997, si bien por el momento no se han podido concretar los contactos para iniciar el estudio sobre esta posible cooperación.

Por otra parte, debe mencionarse la comunicación dirigida por la UEO a los ministros de Exteriores de Rusia y de Ucrania acerca de su intención de considerar la posibilidad de invitar a representantes de sus países como observadores, en ejercicios realizados por la Organización. En esta línea, se invitará a estas naciones a determinadas reuniones del Consejo durante la celebración del ejercicio *Crisex 98*.

La Presidencia de la Agencia Europea de Armamentos ha expresado su intención de desarrollar una política de cooperación con terceras naciones, que someterá a los ministros de los países integrantes de la Agencia

en noviembre de 1998; de la decisión adoptada dependerá el nivel de los contactos futuros en este ámbito.

Finalmente, las relaciones de la UEO con Rusia y Ucrania se han extendido también a las actividades del Instituto de Estudios de Seguridad, que ha organizado varias actividades conjuntas con diversos centros de ambas naciones y con la Asamblea Parlamentaria, cuyo Comité de Presidentes decide caso a caso sobre la invitación a miembros de Parlamentos de terceras naciones; así, el ministro Kozyrev intervino en una sesión de la Asamblea celebrada en diciembre de 1994 y el presidente ucraniano Kuchma en junio de 1996, y en noviembre de 1996 se celebró un seminario sobre el futuro de la seguridad europea organizado conjuntamente por la Asamblea y la Duma rusa.

Estos son los variados campos en los que se desarrollan el diálogo y la cooperación entre la UEO y Rusia y Ucrania. Partiendo de la estrategia definida en los puntos anteriormente expuestos, este diálogo se encuentra en el momento crucial que supone pasar de una etapa de construcción de los puentes y vías de comunicación (que ha centrado hasta el momento la atención de ambas partes) a otra etapa en la que estos canales puedan llenarse de contenidos prácticos, dentro de los campos de interés de ambas partes.

La ya razonablemente nutrida agenda de contactos en diferentes áreas puede permitir afirmar que se han producido, de hecho, algunos avances en el plano de la institucionalización de las relaciones de estos dos países con la UEO, a pesar de lo señalado en el Documento del Secretariado al que se ha hecho referencia. Cabe, por tanto, plantearse, cómo serán o deberían ser estas relaciones en el futuro.

Ucrania solicitó formalmente su integración en la UEO como socio asociado, en una carta de 27 de agosto de 1997, dirigida a la Presidencia de turno de la Organización. Las exigencias de vinculación a la UE y a la OTAN —con todas las matizaciones anteriormente expresadas—, impiden dar una contestación positiva a esta solicitud de Ucrania a corto plazo.

Aunque Rusia no ha llegado a plantear ninguna solicitud formal de incorporación, parece difícil el encaje de estas dos naciones (singularmente el de Rusia) en cualquiera de los cuatro estatutos existentes. En un interesante estudio sobre la nueva relación de seguridad entre Rusia y Europa

Occidental (8), Danilov y De Spiegeleire plantean la posibilidad de «resucitar» una estructura del tipo Foro de Consultas, a modo de «quinto estatuto», en el que acomodar estas relaciones.

Esta solución del «quinto estatuto» parece, al día de hoy, bastante alejada de la voluntad de los «técnicos» de la Organización, que han sufrido notables dificultades en el pasado, en el día a día, por causa de la multiplicidad de estatutos. Sin embargo, desde un punto de vista político, teniendo en cuenta el interés reiteradamente declarado por estrechar los lazos con estos relevantes actores de la escena europea, que parece correspondido; la progresiva clarificación en el contenido de los diferentes estatutos y la necesidad de llenar de contenido las vías ya trazadas, el modelo «Foro de Consultas» podría resultar adecuado a medio plazo.

El Foro Transatlántico: Estados Unidos y Canadá

La UEO mantiene también contactos permanentes con dos potencias no europeas, socios fundamentales de la Alianza Atlántica, como son Estados Unidos y Canadá. Ya en 1948, el presidente de Estados Unidos Truman se interesó por la iniciativa de la firma del Tratado de Colaboración en Materia Económica, Social y Cultural y de Legítima Defensa Colectiva (Tratado de Bruselas).

Desde entonces, no es necesario relatar la estrecha vinculación e interés de Estados Unidos y Canadá por la seguridad de Europa, que parten, de manera especialmente significativa, de la firma en el año siguiente, 1949, del Tratado del Atlántico Norte.

En la actualidad, las relaciones de la UEO con Estados Unidos y Canadá se desarrollan fundamentalmente en el marco de la cooperación institucional entre los Consejos de la UEO y de la OTAN. Como complemento a los contactos que celebran regularmente el secretario general de la UEO y la Administración norteamericana, la UEO lleva a cabo actividades específicas que tienen por objeto informar al «público» norteamericano de los esfuerzos desarrollados por Europa en materia de seguridad y defensa.

Estas acciones se canalizan a través de la prolongación de las actividades de «relaciones públicas transatlánticas» desarrolladas por el antiguo

(8) DANILOV, D. y SPIEGELEIRE, S. DE. «Du découplage au recouplage. Un nouvelle relation de sécurité entre la Russie et l'Europe Occidentale?», p. 35 y siguientes. Véase Bibliografía.

Eurogrupo, que fueron transferidas a la UEO en 1994. Denominadas desde entonces como Foro Transatlántico, han visto redefinido su objetivo a la luz del desarrollo de la UEO y de la IESD. Estas actividades comprenden «rondas» de conferencias en Canadá y Estados Unidos, un seminario europeo organizado cada año por el país que asume la Presidencia del Foro y una conferencia anual en Washington.

En la Declaración de París (13 de mayo de 1997), los ministros de la UEO se felicitaron por el interés expresado por Canadá de participar en las operaciones de la UEO llevadas a cabo con medios y capacidades de la Alianza, cuando exista un interés común.

En relación con las actividades desarrolladas en el marco del Foro, puede apuntarse, a título de ejemplo, que el programa desarrollado en 1998 bajo Presidencia belga (pues la Presidencia del Foro no coincide necesariamente con la de turno de la Organización) incluyó la celebración de varias conferencias del 7 al 17 de abril en Nueva York y Los Angeles (Estados Unidos) y en Vancouver y Toronto (Canadá). Con ocasión de este desplazamiento, la delegación de la UEO se reunió en Nueva York con el subsecretario general para Operaciones de Mantenimiento de la Paz de ONU, embajador Bernard Miyet.

Junto a esta ronda de conferencias, se celebró en Atenas (2 y 3 de mayo de 1998) el seminario europeo, dedicado en esta edición al «Futuro papel de la UEO en el nuevo entorno de seguridad ampliado» y una conferencia en Washington sobre «La seguridad europea: papel de la UEO», actividades sobre las que se dio cuenta al grupo encargado del Foro Transatlántico y al Consejo. De cara al futuro, existe la pretensión de fomentar las actividades del Foro, dándolas a conocer a un mayor número de personas.

Consideraciones

Como ha quedado demostrado por el amplio abanico de actividades que desarrolla la Organización con muy diferentes socios, la UEO puede cumplir un importante papel como foro de diálogo y cooperación en Europa, teniendo siempre en cuenta su dimensión y objetivos dentro de la arquitectura de seguridad cooperativa que va perfilándose con mayor claridad en el escenario de «consenso estratégico» que ha quedado descrito en otros capítulos.

La diversidad de estatutos (llegaron a existir cinco, en los años en que Grecia era «miembro pleno a falta de ratificación») ha originado en el pasado algunas dificultades para el funcionamiento regular de la UEO. Esta diversidad podía plantear el riesgo, según algunos analistas, de que las ventajas que planteaba el constituir un amplio foro de encuentro pudieran, al mismo tiempo, diluir los objetivos esenciales atribuidos a la UEO por su propio Tratado fundacional, por Maastricht y por Amsterdam.

Sin embargo, ese posible riesgo ha sido tenido en cuenta por la Organización, que ha avanzado de manera constante hacia una ampliación de las posibilidades que ofrecen los diferentes estatutos —como se ha explicado—, de modo que se mantengan entre ellos las barreras estrictamente necesarias, sin que la operatividad de la UEO se vea afectada. De hecho, puede afirmarse que la UEO permite, al día de hoy, la realización de acciones conjuntas, en términos de igualdad operativa, tanto «a 18» como «a 28».

Por otra parte y desde el pleno respeto a las decisiones soberanas de los diferentes Estados acerca de su «alineamiento» en materia de seguridad, el argumento de la neutralidad como núcleo de un estatuto diferenciado, para miembros de pleno derecho de la UE que están, por otra parte, estrechando de manera constante sus lazos con la OTAN, parece a nuestro juicio cada vez menos consistente, en las actuales circunstancias de seguridad.

La línea a seguir debe tender a la reducción y clarificación de los diferentes estatutos, sin que ello signifique ignorar las consecuencias y compromisos que la firma del Tratado de Bruselas debe conllevar para los miembros de pleno derecho; esta clarificación, especialmente por cuanto se refiere al desempeño por la UEO de las misiones *Petersberg*, redundará en el refuerzo de la UEO.

Desde esta perspectiva y teniendo en cuenta los procesos de ampliación en que están inmersas tanto la UE como la OTAN, parece llegado el momento de poner en cuestión algunos elementos de la «Doctrina Cahen», (tal como ha reconocido su propio «formulador»), en el sentido que se ha expuesto.

En definitiva, la UEO, que ha realizado notables aportaciones en el pasado en la defensa del diálogo y la cooperación entre las naciones de Europa, tiene todavía importantes contribuciones que prestar al proceso de inte-

gración europea. Como señalaba el general De Gaulle en sus *Memoires d'espoir* (9):

«Si los occidentales del Viejo Mundo permanecen subordinados al nuevo, Europa nunca será europea y tampoco podrá nunca reagrupar sus dos mitades.»

Bibliografía

- Conseil de l'UOE, «Première partie du Quarante-troisième rapport annuel du Conseil à l'Assemblée sur les activités du Conseil (enero-junio 1997)». Informe a la CLIII sesión de la Asamblea de la UEO. Documento 1.592, 13 de octubre de 1997.
- DANILOV, D. y SPIEGELEIRE, S. DE. *Cahiers de Chaillot* número 31, 54 páginas, «Du découplage au recouplage. Une nouvelle relation de sécurité entre la Russie et l'Europe Occidentale?», Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO. Abril de 1998. ISSN: 1017-7574.
- GUIRADO, Mme. (ponente) y KATSELLI, Mme. (correctora). «L'Union de l'Europe Occidentale». Informe a la CLII sesión de la Asamblea de la UEO. Documento 1.583, 25 de noviembre de 1997. La publicación de la Asamblea «Western European Union», de las mismas autoras, actualiza algún aspecto de la ponencia citada. Segundo trimestre de 1998. Imprimerie Alençonnaise, número 4.1013.
- JOHNSTON, sir RUSSELL (ponente). «L'Union de l'Europe Occidentale». Informe a la CL sesión de la Asamblea de la UEO. Documento 1431, 31 de octubre de 1994.
- MARTÍN, L. y ROPER, J. (directores). «Vers une politique de défense commune». Groupe Stratégique Européen con el Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO. París, 1995. ISBN: 2-909567-05-2.
- MARTÍNEZ CASAN (ponente). «Les conséquences du sommet de l'OTAN à Madrid pour l'évolution des relations de l'UEO avec les pays d'Europe centrale et orientale et la Russie». Informe a la CLIII sesión de la Asamblea de la UEO. Documento 1.585, 5 de noviembre de 1997.
- Secrétariat Général, Union de l'Europe Occidentale. «L'UEO aujourd'hui», 58 páginas. Bruselas, 1997.
- VAN ACKERE, P. «L'Union de l'Europe Occidentale». Presses Universitaires de France. Colección «Que sais-je?», número 3.023, primera edición, 128 páginas. París, diciembre de 1995. ISBN: 2-13-047253-2.

(9) VAN ACKERE, P. «L'Union de l'Europe Occidentale», p. 112. Véase Bibliografía.

CAPÍTULO CUARTO

APROXIMACIÓN SECTORIAL AL ESTUDIO DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UEO: EL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO Y LA INICIATIVA AFRICANA

APROXIMACIÓN SECTORIAL AL ESTUDIO DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UEO: EL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO Y LA INICIATIVA AFRICANA

Por CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS

El diálogo mediterráneo de la Unión Europea Occidental (UEO) constituye una experiencia relevante por dos motivos: en primer lugar porque la UEO fue pionera en lanzar tal diálogo sobre cuestiones de seguridad y de defensa con un grupo de países mediterráneos en los que la cuestión de las percepciones mutuas —tradicionalmente negativas— ha jugado y juega un papel importante; por otro lado, porque dicho diálogo nos permite describir un ejemplo ilustrativo de las relaciones exteriores de la UEO.

A lo largo del presente capítulo se describen de forma secuencial los orígenes del interés de la UEO por el Mediterráneo (1987-1992) y la primera fase del diálogo (1992-1995), recogidos ambos en un primer epígrafe. A continuación nos detenemos en describir otra actividad de la UEO —la iniciativa africana— que a nuestro juicio ofrece un área potencial de trabajo en común con los socios mediterráneos del diálogo a la vez que nos permite ilustrar con un ejemplo las interrelaciones reales entre la UEO y la Unión Europea (UE). En nuestro tercer y último epígrafe describimos los proyectos más recientes existentes en el diálogo mediterráneo, poniéndolos en relación con las iniciativas mediterráneas de dos Organizaciones íntimamente ligadas a la UEO: la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

El diálogo mediterráneo de la UEO: desde sus orígenes hasta 1995

La UEO concede, desde el momento mismo de su revitalización a mediados de los años ochenta, una atención prioritaria a la seguridad y estabilidad en la región mediterránea. Ya en su reunión de 13 y 14 de noviembre de 1986 el Consejo de Ministros encargó al Consejo Permanente la creación de un Subgrupo de Expertos sobre el Mediterráneo. Dicho Subgrupo celebró su primera reunión en Londres el 16 de julio de 1987.

A principios de los noventa, la preocupación por la seguridad y la estabilidad en la región mediterránea llevó a la UEO a ser la Organización pionera a la hora de lanzar un diálogo de seguridad con algunos de los países de la región no miembros. El Subgrupo de Expertos había elaborado una lista recogiendo siete principios que podrían contribuir al tratamiento de las cuestiones de seguridad en el Mediterráneo:

- Diálogo para contribuir a la estabilidad y la confianza en la región.
- Transparencia en el ámbito de las actividades militares.
- Confianza en términos del proceso de Helsinki.
- Prevención de conflictos basada en el desarrollo de percepciones comunes de seguridad.
- Suficiencia ajustando las Fuerzas Armadas a las necesidades reales de defensa de cada país de la región.
- Arreglo pacífico de controversias.
- No proliferación de armamentos, fundamentalmente armas de destrucción masiva y misiles balísticos.

Dicha lista fue aprobada en la Reunión Ministerial de Petersberg de 19 de junio de 1992 como base para lanzar el diálogo mediterráneo de una forma gradual y progresiva, empezando por algunos países del Magreb (1). Desde entonces, la UEO ha venido desarrollando un diálogo de seguridad que hoy engloba a los siguientes países:

- Argelia, Mauritania, Marruecos y Túnez, desde 1992.
- Egipto, desde 1994.
- Israel, desde 1995.
- Jordania, sobre la base de la decisión del Consejo de la UEO de 10 de marzo de 1998.

(1) Sólo cuatro países de la Unión del Magreb Árabe (UMA) fueron invitados a participar en el diálogo. Lisboa permanece hasta hoy excluida como consecuencia de las sanciones decretadas desde 1992 por la ONU contra el país magrebí motivadas por las acusaciones de Estados Unidos, Francia y Reino Unido sobre su presunta participación en dos atentados aéreos: PanAm-Lockerbie (1988) y UTA-Niger (1989).

En abril de 1993 el Subgrupo de Expertos fue transformado en Grupo de Trabajo del Consejo (Grupo Mediterráneo). Este Grupo extiende sus competencias a los aspectos políticos y militares de la seguridad y la defensa en la región y elabora análisis y recomendaciones para el Consejo. También en 1993 se decide reforzar el diálogo con «dos reuniones anuales con los embajadores» de los socios del diálogo y se toma nota de la entrada en vigor del Tratado de Unión Europea (TUE), con la consiguiente puesta en marcha de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), algo transcendental hasta hoy dado el papel de la UEO como componente defensivo de la UE.

En el año 1994 se abre la posibilidad de profundizar el diálogo con la figura de «las reuniones con expertos venidos de las capitales», de carácter también semestral, y en diciembre del mismo año el Consejo añade cuatro temas al menú de cuestiones objeto de diálogo:

- Intercambios de información, y eventualmente consultas, sobre las políticas nacionales de seguridad y defensa.
- Elaboración de un inventario recogiendo los compromisos internacionales adquiridos por los países euromediterráneos en materia de control de armamentos.
- Comparación de las experiencias respectivas y análisis de las posibilidades de cooperación en el marco de las operaciones definidas en la Declaración de Petersberg (2).
- Intercambios de información sobre la cooperación bilateral en el ámbito de la defensa entre los países miembros de la UEO y los socios del diálogo, y también sobre dicha cooperación entre estos últimos.

En realidad el foro adicional incluyendo a expertos procedentes de las capitales sólo se ha reunido en tres ocasiones —octubre de 1994, abril de 1995 y octubre de 1995— interrumpiéndolo la UEO a raíz de la puesta en marcha por la UE del proceso de Barcelona en noviembre de 1995, y ello a pesar de que los socios del diálogo han mostrado siempre su interés por la continuación de dichas reuniones. Puede afirmarse que con las tres rondas de reuniones de expertos el diálogo mediterráneo de la UEO culminaba una primera fase.

(2) Las operaciones *Petersberg* incluyen: misiones humanitarias y de rescate; misiones de mantenimiento de la paz; y misiones de combate en la gestión de crisis, incluyendo la imposición de la paz. ECHEVARRÍA JESÚS, C. *Tiempo de Paz* número 46, p. 40 «Las relaciones entre la OTAN y la UEO», verano, 1997.

Possible relación entre el diálogo mediterráneo y la iniciativa africana

Aunque modesta en sí misma, la reflexión iniciada por la UEO sobre una posible contribución europea al reforzamiento de los mecanismos de mantenimiento de la paz en África Subsahariana aparece útil para el tema objeto de nuestro estudio por diversos motivos:

- La reflexión desarrollada por la UEO obedece a un mandato de la UE que sirve para reforzar el interés que por tal tema habían mostrado algunos Estados miembros (Bélgica, Francia y Reino Unido). El Consejo de Asuntos Generales de la UE de 4 diciembre de 1995 pidió a la UEO la elaboración y puesta en marcha de medidas específicas susceptibles de facilitar la movilización de las capacidades de los países africanos en el seno de las fuerzas de Naciones Unidas (3).
- Los países mediterráneos del norte de África —en especial Argelia, Egipto y Túnez, los tres socios del diálogo de la UEO— han mostrado en los últimos años una frenética actividad diplomática destinada a reforzar los mecanismos africanos de solución de controversias a través de la Organización para la Unidad Africana (OUA).

La UEO iniciaba su reflexión sobre su papel en la prevención y resolución de conflictos en África por impulso de la UE y sobre la base de un Documento interno preparado por Francia en febrero de 1995. Este tema fue tratado por primera vez en la UEO el 14 de marzo de 1995, día en el que el Consejo Permanente decidió, tras destacar el interés por el tema mostrado por la UE durante el Consejo Europeo de Essen de 9 y 10 de diciembre de 1994, que se iniciara una reflexión sobre su posible contribución. El 15 de mayo de 1995, los ministros de la UEO encargaron al Consejo Permanente una reflexión sobre la posible contribución especializada de la Organización. Desde marzo de 1996 esta reflexión se realiza «a 28», es decir, involucrando a los 28 Estados que componen la así llamada «familia UEO» (4).

(3) ECHEVARRÍA JESÚS, C. *Política Exterior* número 57, XI, p.175. «La UEO y el mantenimiento de la paz en África», mayo-junio de 1997.

(4) La llamada «familia UEO» está compuesta por 10 miembros de pleno derecho (Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Holanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido); tres miembros asociados (Islandia, Noruega y Turquía); cinco observadores (Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, y Suecia); y 10 socios asociados (Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Rumania).

Para la UEO la responsabilidad inmediata es, en primer lugar, de los africanos en coordinación con la Organización de Naciones Unidas (ONU). A fin de estudiar con más profundidad las necesidades de los potenciales países africanos susceptibles de enviar fuerzas, el Consejo Permanente de la UEO envió una misión exploratoria, formada casi exclusivamente por personal militar, que visitó en agosto de 1996; Etiopía, Kenia, Malawi y Tanzania. Finalmente, la acción común adoptada el 22 de noviembre de 1996 por la UE relativa a la crisis en la región de los Grandes Lagos iba acompañada de una decisión del Consejo de la UE sobre su puesta en práctica que, al necesitar eventualmente el empleo de medios militares, le pedía a la UEO que examinara urgentemente su posible contribución.

La conexión mediterránea de esta iniciativa pensada para el África Subsahariana permitiría:

- Reforzarla dada la contribución de Europa y de los países mediterráneos interesados.
- Legitimar la aproximación europea, que no podría en tal caso ser percibida como una iniciativa de carácter neocolonial. En cualquier caso, tanto para la UE como para la UEO se trata más de facilitar la movilización de las capacidades de los propios países africanos así como de sus medios de acción, comenzando por la OUA, que de enviar fuerzas europeas a África Subsahariana.
- Reforzar la diplomacia africana de Europa, hoy confrontada a una audaz ofensiva diplomática, económica y mediática de Estados Unidos en el continente que también incluye el ámbito de la cooperación en materia de defensa incluso con países pertenecientes a la zona de influencia francesa como Senegal (5).
- Afianzar el diálogo y la confianza entre los países europeos y los países mediterráneos que encontrarían así un terreno común de cooperación que aún no se ha logrado definir desde que en 1992 la UEO lanzara el diálogo de seguridad.

Hoy por hoy es difícilmente imaginable un escenario en el que los miembros de la UEO alcanzaran el consenso necesario para emprender el reforzamiento de los mecanismos africanos de solución de controversias en colaboración con los socios mediterráneos. Sin embargo, una revitalización del diálogo mediterráneo necesita de iniciativas imaginativas que

(5) OUAZANI, Ch. *Jeune Afrique* número 1.942, pp. 16-17. «Etats-Unis/Afrique: Trois absences et un sermon», 31 marzo-6 abril de 1998.

definan áreas potenciales de cooperación en terrenos poco sensibles. Una de ellas podría ser la iniciativa africana, que podría dibujarse como un área ideal de trabajo en común al centrarse en una región no mediterránea y en una actividad como es el mantenimiento de la paz en la que tanto los países del Norte como los del Sur de la cuenca mediterránea tienen una probada experiencia.

El lento despertar del diálogo mediterráneo de la UEO

Tras la interrupción de las reuniones con los expertos a fines de 1995 el diálogo mediterráneo de la UEO entró en una fase de letargo, visible sobre todo desde el exterior, que duraría aproximadamente dos años, 1996 y 1997. Durante este tiempo las iniciativas tanto de la UE (proceso de Barcelona) como de la OTAN (iniciativa mediterránea) han ido consolidándose, y sus vínculos con el diálogo de la UEO se han ido definiendo progresivamente.

El proceso de Barcelona y las cuestiones de seguridad

Desde los años setenta, la bilateralización de las relaciones ha sido una constante en la aproximación de la entonces Comunidad Europea a los países mediterráneos no miembros. Las desavenencias existentes tanto entre los socios de la UE como entre los países del sur del Mediterráneo impidieron unas relaciones multilateralizadas. Este obstáculo se ha resuelto con la Conferencia de Barcelona de 27 y 28 de noviembre de 1995 que supuso el lanzamiento del proceso de Barcelona, un enorme logro diplomático que ha cambiado desde entonces el carácter de las relaciones euromediterráneas. Es indudable que la puesta en marcha del proceso de paz en Oriente Medio, en octubre de 1991 en Madrid, creó las condiciones para que tal iniciativa viera la luz. En su capítulo financiero, el más atractivo para los socios mediterráneos, la UE aporta Fondos MEDA y otras líneas presupuestarias por valor de 4.685 mecus más los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) de 3.996 mecus, todo ello para el periodo comprendido entre 1995 y 1999. Pero aparte de este importante capítulo financiero el proceso de Barcelona ha introducido una novedad importante: ha multilateralizado las discusiones sobre las cuestiones políticas y de seguridad en la región euromediterránea, algo impensable hace tan sólo unos años.

La Asociación Política y de Seguridad incluye la Conferencia Euromediterránea de ministros de Asuntos Exteriores — que hasta ahora se ha reunido en tres ocasiones, en Barcelona (27-28 noviembre de 1995), en Malta (15-16 abril de 1997) y en una reunión *ad hoc* en Palermo (3-4 junio de 1998)— y, sobre todo, el Grupo de Altos Funcionarios sobre Cuestiones Políticas y de Seguridad, creado en el Programa de Trabajo anejo a la Declaración de Barcelona y que se reúne cada tres meses (6). El clima de las reuniones de este último se ha visto a veces perturbado por la evolución negativa del proceso de paz en Oriente Medio, pero en general podemos decir que, aparte de haberse celebrado siempre, han producido documentos y una lista de medidas que podríamos definir, según el vocabulario de Helsinki, como Medidas de Confianza y de Seguridad (MDCS).

Las MDCS hoy aprobadas son las siguientes:

- La Secretaría General del Consejo de la UE ha repartido entre los 27 altos funcionarios, tres cuestionarios relativos al estado de firma y/o ratificación de tratados internacionales en materias de derechos humanos, de desarme-control de armamentos y en materia de lucha anti-terrorista, cuestionarios que están siendo cumplimentados (7).
- Se ha consolidado una red de Institutos de Política Exterior.
- Por encargo de la Comisión Europea, la Academia Mediterránea de Estudios Diplomáticos de Malta organiza sesiones de información y de entrenamiento para diplomáticos de los 27, organizados con carácter semestral (8).
- El llamado Mecanismo de Gestión de Desastres Naturales fue aprobado por los 27 altos funcionarios el 22 de octubre de 1997 pero no se ha puesto aún en marcha dada la evolución negativa del proceso de paz en Oriente Medio. Aún cuando algunos socios mediterráneos no admiten que dicho mecanismo reciba la denominación específica de MDCS para evitar cualquier connotación militar sí es cierto que ha sido aprobado en el marco de la reflexión común iniciada en 1996 en torno a una larga lista de posibles MDCS a desarrollar en la región euromediterránea.

(6) Oficina de Información Diplomática: «Conferencia Euromed. Barcelona, 27 y 28 de noviembre de 1995», p. 64. OID-Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1995.

(7) En julio de 1997 se aprobó otra medida en este ámbito, consistente en crear un registro con todos los tratados internacionales firmados-ratificados por estos países.

(8) Hasta la actualidad se han celebrado cuatro sesiones de formación organizados por la Academia en Malta: en octubre de 1996, en marzo de 1997, en noviembre de 1997 y en mayo de 1998.

En la actualidad los trabajos continúan de cara a consensuar una Carta de Estabilidad Euromediterránea, algo no logrado en la Reunión Ministerial *ad hoc* de Palermo pero que constituye un objetivo a lograr una vez que las condiciones políticas en la región así lo permitan. La próxima Reunión Ministerial, a celebrarse en Stuttgart el 15 y 16 de abril de 1999, permitirá comprobar los avances conseguidos en este terreno así como las perspectivas de participación de la UEO en tal proceso de reflexión.

Contribuir directamente al proceso de Barcelona debería ser un objetivo preferente para la UEO pero ésta carece de la capacidad de hacerlo si tal contribución no le es formalmente solicitada por la UE (9). Ámbitos en los que la UEO podría ser requerida para contribuir, y en los que en cualquier caso podría al menos irse preparando, serían los siguientes:

- Reflexión sobre cómo elaborar un diccionario euromediterráneo de defensa y de seguridad en el que cuestiones tales como las doctrinas militares, la creación de un mecanismo de prevención de conflictos o la cooperación en el ámbito del mantenimiento de la paz podrían ser recogidas, resaltando los distintos matices y las percepciones diferentes que sobre estos y otros conceptos existen en la región (10).
- Reflexión sobre el porqué, el cómo y el para qué de la creación de una red de institutos de defensa euromediterránea, algo que se estuvo a punto de lanzar en París en mayo de 1997 pero que finalmente no vio la luz ante la evolución negativa del proceso de paz en Oriente Medio (11).
- Reflexión sobre la elaboración de un anuario de seguridad euromediterráneo, quizás intentando repetir la buena experiencia del *Anuario del Mediterráneo* pero concentrado en temas específicos de seguridad y de defensa (12).

(9) Declaración Ministerial de la UEO de Ostende, párrafo 38, 19 de noviembre de 1996.

(10) ECHEVARRÍA JESÚS, C. revista *Ejército*, número 683, pp. 6-12. «La seguridad en el Mediterráneo: un concepto a definir», septiembre-octubre, 1997.

(11) El Instituto des Hautes de Défense Nationales (IHEDN) había organizado, con el apoyo financiero de la Comisión Europea, el seminario inaugural de la red de Institutos Nacionales de Defensa de los 27 participantes en el proceso de Barcelona, el cual hubiera debido celebrarse del 26 al 31 de mayo de 1997. Diversos comités sobre temas como la arquitectura europea de seguridad, la seguridad en el Mediterráneo, el conflicto en la antigua Yugoslavia, los problemas ecológicos y económicos, los vínculos mediterráneos de regiones como Oriente Medio, Asia Central y África Subsahariana, etc., estaba previsto que se reunieran durante dicha semana.

(12) *Annuaire de la Méditerranée*, París-Rabat, Publisud-Gouprement d'études et de recherches sur la Méditerranée (GERM), del que existe ya dos ediciones, 1996 y 1997.

- Incentivación de reuniones y seminarios oficiales sobre doctrinas militares y principios estratégicos, el estudio en común de mecanismos de prevención de conflictos, la cooperación en operaciones de mantenimiento de la paz, etc. (13).
- Incentivación de reuniones y seminarios interparlamentarios involucrando a representantes de las Comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa o sus equivalentes de los 27 participantes en la Asociación Euromediterránea.

Por último hay que destacar que a partir del año 1996 se viene produciendo un creciente intercambio de funcionarios entre la UEO y la UE que participan en las reuniones de los respectivos Grupos de Trabajo que se encargan del Mediterráneo — Grupo Magreb/Macrek de la PESC y Grupo Mediterráneo de la UEO —, así como de documentos que comienzan a circular entre las Secretarías de las dos Organizaciones.

La iniciativa mediterránea de la OTAN

La UEO podría contribuir a la iniciativa mediterránea de la OTAN, más tarde, pues fue aprobada por el Consejo del Atlántico Norte el 8 de febrero de 1995, con seis socios de la región — Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez — pero que podría con el tiempo adquirir más protagonismo básicamente por cuatro motivos:

- Por ser la OTAN una Organización más conocida, sin que ello tenga que ser necesariamente un factor positivo. De hecho, la OTAN es percibida en los países mediterráneos, donde poco se dice saber de la transformación de la Alianza en los últimos años, como una institución de la guerra fría en busca de un nuevo enemigo (14).
- Por la participación de Estados Unidos en el diálogo, lo cual puede ser visto como un inconveniente desde la otra orilla del Mediterráneo.

(13) El autor organizó en el Instituto de Estudios de Seguridad de la UOE (París) un seminario internacional oficial en los días 26 y 27 de junio de 1997 sobre las experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de los países de la UEO y de sus entonces seis socios mediterráneos del diálogo que puso de manifiesto la voluntad de estos últimos para cooperar con Europa en dicho ámbito. Véase *WEU Institute for Security Studies Newsletter* número 21, p. 2, octubre de 1997.

(14) El lanzamiento del diálogo de la OTAN coincidió en el tiempo con la controversia sobre unas declaraciones del entonces secretario general de la Alianza, Willy Claes, que representaban al islam como la nueva preocupación de la OTAN tras el fin de la guerra fría.

- Por contar con más medios para desarrollar el diálogo, y eventualmente la cooperación, independientemente de que las partidas presupuestarias dedicadas por la Alianza a la iniciativa mediterránea sean modestas. La existencia del Colegio de Defensa de la OTAN (NADEFCOL) en Roma, o de la Escuela de la OTAN de Oberammergau en Baviera, o los trabajos de la Alianza en su Grupo de Planificación de Emergencia Civil constituyen en sí mismos instrumentos potenciales de cooperación y posibilitan la existencia de una nutrida lista de actividades a desarrollar en el diálogo (15). La experiencia adquirida tanto por la OTAN como por Egipto, Jordania y Marruecos en su trabajo común en la antigua Yugoslavia, primero en las Fuerzas de Intervención de Paz (IFOR) y ahora en las Fuerzas de Estabilización de Paz (SFOR) podría servir también de base para profundizar en el estudio de una posible colaboración entre los países de la Alianza y los socios del diálogo en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz o de imposición de la paz. La celebración de seminarios en los que participan representantes de las sociedades civiles de los países del diálogo constituyen una práctica habitual de la Alianza, y sirven para generar confianza y para discutir eventuales marcos de cooperación (16).
- La creación del Grupo de Cooperación Mediterráneo, aprobada en la Cumbre de la Alianza celebrada en Madrid en julio de 1997, está destinada a facilitar una aproximación positiva al Mediterráneo. Por otro lado, en adelante las reuniones con los socios mediterráneos del diálogo se celebrarán con el formato «16+1» y no con el utilizado hasta ahora, y en ocasiones decepcionante, consistente en reuniones de funcionarios del Secretariado Internacional de la Alianza con representantes de cada socio mediterráneo del diálogo por separado. Hasta la creación de este Grupo específico, en la Alianza existían dos Grupos de Trabajo que se ocupaban tradicionalmente de la región mediterránea: el Grupo Regional de Expertos sobre el Magreb y Oriente Medio y el Grupo *Ad Hoc* sobre el Mediterráneo que trataba también de los Balcanes y de Malta.

(15) NORDAM, J. *NATO Review*, p. 29, «The Mediterranean dialogue: Dispelling misconceptions and confidence», julio-agosto de 1997.

(16) Un seminario organizado por la OTAN en Roma en el otoño de 1997 permitió discutir un documento elaborado por el *think tank* norteamericano RAND Corporation en el que se propone múltiples fórmulas que podría crear confianza en la región. SANTIS, N. DE. *Revista de OTAN* número 1, p. 32. «Futuro de la iniciativa sobre el Mediterráneo de la OTAN», primavera de 1998.

Si la OTAN, siguiendo el ejemplo dado por la UEO invitando a Jordania a sumarse a su diálogo, invitara a Argelia a participar en su iniciativa mediterránea, la Alianza podría convertirse en un polo mucho más atractivo para los países mediterráneos no miembros de lo que lo es hoy. Una vez más, es la modesta UEO la que ha dado el primer paso en la búsqueda del equilibrio y de la coherencia en las iniciativas de diálogo sobre seguridad y defensa en la región mediterránea.

Conclusiones

La UEO acude a este diálogo en calidad de Organización europea competente exclusivamente en materias de seguridad y defensa, limitando por ello el contenido del ejercicio a los ojos de los socios mediterráneos, que no consideran las materias de seguridad como susceptibles de ser discutidas con los países europeos existiendo como existen áreas para ellos prioritarias como son las de la cooperación económica y financiera (17). Sin embargo, la experiencia ha demostrado que lo que parecía a los países mediterráneos una limitación se ha convertido con el paso del tiempo en una ventaja dado que:

- La profundización de la transparencia, y el diálogo es de cierta forma una manifestación de la transparencia, se ha convertido en imprescindible para crear un marco de confianza, de seguridad y de cooperación en el Mediterráneo. La activación militar de las Fuerzas Conjuntas Terrestres de Reacción Rápida (EUROFOR) y de las Fuerzas Marítimas Europeas (EUROMARFOR) ha demostrado que existen recelos profundos entre las dos orillas (18). El anuncio más reciente, hecho durante la Cumbre Bilateral Hispano-Italiana de Bolonia de 10 de septiembre de 1997, de la próxima activación militar (prevista para el otoño de 1998) de la Fuerza Anfibia hispano-italiana ha vuelto a provocar des-

(17) La ausencia de participantes militares en las reuniones con los expertos –salvo para el caso de Egipto– refleja cuáles son las verdaderas prioridades para los socios mediterráneos.

(18) Estos recelos con respecto a EUROFOR y a EUROMARFOR estarían de cierta forma justificados si consideramos que entre el anuncio público de la decisión de crearlas recogido en la Declaración Ministerial de la UEO de Lisboa, párrafo 5, 15 de mayo de 1995 –a añadir al comunicado común de España, Francia, Italia y Portugal de misma fecha anunciando su creación– y la activación de EUROFOR en Florencia en el mes de octubre de 1996, pasó más de un año durante el cual la transparencia sobre dichas Eurofuerzas brilló por su ausencia.

confianza, y ello a pesar de tratarse de una fuerza no permanente y orientada doctrinalmente a operaciones *Petersberg* (19). Los socios mediterráneos critican sobre todo la política europea de «hechos consumados», que ni siquiera se plantea que la continua creación de fuerzas multinacionales de despliegue rápido, o la celebración de ejercicios como *Farfadet 92* en Francia, *Ardente 93* en Italia, *Tramontana 94* en España o *Eolo 96* en Italia, puedan ser iniciativas percibidas negativamente en las regiones adyacentes. En este ámbito, los países miembros de las Eurofuerzas se han hecho eco de tales sensibilidades y así, en mayo de 1997, los ministros de la UEO se han congratulado de la disposición de los Estados miembros de las Eurofuerzas a cooperar con los países mediterráneos a través de ambos instrumentos militares (20). En resumen, la UEO puede convertirse en el instrumento idóneo para explicar el porqué de una Identidad Europea de Seguridad y de Defensa (IESD), su legitimidad y la propia razón de ser de la UEO tras el fin de la guerra fría.

- La UEO constituye un foro exclusivamente europeo, es decir en el que Estados Unidos ni participan ni pueden intervenir, y ha de jugar tal baza en su plenitud, explotando también su vinculación jurídica a la UE, polo de atracción fundamental para los países mediterráneos. La labor didáctica de la UEO debería consistir en explicar, hasta la saciedad si es necesario, que la defensa es un componente más del proceso global de la integración europea y que las unidades multinacionales creadas no constituyen fuerzas nuevas sino que se forman fusionando y reduciendo otras fuerzas ya existentes en un marco global marcado por recortes generalizados de los gastos de defensa y por la presión de las opiniones públicas europeas en dicho sentido.

Hoy podemos afirmar que aún cuando es difícil vislumbrar escenarios de cooperación concreta entre la UEO y los socios mediterráneos, es importante destacar que el balance de seis años de diálogo nos ofrece un cierto número de resultados, nos aporta una serie de lecciones a tener en cuenta en las etapas venideras y nos presenta diversas perspectivas.

(19) La idea de crear dicha fuerza anfibia está presente ya en el Seminario Hispano-Italiano de Valencia, 6 de septiembre de 1996.

(20) Declaración Ministerial de la UEO, párrafo 41, de París de 13 de mayo de 1997, a no confundir con la Declaración de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los Estados miembros de las Eurofuerzas hecha en París en el mismo día y en la que se recoge dicha propuesta de cooperación.

Ante todo, el diálogo mediterráneo de la UEO debe ser visto en primer lugar como un instrumento útil para la creación de confianza. El hecho de desarrollar un diálogo cauto y progresivo —que debe ser visto siempre en relación a las otras iniciativas existentes (UE, OTAN, Organización de Seguridad y Cooperación en Europa [OSCE] Foro Mediterráneo)— y de carácter bilateral constituye, de hecho, una forma muy pragmática de afrontar las relaciones con los socios mediterráneos. Las reuniones semestrales con los embajadores acreditados en Bruselas constituyen de hecho encuentros excesivamente formalistas y burocratizados y sería necesario recuperar la fórmula de las reuniones con expertos, dotándolas de contenido e incentivando el envío de expertos por parte de todos los participantes en el diálogo, es decir, tanto por parte de la UEO como por parte de los socios mediterráneos.

La reciente incorporación de los socios asociados de la UEO a los trabajos del Grupo Mediterráneo (decisión del Consejo de 10 de marzo de 1998), indica que la reflexión mediterránea, y el diálogo como tal, es una cuestión plenamente europea que afecta y vincula ya a todos los países de la «familia UEO» (21). El hecho de interesar positivamente a países como Polonia, Hungría o los Estados bálticos por el porvenir de la región mediterránea tiene un valor político enorme, y así hay que hacérselo entender a los socios del diálogo. Un Grupo Mediterráneo ampliado podría atraer más la atención de los países mediterráneos en la medida en que su imagen de instrumento impulsor y coordinador de eventuales iniciativas de cooperación podría verse mejorada al incluir nuevos socios que por ende no han sido, ninguno de ellos, potencias colonizadoras en la región mediterránea.

Entre las actividades en las que la UEO podría verse involucrada en el futuro más inmediato con respecto a los socios del diálogo mediterráneo destacamos las siguientes:

- Proseguir su reflexión sobre por qué, para qué y cómo Europa debe de dotarse de una defensa común, dando a conocer a los socios del diálogo los términos generales de tal reflexión. En su condición de vecinos inmediatos de Europa, el interés de estos países por conocer la reflexión y las realizaciones concretas producidas en el seno de la UEO

(21) Los socios asociados habían sido informados en dos ocasiones —en 1996 y en 1997— sobre las actividades del Grupo Mediterráneo, en las dos únicas reuniones realizadas «a 28» hasta la susodicha de 10 de marzo de 1998.

estaría justificada. La UEO no tiene centros de enseñanza a los que invitar a auditores originarios de los países mediterráneos pero sí tiene órganos, aparte del Grupo Mediterráneo, de los que podría sacar gran partido en esta actividad de transparencia, como son:

- La Célula de Planeamiento, a la que una primera visita de representantes de los países del diálogo se ha producido ya el pasado 20 de mayo. La invitación dirigida a los socios del diálogo para que envíen observadores al ejercicio *Crisex*, que se celebrará a fines del presente año 1998, constituye una medida de confianza adicional. Sería útil que los Estados miembros de las Eurofuerzas organizaran también *briefings* sobre el concepto de Fuerzas a Disposición de la UEO (FAWEU en siglas anglosajonas) en los que la UEO como tal sí podría verse involucrada (22).
- El Centro de Satélites de Torrejón de Ardoz, visitado por representantes de los socios mediterráneos el 11 de diciembre de 1997, bajo Presidencia alemana, visita que ya había sido considerada útil previamente por los ministros de la UEO en la reunión de Erfurt (23).
- El Instituto de Estudios de Seguridad, especialmente activo en la organización de seminarios, en la contribución a seminarios y en la publicación de trabajos sobre el Mediterráneo. En diciembre de 1994 el Instituto recibió del Consejo Permanente el mandato de reforzar sus relaciones con los institutos similares existentes en los países mediterráneos participantes en el diálogo con la UEO. La libertad de acción del Instituto es sin embargo, limitada tanto en el seno de la UEO como, sobre todo, en lo que respecta a su posible contribución al proceso de Barcelona.
- La Asamblea de la UEO ha elaborado, discutido y aprobado diversos informes sobre la región mediterránea, algunos de los cuales son el resultado de visitas de miembros de la Asamblea a países mediterráneos participantes en el diálogo.

Es en el terreno siempre sensible de la seguridad en el que la multilateralización no se ha hecho de momento posible para la UEO, y ello a pesar de algunos intentos fallidos como el realizado el 20 de junio de 1996. En esa ocasión la UEO organizó una reunión informativa en Bruselas invi-

(22) Hasta el momento presente todos los ejercicios de transparencia referidos a las Eurofuerzas han tenido como protagonistas sólo a los países participantes en ellas y no a la UEO como tal, dado que jurídicamente están desligadas de dichas fuerzas.

(23) Declaración Ministerial de la UEO de Erfurt, párrafo 48, 18 de noviembre de 1997.

tando a representantes de los seis socios del diálogo mediterráneo para explicarles los resultados de la Reunión Ministerial de Birmingham de 7 de mayo de 1996; la situación de las relaciones políticas entre los Estados de la región en aquel momento hizo que este esbozo de multilateralización informal de las reuniones no creara un precedente positivo y que toda idea de convocar una reunión formal del diálogo de carácter multilateral se abandonara desde ese momento.

La UEO tiene un papel que jugar en solitario, por sí misma, en tanto que Organización de defensa exclusivamente europea que cuenta con su razón de existir y que se refuerza progresivamente profundizando su labor de coordinación de posturas y de esfuerzos de 28 países (24). Además, las intervenciones de la UEO en los Balcanes (en coordinación con la OTAN en el Adriático y con la UE en Mostar y en el Danubio), así como la experiencia del Elemento Multinacional de Asesoramiento a la Policía (MAPE) en Albania, constituyen un importante bagaje para aparecer ante los socios mediterráneos como un interlocutor atractivo y prometedor.

Su doble vínculo tanto a la UE como a la OTAN debería hacer de la UEO un instrumento útil para reforzar la aproximación global de las organizaciones occidentales de cooperación y de seguridad y defensa a los países no europeos de la región mediterránea. En este terreno, la UEO debería esforzarse en ser percibida por la OTAN como un refuerzo a su propia iniciativa mediterránea en la medida en que ambas tienen como objetivo último el desarrollo de la confianza en la región a través de medidas como la transparencia y, eventualmente, la cooperación en el ámbito de la defensa.

La reciente reunión *ad hoc* celebrada en Palermo por los ministros de Asuntos Exteriores del proceso de Barcelona ha puesto de manifiesto que la región euromediterránea necesita de políticas globales, políticas éstas que son posibles —y el propio clima positivo de la reunión de Palermo así lo ha puesto de manifiesto— y también urgentes tal y como la fragilidad del proceso de paz en Oriente Medio lo pone en evidencia constantemente. De hecho, la UE intenta poner en pie con sus socios mediterráneos

(24) Es digno de ser destacado en este ámbito el notable esfuerzo que supuso elaborar y aprobar el «Concepto común de los 27 países de la UEO sobre seguridad europea» en la Reunión Ministerial de la UEO de Madrid de 14 de noviembre de 1995. Dicho ejercicio supuso el inicio de un proceso de reflexión multilateral estimulante y de carácter permanente en el seno de la Organización.

un mecanismo de seguridad en el marco del proceso de Barcelona y la UEO, como única Organización europea competente en materias de seguridad y defensa y por ende vinculada jurídicamente a la UE por los Tratados de Maastricht y de Amsterdam, tiene la misión de contribuir a crear, en solitario y también en coordinación con la OTAN, la necesaria confianza recíproca en la región.

La conclusión quedaría incompleta si no hiciéramos referencia a algunos elementos de tensión política en la región que impiden que los avances en el terreno de la confianza sean más sustanciosos. Por un lado, el aislamiento internacional de Libia impide que el acercamiento de los países árabes a Europa, sobre todo de los del norte de África, sea totalmente confiado. A título de ejemplo, la escasa disponibilidad de los países magrebíes a cooperar en el ámbito de la seguridad con las instituciones occidentales se explica, entre otras razones, en términos de solidaridad árabe con Libia. Difícil será avanzar en el terreno de la cooperación, sea a través de las Eurofuerzas o a través de la UEO o de la OTAN, si lo que en la otra orilla del Mediterráneo se percibe como humillación de un Estado árabe —considerando así al embargo parcial aplicado por Naciones Unidas a Libia— no se resuelve.

De igual manera, difícil será dar coherencia a los diálogos de seguridad de la OTAN y de la UEO si Argelia, que participa activamente tanto en el proceso de Barcelona (en el que hasta junio de 1998 ha jugado el importante papel diplomático de coordinador de los países árabes participantes) como en el diálogo de la UEO desde el momento mismo de su lanzamiento, sigue estando excluida de la iniciativa mediterránea de la Alianza Atlántica. Pero el obstáculo más relevante es, sin duda, la ralentización producida en el proceso de paz en Oriente Medio porque si bien es cierto que los distintos procesos de diálogo y de cooperación avanzan y que la moderación se impone en general en los diversos foros, también es cierta que no pocas propuestas de coordinación en el terreno de la seguridad empezando por las calificadas de «suaves» —algunas bien elaboradas como es la propuesta de creación de una red de institutos de defensa euromediterráneos— nunca verán la luz si el proceso de paz en Oriente Medio no se desbloquea.

CAPÍTULO QUINTO

DESARROLLO OPERATIVO DE LA UEO

DEASARROLLO OPERATIVO DE LA UEO

Por PEDRO MARÍA ANDREU GALLARDO

Consideraciones

Hemos visto el cambio cualitativo experimentado por la Unión Europea Occidental (UEO) tras Amsterdam, Madrid y Berlín, cambio que ha posibilitado su progresiva transformación desde foro de diálogo y cooperación europeo hacia lo que desde su nacimiento fue su verdadera vocación, alianza defensiva, y ello en su doble papel: como pilar europeo de la Alianza y como brazo armado de la Unión Europea (UE).

También hemos expuesto el estado de las relaciones entre la UEO y la UE, cimentando lo que debe llegar a ser la política de defensa común, ahondando en los aspectos prácticos de tales relaciones.

Y, finalmente, hemos analizado cómo y hasta qué punto, la UEO, en su evolución, no tan sólo ha sabido mantener aquellas capacidades que, no siendo originariamente suyas, se ha visto obligada a tomar a lo largo de su existencia, sino que al hacerlo, ha sabido con su cultivo afianzar su papel imprescindible como foro de diálogo y cooperación europeo, extendiendo su diálogo hacia los países de su entorno específico: el Mediterráneo, Rusia y Ucrania, o de influencia tradicional: el continente africano.

Tan importante paso requiere una reflexión previa que nos centre en su actual y futura actuación, antes de entrar en el análisis de las herramientas de que dispone, y de las que aún debe conseguir, para poder desarrollar actividades operativas.

La UEO nació como alianza militar, y no como organización internacional, ante lo que era percibido como una amenaza concreta, aunque no llegó a desarrollarse como tal y quedó adormecida.

La diferencia entre unas y otras la explica acertadamente Robert Brusière, vicepresidente del Centro de Estudios y Prospectiva Estratégica:

- Las organizaciones multilaterales, imbuidas del espíritu de la seguridad, reúnen a países con culturas e intereses distintos e incluso opuestos. Se dedican a la observación neutral e imparcial y tratan de evitar y resolver conflictos por vía diplomática. Carecen de recursos para imponer la paz por sí mismas y sólo pueden imponer medidas represivas con el apoyo de los Estados y de las alianzas militares.
- Estas últimas, aunque se ocupan también de la seguridad, dado que su ámbito de actividad es político y diplomático tanto como militar, sin embargo, su objetivo fundamental es la defensa, pues reúnen a naciones con un nivel de desarrollo similar, que persiguen valores idénticos, tienen intereses semejantes y pueden desplegar un aparato militar común.
- Así, la historia reciente de la UEO, y de sus relaciones con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), igual que el papel que desarrolla (como alianza y como organización), no es el resultado de una planificación meticulosa realizada para conseguir unos objetivos finales. Es el resultado del camino marcado por los vertiginosos acontecimientos; el resultado obtenido al dar respuesta a las exigencias de los países no miembros que querían serlo para obtener «un nuevo paraguas» protector mientras esperaban la ocasión de ver la puerta de otra organización abierta; la necesidad de dar respuesta a la cada vez más exigente pregunta de los distintos electorados: ¿Para qué tanto dinero? ¿Para qué tantas instituciones trabajando para lo mismo?
- Por ello, en su «segunda época» la UEO se vio forzada a desempeñar el papel de organización de seguridad y defensa, a la vez que a tomar conciencia de sus carencias como alianza defensiva cuando tuvo que afrontar este reto.
- Y su revitalización fue más imagen política que real, porque su desarrollo invadía el campo ocupado por la OTAN, que al debatirse en aquellos momentos entre acertar con la fórmula para asegurar su propia supervivencia o desaparecer, temía el resurgir de un potencial enemigo.
- Existe una gran diferencia entre lo que se quiere ser y lo que realmente se es, o lo que nos dejan ser. Éste ha sido el debate, y en ocasiones la agonía, de la UEO.

- Y cuando existe notable diferencia entre lo uno y lo otro, no queda en ocasiones otra posibilidad que la de realizar declaraciones sobre nuestros deseos y nuestras metas, y repetirlas una y otra vez con la esperanza de que así se llegue a asumir por los demás el lugar que nos corresponde.
- Esta podría interpretarse como la política de las declaraciones seguida por la UEO para llegar a conseguir el papel de pivote entre la UE y la OTAN en el desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), y poder desarrollar finalmente su función de conducir operaciones europeas en los campos humanitario, de mantenimiento de la paz y de control de crisis.

Finalizada la reflexión, llega ahora el turno de tratar de dar respuesta a la pregunta clave: ¿Qué es capaz de hacer la UEO? ¿Para qué todo esto? ¿No existen ya la OTAN, o la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)?

Para ello empezaremos por tratar de exponer en qué puede consistir una intervención de la UEO y, derivado de ello, qué es lo que precisaba, y no tenía, para poderla llevar a buen término.

Los pasos hacia una intervención

Cualquier intervención militar de la UEO en una crisis, y sea cual sea las características de la intervención, debe estar fundamentada en un mandato claro, y dicho mandato debe establecer los objetivos políticos de la misión.

La autoridad político-legal para la posible intervención puede provenir de:

- Una resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU).
- Una decisión de la OSCE o de la OTAN que, como organizaciones regionales de seguridad, hacen suyo el mandato anterior y asumen la responsabilidad de llevarlo a la práctica.

Similarmente, una petición a la UEO por parte de la UE de acuerdo con el artículo J.7 del Tratado de la Unión Europea, que establece que:

«La Unión recurrirá a la UEO para que elabore y ponga en práctica decisiones y acciones de la Unión que tengan implicaciones en el ámbito de la defensa.»

Para nuestros propósitos, el empleo de la UEO en uno u otro marco difiere muy poco, por lo que expondremos sólo uno a título de ejemplo.

Si fuese el caso de que la UEO interviniere directamente bajo la autoridad de Naciones Unidas, en aplicación de una resolución del Consejo de Seguridad, el proceso podría ser el siguiente:

- El secretario general, basándose en la resolución del Consejo de Seguridad, podría solicitar a la UEO, o ésta ofrecerse ante similar solicitud dirigida a otras organizaciones y naciones, que se encargase de la aplicación del mandato establecido.
- La decisión de empleo de la UEO sería competencia exclusiva de las naciones miembros.
- El secretario general de la ONU, encargado por el Consejo de Seguridad de aplicar la resolución correspondiente, de acuerdo con las naciones miembros, designa al Comandante de la Operación (COPER), así como un cuartel general de la operación.
- Las naciones que aportasen unidades, transferirían al COPER, al menos el control operativo de las mismas.
- El COPER recibiría así directivas del secretario general de la ONU en el marco de las condiciones de empleo previamente acordadas con la UEO.
- Los órganos competentes de la UEO y de las naciones participantes, coordinarían, de acuerdo con el estado mayor del COPER y en función de las necesidades, los apoyos nacionales o no, necesarios en cada caso.

La UEO debería, en relación no exhaustiva:

- Disponer de un conocimiento suficiente de la crisis, y basar su decisión de intervención en una valoración político-militar.
- Ejercer el control político-militar de la operación.
- Garantizar la coordinación político-militar entre las naciones.
- Definir las condiciones de empleo de las fuerzas.
- Designar los países que deben nombrar a los comandantes de las fuerzas y sus cuarteles generales.
- Establecería los objetivos de la fuerza.
- Actualizaría los planes UEO u OTAN previstos.
- Fijaría su volumen y organización.
- Seleccionaría las unidades de entre las disponibles.
- Coordinaría su empleo.
- Debería hacer el seguimiento de la situación en el teatro de operaciones, y un largo etcétera.

En el caso de actuar bajo «el paraguas» OTAN, el COPER y su cuartel general serían con gran probabilidad de esta Organización, y la UEO o sus fuerzas actuarían de acuerdo con sus procedimientos y bajo su control.

Lo que implica una intervención

No habiendo hecho una relación detallada de todo el complejo entramado de relaciones y de actividades que se generan a raíz de que se detecte que el empeoramiento de una crisis, o su simple aparición aconsejan una intervención internacional, si creemos que lo hemos realizado en punto suficiente como para podernos hacer una idea de las necesidades que se requieren, y que deben estar previstas y atendidas muchas de ellas desde «tiempo de paz» porque su improvisación resulta imposible en los cortos plazos de tiempo de que hoy se dispone.

Por lo tanto, podemos resumir que una intervención implica, al menos, disponer previamente de:

- Unos órganos de asesoramiento y decisión militar, de alto nivel.
- Una capacidad para producir y evaluar Inteligencia.
- La posibilidad de realizar el seguimiento de las crisis que nos puedan afectar.
- Como resultado de lo anterior, tener planes genéricos previstos para poderlos adaptar, caso por caso, a las necesidades reales.
- Disponer de fuerzas y cuarteles generales, entre los que seleccionar.
- Capacidad de proyección de fuerzas, sostenimiento y control.

E inexcusablemente, posibilidad de trabajar de forma integrada con otras organizaciones (OTAN), de planificar juntas, de compartir información y medios y, regla de oro, no duplicar esfuerzos.

La UEO se propuso asumir su nuevo-viejo papel, y consecuentemente acometió los estudios y trabajos que la han llevado a su situación actual, que podemos resumir diciendo que la UEO se encuentra en lo que podríamos denominar la fase final del desarrollo de su capacidad operativa, ya puesta de manifiesto mediante su contribución a diferentes tipos de operaciones, como el embargo en el Adriático y sobre el Danubio, la administración en Mostar y la actuación del Elemento Multinacional de Asesoramiento a la Policía (MAPE) en Albania.

Quizás su menor problema sea el de las fuerzas y los cuarteles generales, pues realmente se puede considerar que dispone de una gran flexibilidad a la hora de disponer de ellas.

Puede seleccionar entre:

- Fuerzas a Disposición de la UEO (FAWEU en siglas anglosajonas), que son fuerzas potencialmente disponibles para propósitos de planeamiento y que pueden ser empleadas caso por caso. Son prácticamente las mismas que las de la OTAN de los países miembros.
- Fuerzas multinacionales: cuerpo de Ejército Europeo (EUROCUERPO) España, Bélgica, Luxemburgo, Francia y Alemania; Fuerzas Conjuntas Terrestres de Reacción Rápida (EUROFOR) y Fuerzas Marítimas Europeas (EUROMARFOR) España, Italia, Portugal y Francia; División Multinacional Central; la Fuerza Anfibia anglo-holandesa, y la Fuerza Anfibia franco-italiana.

Por tanto, el desarrollo de dicha capacidad operacional se basa fundamentalmente en las decisiones tomadas en Maastricht y Petersberg, siendo el objeto de la misma el proporcionar a la UEO las herramientas necesarias para el cumplimiento de las misiones *Petersberg*.

De acuerdo con lo expuesto, la UEO ha venido desarrollando su papel como una organización político-militar para la dirección de la crisis en la que decida intervenir, utilizando los medios y capacidades puestas a su disposición por las naciones miembros, tanto en su aspecto nacional, como multinacional, con la posibilidad de, caso por caso, utilizar medios OTAN y contando con el apoyo de la ONU y/o de la OSCE.

La UEO ha elaborado mecanismos de gestión de crisis y procedimientos que serán adaptados a medida que gane en experiencia con su participación en conflictos y en ejercicios.

Los trabajos que actualmente se llevan a cabo tienen como premisas:

- Deben aprovecharse las enseñanzas obtenidas en la participación en operaciones y ejercicios realizados, llevando a cabo las adaptaciones internas necesarias en sus órganos y procedimientos.
- El que las operaciones que lleve a cabo la UEO pueden ser efectuadas, no sólo por decisión de la misma, sino también a solicitud de la UE, de acuerdo con el fortalecimiento de la relaciones entre ambas Organizaciones tras la reciente aprobación del Tratado de Amsterdam de la UE y de la subsiguiente Declaración de la UEO del 22 de julio de 1997 en relación con el mismo.
- Así como, que algunas de ellas necesitarán la aprobación del Consejo de la OTAN para el uso de medios y capacidades pertenecientes a la misma, lo que requiere la definición de los procedimientos adecuados para facilitar dicho empleo. Todos ellos tienen como origen el desa-

rollar una IESD, posibilitando con ello, en el ámbito europeo, una Política Exterior de Seguridad Común (PESC).

Decíamos antes que nos encontramos en la fase final del citado desarrollo, porque desde las decisiones antes citadas, muchas medidas de adaptación han sido puestas en práctica en los Consejos Ministeriales de Bruselas (noviembre 1996), París (mayo 1997) y Erfurt (noviembre 1997), impulsadas por las correlativas reuniones de los Jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMADS), de tal modo que los actuales trabajos en curso, sintetizados a continuación, pueden constituir casi la práctica culminación de la tarea acometida.

De todos los trabajos en curso, nos referiremos exclusivamente a los operativos, que se enfocan, lógicamente en los campos en los que se han detectado carencias o nuevas necesidades, como son:

- Definición de principios para la utilización de las Fuerzas Armadas de los países miembros que permitan cumplir las misiones *Petersberg*.
- Desarrollar planes genéricos de contingencia.
- Preparar y desarrollar ejercicios combinados-conjuntos.
- Participación en el planeamiento de defensa de la OTAN.
- Estudios de movilidad estratégica.
- Creación de Inteligencia a través de la Célula de Planeamiento (PC/CP), el Centro de Situación (SITCEN) y el Centro de Satélites de Torrejón.

Para exponer el estado de los mismos, los dividiremos en dos categorías:

- Los que suponen una adaptación interna.
- Los que se derivan del uso de medios y capacidades OTAN por parte de la UEO.

Trabajos relativos a la adaptación interna

Antes de entrar en lo que hemos denominado «adaptación interna» podría ser de ayuda, para una más fácil comprensión del detalle que vamos a abordar, el recordar, siquiera sintéticamente, la organización de la UEO en lo que guarda relación con lo que precisa para poder operar militarmente.

Con este fin incluimos la organización de la UEO vigente hasta ahora, y a continuación la nueva estructura que se está poniendo en marcha. De su comparación inicial vemos que el SITCEN, y la PC/CP, han sido trasladadas desde el Secretariado General (por definición, civil) hasta el nuevo Estado Mayor Militar (EMM), en beneficio directo del que deben, por lógica, desarrollar sus cometidos.

Y de entre los numerosos grupos que trabajan en la Organización, vamos a recordar algunos de ellos, puesto que necesitaremos hacerles referencia a lo largo de este capítulo.

LOS JEMADS

Se reúnen dos veces al año, en una configuración similar a la de los ministros, y con anterioridad a las ministeriales.

La importancia de las reuniones de los JEMADS y su papel ha cambiado sustancialmente en los últimos dos años y España ha tenido mucho que ver en la potenciación de estas reuniones, en el desarrollo operativo de la UEO, en el papel de los JEMADS y en el de los delegados militares.

En Bonn, abril de 1997 se establece un MC/CM, bajo la autoridad del Consejo, y formado por los JEMADS representados por los delegados militares reunidos en sesión permanente. Vemos por primera vez la configuración de una estructura similar a la de la OTAN.

EL COMITÉ MILITAR (MC/CM)

El MC/CM es la más alta autoridad militar dentro de la UEO.

Comprende a los JEMADS de los Estados miembros, observadores y miembros asociados de acuerdo con sus estatutos. Se puede formar con otras configuraciones, dependiendo del caso.

Misiones:

- El MC/CM es responsable ante el Consejo de la conducción de los asuntos militares y participa en el proceso de la decisión político-militar de la UEO, facilitando al Consejo y al Secretariado General el asesoramiento militar en cuestiones militares y operativas.
- Es un foro de consulta y de cooperación en materia militar.

Responsabilidades:

- Recomendar al Consejo de la UEO las medidas necesarias para la implantación de las misiones *Petersberg*.
- Discutir y desarrollar los puntos de vista consolidados en cuestiones militares y asesorar al Consejo de acuerdo con ello:
 - Facilitar asesoramiento en todas las materias concernientes a las FAWEU y de los medios y capacidades OTAN que sean transferidas a la UEO.
 - Producir planes (contingencia y operativos).

- Apoyar la provisión de Inteligencia.
- Participar en la contribución de la UEO al proceso de planeamiento de la OTAN.
- Contribuir a reforzar los mecanismos de consulta entre OTAN-UEO, especialmente en operaciones lideradas por la UEO.
- Formular el asesoramiento militar al Consejo en Situaciones de Crisis.

EL GRUPO DE DELEGADOS MILITARES (MDG) Y EL COMITÉ DE DELEGADOS MILITARES (MDC)

Este Grupo está constituido por los delegados militares de las naciones ante la UEO, como representantes permanentes de los JEMADS, respectivos. En síntesis, su función es proporcionar asesoramiento militar a la Organización, bien por mandato de los JEMADS o del Consejo.

En la nueva estructura su denominación es la de MDC, de acuerdo con lo aprobado en el Consejo de Ministros de Erfurt, y la periodicidad de sus reuniones es semanal.

Como tal MDG es un Grupo permanente, presidido por un general de tres estrellas, que actúa en apoyo del MC/CM y le representa.

Responsabilidades:

- Representar al MC/CM en sesión permanente, siendo responsable ante el Consejo del trabajo diario relacionado con los mandatos recibidos por Consejo o por el MC/CM en temas militares.
- Conseguir el consenso y fomentar una posición colectiva.
- Facilitar información a otros grupos.

EL SITCEN

En estrecha cooperación con el Estado Mayor, efectúa el seguimiento de la situación de crisis en las áreas de interés de la UEO.

EL GRUPO DE REPRESENTANTES DE DEFENSA (DRG)

Este Grupo está compuesto por representantes de las capitales de los países pertenecientes a la UEO. En el caso de España está formado por representantes de la Dirección General de Política de Defensa (DIGEN-POL) del Ministerio de Defensa y de la División de Estrategia y Cooperación Militar del Estado Mayor de la Defensa (EMAD). Las reuniones no tienen periodicidad establecida, dependiendo mucho de la Presidencia de la UEO en cada momento.

En un principio este Grupo era el núcleo de todas las discusiones que se llevaban a cabo en el seno de la Organización pero con la aparición de otros Grupos, como el Grupo Político-Militar (PMG) o el Grupo de Trabajo Político-Militar (PMWG), la importancia del mismo ha ido en decadencia, llegándose en la actualidad a plantearse su desaparición.

Es el Grupo que asume la principal responsabilidad en el estudio de los temas de política de defensa y los aspectos militares de la seguridad y la cooperación en defensa europea. Junto con el Grupo de Trabajo Especial es el órgano de reflexión sobre los grandes temas de defensa que encomienda el Consejo Permanente, con un enfoque dirigido a medio y largo plazo.

EL GRUPO EUROLONGTERM (ELT)

Este Grupo tiene como objetivo el realizar el planeamiento, a largo plazo, para establecer los conceptos básicos de cooperación entre los países que lo integran, y para ello debe determinar las capacidades militares y los requerimientos de los equipos para el periodo de los próximos 10 años, así como desarrollar otros estudios similares.

Desde el año 1998, y para los tres años siguientes, la Presidencia del Grupo la ostenta España, a través de la División de Estrategia y Cooperación Militar.

Existen, dependiendo de él, unos subgrupos pertenecientes a los Ejércitos de Tierra y Aire y a la Armada, que se reúnen por separado para realizar estudios relacionados con el objetivo general, pero adaptados a las peculiaridades de cada Ejército. Informan al Grupo Director (*Eurolongterm Steering Group*).

Sus Términos de Referencia (TORS) fueron aprobados en la reunión de JEMADS celebrada en Erfurt (noviembre de 1997).

EL PMG

Creado por el Consejo de Ministros de Lisboa en el mes de mayo de 1995, está compuesto por los delegados nacionales de Defensa y Exteriores, que presentan los puntos de vista de sus autoridades.

A las reuniones de este Grupo asiste personal destinado en la representación permanente ante la UEO (en Bruselas), y de los temas que trata es responsable DIGENPOL (índole política) o el EMAD-División de Estrategia y Cooperación Militar (índole militar).

Cuando los asuntos a tratar guardan relación con la OTAN, siguen su curso en ambas Organizaciones de forma independiente o bilateral.

EL PMWG

Este Grupo se creó a partir de la Cumbre de la OTAN en el mes de enero de 1994 para estudiar la respuesta a dar a la propuesta de la OTAN de poner a disposición de operaciones de la UEO los medios colectivos de la Alianza. En el año 1996 se le asignó la tarea de efectuar el seguimiento de los acuerdos con OTAN que se tomaron en la reunión de Berlín.

EL GRUPO ESPACIAL

Creado en 1989, define las áreas en las que los Estados miembros pueden coordinar sus actividades espaciales, y revisa las actividades del Centro de Satélites de Torrejón de Ardoz (Madrid).

EL GRUPO MEDITERRÁNEO

Este Grupo, creado en 1997, se centra en la preparación, seguimiento y evaluación del diálogo con los países del Mediterráneo, y en el análisis, en general, de la situación en esa región. Coordina su trabajo con los correspondientes en la UE y la OTAN.

EL CENTRO DE SATÉLITES DE TORREJÓN

El Consejo de Ministros, en su reunión de Vianden (Luxemburgo), en el mes de junio de 1991, acordó crear un Centro para la interpretación de datos procedentes de satélites de observación.

Sus principales posibilidades son:

- Verificar los acuerdos de control de armamentos.
- Realizar el seguimiento de crisis que puedan afectar a la seguridad europea.
- La vigilancia de riesgos para el medio ambiente.

Pasemos pues, ahora, al detalle de los trabajos realizados o en curso para conseguir la adaptación interna de la UEO a las nuevas necesidades.

En el MDG y Grupo de Trabajo de los Delegados Militares

Tras la reunión de JEMADS de Bonn (octubre 1997), cuyas conclusiones fueron refrendadas por los ministros en Erfurt, y derivado de los mandatos dados por aquéllos en la citada reunión, los temas que de forma priori-

taria debían ser objeto de estudio en estos Grupos, para informarles en su siguiente reunión de Atenas (6 y 7 de abril de 1998), eran los siguientes:

RELATIVOS AL TORS DEL GENERAL DE TRES ESTRELLAS
Y SU ESTADO MAYOR DE APOYO

El MDG debía elaborar los citados términos de referencia, teniendo en cuenta las propuestas efectuadas por el director de la PC/CP; posteriormente el Documento elaborado sería examinado por grupos relevantes de la Organización (PMG y EWG [Grupo de Trabajo Ejecutivo] principalmente), para identificar y revisar los aspectos institucionales y político-militares.

El director de la PC/CP ya ha remitido al MDG un borrador de dichos TORS, sobre cuya base actualmente trabaja el Grupo. El esquema del mismo es la siguiente:

- Funciones del general de tres estrellas.
- El presidente permanente del MDC, define las responsabilidades generales del general de tres estrellas en dicha función.
- Al director del EMM, incumbe definir las responsabilidades generales del general de tres estrellas en dicha función.
- El Estado Mayor de apoyo del general de tres estrellas, define su constitución y funciones.

Sobre la base de dicho borrador, el Grupo inició sus estudios en los que respetando dicho esquema y parte de su contenido, actualmente se estudia una versión revisada. La propuesta de la PC/CP adolecía de dar un gran protagonismo a la PC/CP, especialmente en los temas de relaciones exteriores y no atendía completamente a lo aprobado en el MC/CM (97) 45 por el que se establecía el MC/CM y el EMM.

En la citada versión revisada dichas distorsiones han sido parcialmente soslayadas, si bien existe un no claro entendimiento entre Francia y Holanda, naciones a las que pertenecen los futuros directores del EMM y de la PC/CP, al objeto de que sus respectivos representantes mayores atribuciones.

La postura nacional española se centra principalmente en los siguientes aspectos:

- En coincidencia con Francia, se entiende que el futuro director del EMM debe mandar, y por tanto las relaciones externas deberían ser de su responsabilidad, pudiendo asignarlas según su criterio a sus órganos subordinados.

— Los temas administrativos y de personal deberán centralizarse en la Sección de Administración de la PC/CP para todo el EMM, en coincidencia con Holanda.

El calendario propuesto por la actual Presidencia griega considera que este informe debe estar finalizado a finales del mes de febrero de 1998, dada su relación con el mandato sobre el «Papel futuro de la PC/CP» y teniendo en cuenta, además, que el PMG debe elaborar los TORS de ésta, teniendo en cuenta el citado informe.

SOBRE EL PAPEL FUTURO DE LA PC/CP

Las decisiones tomadas en las reuniones de Birmingham, Berlín y Bruselas (de la OTAN), en cuanto a la disposición por la UEO de medios y capacidades de la OTAN, necesitan ampliar las posibilidades de actuación de la PC/CP, para atender a las nuevas exigencias derivadas de la aprobación del concepto de Fuerzas Operativas Combinada-Conjuntas (CJTF) y de las actividades derivadas del planeamiento militar y de defensa de la OTAN en apoyo de la UEO.

En consecuencia, el Consejo encargó al PMG la formulación de un informe sobre las implicaciones de las actividades de seguimiento de las citadas reuniones. Asimismo, fue encomendado a dicho Grupo el someter al Consejo una versión revisada del mandato de la PC/CP teniendo en cuenta el expresado mandato y otros trabajos relacionados con el tema.

Al mismo tiempo el Consejo encomendó al MDG formular un informe militar armonizado sobre los aspectos específicamente militares de la cuestión, debiendo ser informado del mismo el PMG. Y como consecuencia de todo ello, los JEMADS dieron un mandato al MDG para que sometiera en tiempo oportuno un informe militar armonizado sobre el futuro papel de la PC/CP.

El cumplimiento de dichos mandatos completará el actual mandato de la PC/CP contenido en los documentos: MC/CM (92) 8, MC/CM (93) 7 y MC/CM (95) 5.

Para desarrollar este trabajo se ha partido de un borrador elaborado por la pasada Presidencia belga, cuyo objeto es:

«Establecer un marco para un informe de seguimiento de las sesiones ministeriales citadas sobre el papel de la PC/CP, teniendo en cuenta otros trabajos efectuados para el desarrollo de la decisión del Consejo C (96) 231.»

Dicho informe estaba orientado a definir las funciones adicionales de la PC/CP en el contexto de una operación UEO con medios y capacidades OTAN, tanto en tiempo normal, como en las proximidades de una crisis, pero posteriormente, el ámbito del informe fue ampliado al objeto de que contemplase todos los acontecimientos que influyen actualmente, con previsión de los futuros, en la actuación de la PC/CP: creación del MC/CM de la UEO y del EMM, Conferencia Intergubernamental de la UE, etc.

Actualmente en el MDG se ha avanzado bastante y probablemente en próximas fechas será aprobado el Documento final, al objeto de que sea remitido al PMG para que lo tenga en cuenta para la elaboración de los TORS de la PC/CP antes del próximo Consejo Ministerial, de acuerdo con el mandato recibido.

El esquema del Documento es el siguiente:

- Introducción, en la que se establece el origen y la necesidad del mismo.
- Alcance, define el ámbito del informe según antes se ha citado.
- Papel de la PC/CP, en sus aspectos generales, en relación con otros órganos de la UEO, en relación con otras Organizaciones (UE, OTAN, OSCE, etc.) y misiones y responsabilidades de la PC/CP en el trabajo diario, en materia de ejercicios y en gestión de crisis.
- Recomendaciones a los JEMADS.

EN RELACIÓN CON EL PLANEAMIENTO DEL *CRISEX 98*

La elaboración del citado informe que el Grupo debía presentar a los JEMADS en su reunión de Atenas (6 y 7 de abril), se inició con bastante retraso, y la síntesis de los datos que actualmente se tienen en relación al tema son los siguientes:

- Han sido elaboradas las especificaciones del ejercicio, recogidas en el PMG (97) 220 final.
- El ejercicio se desarrollará entre el 20 y el 26 de noviembre.
- Fueron designados oficial de preparación del ejercicio, el secretario general de la UEO y oficial director del ejercicio el director de la PC/CP.
- El planeamiento está previsto finalizarlo en los últimos días de septiembre próximo.
- El objeto de dicho ejercicio es comprobar los procedimientos UEO para la gestión de crisis, especialmente a nivel estratégico (naciones y sede de la UEO) y con ello comprobar si las modificaciones adoptadas en la «armonización de los mecanismos y procedimientos de gestión de crisis» deducidas de las enseñanzas extraídas en el *Crisex 95-96*, resul-

tan válidas o son necesarias nuevas modificaciones; se define un escenario genérico para prestar ayuda humanitaria con deterioro de la situación interna (idealizado sobre la isla de Tasmania, situada entre Reino Unido y Noruega); el origen de la actuación es sobre una supuesta petición de actuación de la UE a la UEO (puede que se trate de ensayar la puesta en marcha del mecanismo que debe ser desarrollado para cumplir el Tratado de Amsterdam de la UE y la contribución al mismo de la UEO); finalmente se considera la actuación de la UEO en colaboración con la OSCE bajo mandato de Naciones Unidas.

Se considera que dicho ejercicio es menos ambicioso que su predecesor, el *Crisex 95-96*, realizado a propuesta de la Presidencia española.

SOBRE EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE EJERCICIOS DE LA UEO

Sobre la elaboración de este informe por el MDG, también retrasada, se puede reseñar que:

- En el pasado Consejo Ministerial de Erfurt fue aprobado el Documento «Política de ejercicios de la UEO», MC/CM (97) 40, cuya finalidad era definir una actualizada política de ejercicios que permitiese el fortalecimiento de la capacidad operativa de la Organización de cara a sus responsabilidades.
- En dicho Documento se definen los diversos tipos de ejercicios, los marcos de participación, la financiación de los mismos y se establecen las líneas generales para su ejecución. Los ministros encomendaron al Consejo Permanente el controlar la puesta en marcha de dicha política incluyendo la participación de todas las naciones UEO.
- En relación con el tema ha sido desarrollado por la PC/CP y estudiado en el PMG, al objeto de contribuir al desarrollo de la IESD, un «programa para la coordinación de los ejercicios OTAN-UEO», aprobado por el PC/CP, C (98) 14. En dicho Documento se expresa la necesidad de coordinar ambos ejercicios, para lo cual se determinan los procedimientos de relación y capacidades tanto de órganos UEO (PC/CP), como OTAN; para los programas de ejercicios de defensa colectiva la participación de países observadores en los mismos se restringen a aquellos que son miembros de la Alianza; asimismo, se establece que la decisión final sobre el entrenamiento en estas misiones sólo podrá tomarla la Alianza.
- Este Documento, está pendiente de aprobación por OTAN. Tras dicha aprobación, deberán ser revisados todos los documentos relativos a ejercicios de ambas Organizaciones.

- Finalmente, a principios de 1998 fue aprobado en el EWG un proyecto de decisión del Consejo, en el cual se determina que el MDG debe estudiar las cuestiones relativas a la participación de los socios asociados en el ejercicio *Crisex 98*, en su programación, planeamiento, conducción y evaluación. Este estudio aún no ha sido iniciado en el Grupo.

RELATIVOS A LA PARTICIPACIÓN DEL PRESIDENTE DEL MDC EN LAS REUNIONES DEL MC/CM DE LA OTAN

El Documento de referencia, cuyo primer borrador fue elaborado por Bélgica para responder al mandato dado por los JEMADS en Bonn, contiene, en síntesis, lo siguiente:

- Recoge el mandato citado en su apartado primero.
- En el apartado segundo, describe los «fundamentos»: decisiones de los diferentes Consejos Ministeriales tanto de la UEO (Ostende, París y Erfurt), como de la OTAN (Birmingham, Berlín y Bruselas) que establecen la necesidad de intensificar y fortalecer la coordinación entre ambas Organizaciones, así como el establecimiento del futuro MC/CM de la UEO.
- En el apartado tercero, define como «objeto del Documento»: proporcionar los elementos de base necesarios para una reflexión, tanto de las ventajas, posibilidades y modalidades de una participación eventual del futuro presidente del MDC en las reuniones del MC/CM de la OTAN, como de la posibilidad de una «participación cruzada» de los presidentes de los dos MC/CM (UEO-OTAN).
- En el apartado cuarto, se establecen los «principios básicos y modalidades para la participación cruzada»: dichos principios deben ser aprobados por los Consejos respectivos: invitación motivada, no hay participación sistemática, invitaciones sólo caso por caso, nivel de la participación (reuniones de JEMADS y de representantes militares).
- En el apartado quinto, recoge las «ventajas» de ambas participaciones; contribuir a la plena transparencia entre las organizaciones, mejorar la eficacia de la puesta en marcha de la UEO en caso de operaciones (especialmente con medios y recursos OTAN), tomar las decisiones respectivas con claridad y finalmente desarrolla más concretamente las relativas a la participación cruzada (mejor intercambio de información, tiempos de reacción adecuados, no deformaciones en la información, mejor cooperación técnica, mayor impacto del presidente del MDC en las discusiones relativas a las dos Organizaciones y mayor coordinación).

- En el apartado sexto, describe el camino a seguir: el MDG deberá finalizar el Documento de reflexión para someterlo a los JEMADS en Atenas, éstos deberán proponer un proyecto de decisión al Consejo que permita emprender negociaciones con la OTAN y en todo caso, una decisión de los Consejos respectivos es necesaria para fijar los principios de base de esta participación (cruzada o en sentido único, en función de las discusiones).

En relación con el mismo, se ha considerado (en línea con la postura española) que:

- Su esquema no responde adecuadamente al mandato dado por los JEMADS: se centra casi exclusivamente en una de las posibilidades, la «participación cruzada», y si bien las ventajas pueden ser válidas, no se definen las posibilidades ni las modalidades, por lo que el esquema general debería ser modificado en el sentido expuesto.
- El camino a seguir, aunque adecuado, alarga los plazos deseables, pues dará lugar a que el MC/CM se ponga en marcha con deficiencias, ya que su presidente tendrá parte de sus cometidos sin definir y a la espera de unas negociaciones entre UEO y OTAN.

Por tanto, el Grupo acordó en el mes de diciembre de 1997 que, de acuerdo con el mandato de los JEMADS el Grupo sólo debía dar un informe sobre las posibilidades del futuro presidente del MDC para participar en las reuniones del CM/MC-OTAN, sin prejuzgar la decisión final que puedan tomar los JEMADS. Desde entonces este tema ha quedado aparcado.

En el PMG y PMWG

En estos Grupos los trabajos que actualmente se desarrollan, se centran fundamentalmente en el desarrollo de la cooperación con OTAN; tienen carácter esencialmente político-militar, incluyendo por tanto aspectos de matiz político y otros de matiz operativo; la participación en los mismos es compartida en España, entre el EMAD-División de Estrategia y Cooperación Militar y DIGENPOL.

En el campo del desarrollo interno de la capacidad operativa de la UEO, los trabajos que se desarrollan, tienen su origen en los mandatos dados por los Consejos ya citados de Bruselas, París y Erfurt, y se concretan en los siguientes:

SOBRE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA DE LA PC/CP

De acuerdo con lo expresado en el informe que el MDG debe presentar sobre el «papel futuro de la PC/CP», anteriormente recogido, el PMG debe elaborar los TORS de dicho órgano para adaptar los existentes a la evolución actual de la situación.

Este estudio debe basarse en el borrador elaborado por la propia PC/CP, pero en la actualidad el Grupo no ha iniciado el trabajo a fondo sobre el mismo, a la espera de recibir el informe que elabora el MDG; no obstante, en la reunión del Grupo del mes de febrero de 1998, se acordó analizar determinados aspectos concretos del tema: cuestiones administrativas y de personal, estructura de la PC/CP, etc.

EN CUANTO A LAS MODALIDADES PARA LA ACTIVACIÓN PROGRESIVA DE LOS CUARTELES GENERALES DE LAS FAWEU MULTINACIONALES

En el Consejo Ministerial de Erfurt los ministros reiteraron el mandato, ya dado en el de París, al Consejo Permanente para estudiar este tema que tiene por objeto definir las modalidades que posibiliten constituir el cuartel general del COPER, en base al de una FAWEU multinacional y con ello contribuir al desarrollo de la capacidad operativa de la Organización en las siguientes posibilidades de actuación de la misma: «operación liderada por la UEO con apoyo de medios y capacidades OTAN (y) operación autónoma de la UEO».

Durante la pasada Presidencia alemana se inició este estudio con la celebración de un seminario en el que participaron representantes de las citadas FAWEU y cuarteles generales operacionales de las naciones que constituían dichas fuerzas; los resultados del mismo han sido la base para la elaboración del Documento en estudio.

Dicho Documento comprende dos partes:

- La A, que recoge los aspectos políticos del tema y que es la que es estudiada en este grupo. Su esquema en síntesis es el siguiente:
 - Introducción, que expresa el origen del trabajo.
 - Antecedentes, expresan la necesidad del mismo.
 - Objeto, según arriba se ha expresado.
 - Principios de dicha activación que deben ser tenidos en cuenta para la misma.
 - Y modalidades en función de la naturaleza y circunstancias de la operación UEO.

- La B, que recoge los aspectos militares y que es estudiada en el DRG; define las necesidades operativas. En la misma también se incluyen las necesidades financieras que en su día, se estima, deberán ser estudiadas por el Grupo de Presupuestos.

En DRG

SOBRE LAS MODALIDADES PARA LA ACTIVACIÓN PROGRESIVA DE LOS CUARTELES GENERALES DE LAS FAWEU MULTINACIONALES

Según lo expresado en el apartado anterior.

Trabajos que desarrollan la cooperación OTAN-UEO

En el PMG y PMWG

Como antes se expresaba, estos Grupos centran sus trabajos en el desarrollo de la cooperación con OTAN, en virtud de los mandatos recibidos en pasados Consejos Ministeriales y reiterados en el de Erfurt en su párrafo 20:

«Los ministros reiteran la importancia de establecer un acuerdo-marco entre la OTAN y la UEO que defina los principios generales para regular la transferencia, control y retorno de los medios y capacidades OTAN. Ellos encargan al Consejo Permanente el continuar estos trabajos con una alta prioridad mediante reuniones conjuntas OTAN-UEO.»

Los trabajos en curso son los siguientes:

EN CUANTO A LAS MODALIDADES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA UEO EN EL PLANEAMIENTO DE DEFENSA DE LA OTAN

Los trabajos para el desarrollo de este tema, tienen su origen en el mandato dado en el Consejo Ministerial de París (mayo 1997), tras aprobar la contribución de la UEO a la *Guía Ministerial para el planeamiento de defensa de la OTAN* y dentro del marco del desarrollo de la cooperación con OTAN, iniciado en el Consejo Ministerial de Bruselas de la OTAN (junio 1996).

El objeto del citado Documento es definir la participación de la UEO, desde el punto de vista de los procedimientos de ambas Organizaciones, en cada etapa del proceso de planeamiento e identificar materias todavía pendientes, como base para más amplias consultas con OTAN.

El esquema general del Documento es el siguiente:

- Introducción, en la que se enumeran los antecedentes.
- Objeto, antes citado.
- Alcance, consistente en examinar las nuevas modalidades que resultarán de la adaptación del proceso de planeamiento general para la participación en el mismo de la UEO.
- Generalidades, expresa que las modalidades de participación de la UEO, son las recogidas en el Documento MC/CM (97) 11, así como, la participación de diversos órganos de la UEO en dicho proceso (PMWG) con el apoyo de la PC/CP, MC/CM, MDC y miembros asociados y observadores.
- Procedimiento detallado, en el cual se especifica la participación de la UEO en cada una de las fases del proceso (*Ministerial Guidance, Force Goal Process, OTAN Force Goal* y *Annual Defence Review*).

Para el desarrollo de estos trabajos se celebran reuniones conjuntas entre órganos UEO y OTAN, como por ejemplo EWG-PMWG.

RELATIVOS AL MECANISMO DE CONSULTAS EN EL CONTEXTO DE UNA OPERACIÓN LIDERADA POR LA UEO (WEU-LED) USANDO MEDIOS Y CAPACIDADES OTAN

Este tema, junto con el anterior, constituye uno de los temas básicos que cuya continuación asumió la actual Presidencia griega.

En el pasado Consejo Ministerial de Erfurt fue aprobado el primer Documento de la referencia, su objeto es determinar las consultas necesarias para una operación con apoyo de la OTAN; en concreto se centra en el desarrollo de un ejemplo genérico de las acciones que tendrían lugar a lo largo del hipotético proceso de una operación de este tipo, definido mediante una *flow-chart* en la cual se establece la secuencia de acontecimientos y los órganos participantes en los mismos. El Documento fue remitido a OTAN, tras lo cual se han iniciado los estudios para llevar a cabo la coordinación entre ambas Organizaciones.

Lógicamente, también constituye una parte importante de los trabajos relacionados con estos estudios, la determinación de los puntos actualmente en desacuerdo entre ambas Organizaciones, debidas fundamentalmente a los diferentes procedimientos para la gestión de crisis por lo que estos trabajos son realizados en estrecha coordinación entre el Grupo de Trabajo del Consejo (OTAN) y el PMG (UEO).

En la actualidad, tanto por parte de OTAN como de UEO, existe el criterio de fundir ambos Documentos en uno solo (postura que comparte España), por lo cual en los próximos trabajos deberían posiblemente seguirse criterios similares a los que se exponen a continuación, como necesidad lógica si se desea conseguir la fusión de ambos Documentos:

- Los procedimientos que se describan en el mecanismo de consultas deberían tener un carácter ilustrativo, y representar tan sólo un punto de arranque para ambas Organizaciones para diseñar una respuesta rápida a una crisis específica.
- Los elementos contenidos en el Documento deberían poder o no ser seguidos y admitir la posibilidad de ser modificados, para cubrir las necesidades de cada situación.
- Más que pretender definir un procedimiento acabado, debería tenderse a darle un carácter progresivo, pues los procedimientos pueden actualizarse y mejorarse en función de la evolución de las relaciones entre ambas Organizaciones.

PARA LAS MISIONES TIPO DE LA UEO (*WEU ILLUSTRATIVE MISSION PROFILES*)

En el año 1996, la PC/CP desarrolló un Documento en el que partiendo de los escenarios genéricos, deducidos de las misiones *Petersberg*, se determinaron unas «misiones tipo», finalmente reducidas a seis (prevención de conflictos, asistencia a civiles, garantizar y prohibir el movimiento, imposición de sanciones y contención y separación de partes mediante el uso de la fuerza), en las cuales se estimaba más probable el uso de medios y capacidades OTAN.

Remitidos a dicha Organización, ésta efectuó el planeamiento correspondiente a tres de ellas (prevención de conflictos, asistencia a civiles y separación de partes), tras lo cual fueron remitidos a UEO para su estudio. En consecuencia, el Consejo de la UEO en su respuesta especificó:

- La necesidad de su participación en el planeamiento (concretamente la CP/PC debe mantener su capacidad en esta materia), si bien era necesario el apoyo OTAN en el planeamiento.
- Que los planes desarrollados para operaciones UEO con apoyo OTAN, deben ser los mismos que para operaciones OTAN dentro del mismo tipo de misiones.
- Que la UEO agradecería información sobre otros planes que OTAN desarrolle para otras misiones dentro del espectro de las *Petersberg*.
- Que las consideraciones específicas de la UEO podrían ser incorporadas a la guía de planeamiento de la OTAN.

- Y, finalmente, que la identificación de medios y capacidades OTAN que fueran necesarios para una operación en apoyo de la UEO, deberían ser incluidos en el futuro planeamiento de la UEO.

Actualmente, OTAN recogiendo dichas especificaciones, ha establecido las directrices necesarias para iniciar la parte segunda del planeamiento de las «misiones tipo», ordenando seguidamente el inicio de dicho planeamiento.

Esta parte del planeamiento se hará, probablemente, mediante consultas entra la PC/CP y el Estado Mayor Internacional, y con la participación obligada del Estado Mayor de Planeamiento Conjunto-Combinado (CJPS) y el Grupo de Trabajo OTAN de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, proporcionando a los mandos principales OTAN los datos iniciales necesarios.

Como ya se ha dicho anteriormente, estas misiones no serán las únicas para las que la UEO necesitará apoyo. Podemos relacionar los tipos de operaciones que la UEO puede llevar a cabo de la siguiente forma:

- Autónomas de la UEO.
- Dirigidas por la UEO, con apoyo OTAN, incluidas en las ilustrativas.
- Dirigidas por la UEO, con apoyo OTAN, no incluidas en las ilustrativas.
- UEO con una nación, o grupo de naciones-marco.

Para las primeras, autónomas UEO, esta Organización se servirá normalmente de la lista de FAWEU, para lo cual necesita tener la capacidad de realizar el planeamiento de las mismas. La CP/PC debe contar con los medios necesarios, materiales y personales, para poder llevar a cabo esta tarea, para lo que es conveniente mantener y mejorar las actuales capacidades de la PC/CP para que ésta pueda, de forma autónoma, realizar todo un proceso de planeamiento para cualquier tipo de misión (de las incluidas en las llamadas *Petersberg*) sin la intervención de otra organización.

Para el segundo tipo de operaciones, dirigidas por UEO con apoyo OTAN incluidas en las ilustrativas, lo que hace falta es que OTAN termine de estudiar los cuatro tipos de misiones establecidas, y cuando este estudio se haya finalizado, estarán previstos los apoyos necesarios para cada tipo de operación.

Para el tercer tipo, dirigida por la UEO con apoyo OTAN no incluidas en las ilustrativas, se llegará a un acuerdo caso por caso, en el que OTAN decidirá qué medios y qué capacidades pondrá a disposición de la UEO.

Para estos dos tipos de operaciones que acabamos de mencionar, segundo y tercer caso, ya ha habido contactos con la OTAN a nivel de la PC/CP y del Consejo de la UEO con sus correspondientes corresponsables. Uno de los principales escollos encontrados ha sido el de la transferencia de la documentación OTAN a la UEO, por el recelo de que pudiera llegar a manos de países no integrados en la Alianza. De momento se está salvando porque los países que tienen personal en la PC/CP son todos de la OTAN, pero si se diera el caso de que países observadores o socios asociados entraran a formar parte de la PC/CP, o fueran como observadores a las reuniones de planeamiento, surgiría el problema con, por el momento, difícil solución.

Para el cuarto tipo de operaciones, con nación o grupo de naciones-marco, el problema surge si existen claros indicios de intereses particulares en la zona de operaciones por parte de uno de estos países. Alemania ya apuntó que no daría su aprobación para realizar operaciones con tintes colonialistas o en clara defensa de intereses particulares. Esta postura es fácilmente entendible y asumible, por lo que tal vez con la misma prevención alemana, España se muestra contraria a la posibilidad de que una sola nación-marco, bajo bandera UEO, pueda realizar o dirigir una operación de este tipo.

CAPÍTULO SEXTO

RELACIONES UEO-OTAN. EL DESARROLLO DE LA IESD EN EL SENO DE LA ALIANZA

RELACIONES UEO-OTAN. EL DESARROLLO DE LA IESD EN EL SENO DE LA ALIANZA

Por JOSÉ MANUEL VEIGA GARCÍA

Un breve apunte histórico

En la Cumbre de la Alianza Atlántica celebrada en Bruselas los días 10 y 11 de enero de 1994, los jefes de Estado o de Gobierno aliados expresaron su apoyo al fortalecimiento del pilar europeo en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) mediante el adecuado desarrollo de la Unión Europea Occidental (UEO). Para llevar a efecto esta decisión, la Alianza se comprometía a poner a disposición de la UEO los medios y capacidades colectivos de la OTAN que aquélla precisase para poder realizar operaciones propias en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).

Sin embargo, este compromiso no pasaba de ser una mera declaración de intenciones, por muy enorme que fuese su significado habida cuenta de la envergadura del compromiso político que entrañaba. Además, el reconocimiento de la existencia de una identidad exclusivamente europea en materia de seguridad y defensa no era una novedad puesto que la Alianza Atlántica ya se había pronunciado anteriormente en este sentido, aunque tal vez sin la rotundidad con que ahora parecía hacerlo. Baste recordar que ya en 1990 en Londres la Alianza había reconocido el derecho de los europeos a decidir su propio destino al mismo tiempo que se señalaba a sí misma la obligación de contribuir a la construcción de las estructuras de un continente más unido, en especial el ámbito de la seguridad.

En efecto, tal y como se recogía en la Declaración final de la Cumbre de Londres:

«El desarrollo de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) y de un protagonismo europeo en materia de defensa, que se refleja en la consolidación del pilar europeo dentro de la Alianza, no sólo redundará en beneficio de los intereses de los Estados del continente, sino que reforzará la integridad y eficacia de la Alianza considerada globalmente.»

En otras palabras, los aliados en Londres constataban el sustancial progreso experimentado en Europa en el proceso de integración política y económica y eran conscientes de la necesidad de complementar esa integración continental con el desarrollo de una identidad propiamente europea en materia de seguridad. Los aliados se pronunciaban, pues, en favor de promover la IESD como un pilar europeo dentro de la OTAN de modo que al mismo tiempo sirviese para reconstruir la asociación transatlántica de una forma más madura y equilibrada.

Sin la desaparición del orden bipolar que siguió a la finalización de la Segunda Guerra Mundial tal vez hubiese sido imposible superar las diferencias que habían sido patentes entre los aliados de uno y otro lado del Atlántico desde mediados de la década de los setenta en relación con el respectivo papel de Estados Unidos y Europa en la Alianza. La situación estratégica imperante tras la caída del muro de Berlín hacía posible un nuevo reparto de reponsabilidades en la OTAN, con un mayor protagonismo de los aliados europeos, algo impensable sólo unos años atrás, cuando la disuasión nuclear era el fundamento de la estrategia de la Alianza.

El conflicto del Golfo contribuyó indudablemente a convencer a Estados Unidos de lo mucho que se necesitaban mutuamente todos los aliados y de las dificultades que podían encontrar para asumir por sí solos todas las cargas inherentes a la defensa común. La primera conclusión de la nueva situación era, por consiguiente, que había que acometer dos procesos reformadores paralelos: de una parte, la transformación de la OTAN; de otra, la consagración de una unión política europea en la que brillaban con luz propia los conceptos de una PESC y una defensa también común.

La idea central que empezaba a abrirse paso en la Alianza era que la unión de Europa debía materializarse no sólo manteniendo, sino reforzando el vínculo transatlántico, «talón de Aquiles» del proceso de reparto de reponsabilidades en la Alianza. Por eso, en la Reunión Ministerial del Con-

sejo Atlántico (CAN) en Copenhague, en junio de 1991, se definieron los principios que debían garantizar la transparencia y complementariedad entre un desarrollo efectivo de la IESD y la Alianza Atlántica, principios que se reiterarían después en Roma donde los aliados dieron un paso decidido hacia adelante al reflejar explícitamente en el concepto estratégico la necesidad de reforzar el papel de la UEO como componente defensivo de la unificación europea y como medio para reforzar el pilar europeo de la OTAN.

No obstante, todas estas ideas no se plasmaban en hechos concretos, por lo que su validez era ciertamente muy relativa. La realidad es que ni tan siquiera el reconocimiento por parte aliada de su disposición a poner su gran variedad de medios y capacidades al servicio de la UEO —como se hizo en la Cumbre de la OTAN en Bruselas— se podía considerar como un avance espectacular respecto de anteriores manifestaciones repetidamente recogidas en comunicados y declaraciones.

Los aliados más fervientemente defensores de la construcción europea querían comprobar que no se trataba exclusivamente de buenas palabras y deseaban concretar los reiterados ofrecimientos que les hacía la Alianza. La ocasión llegó en la Reunión Ministerial de la Alianza celebrada en Berlín en 1996. Habían sido necesarios algo más de dos años para que las declaraciones de principios se tradujesen en medidas concretas y fue necesario también, por qué no decirlo, que la reunión tuviese lugar en Berlín, el símbolo de la unificación alemana y, por ende, de la nueva Europa, para que la declaración aliada adquiriese un significado pleno.

Los ministros de Asuntos Exteriores reunidos en Berlín el 3 de junio de 1996 confirmaron su apoyo a la IESD y fueron aún más allá en su compromiso al afirmar que el desarrollo por la OTAN del concepto de Fuerzas Operativas Combinada-Conjuntas (CJFT) y un planeamiento militar adecuado permitirían la creación de unas fuerzas eficaces que podrían ponerse bajo el control político y la dirección estratégica de la UEO en operaciones que esta Organización deseara asumir como propias.

Las decisiones de Berlín y Bruselas

La puesta a disposición de la UEO de medios OTAN representa, sin lugar a dudas, una de las decisiones de la Alianza Atlántica más importantes desde el fin de la guerra fría pues demuestra la voluntad política inequívoca de los aliados de contribuir a dotar a la UEO de una capacidad

militar real para efectuar operaciones por sí sola, consolidando así el proceso de unión de Europa y abriendo nuevas perspectivas a la ampliación de la OTAN hacia los países del este y centro del continente.

Los ministros de Asuntos Exteriores de la Alianza acordaron en Berlín, entre otras cosas, progresar en la adaptación de la Alianza con objeto de mejorar su capacidad para hacer frente a sus responsabilidades y misiones. Como los propios ministros afirmaban en su comunicado al final de la reunión, en Berlín la Alianza daba un paso fundamental en la remodelación de la nueva OTAN con la toma de una serie de decisiones orientadas a impulsar la adaptación interna de sus estructuras de modo que, basándose en un vínculo trasatlántico fuerte, la Alianza pueda desempeñar con una mayor eficacia toda la gama de misiones que tiene atribuidas, entre las que de modo destacado incluían la construcción de una IESD dentro de la Alianza.

Tras reconocer lo mucho que la OTAN había avanzado desde los primeros intentos reformistas de 1990, en Londres, los ministros expresaban su deseo de seguir impulsando a la Alianza para hacerla cada vez más flexible y eficaz a la hora de afrontar nuevos desafíos. Con este propósito, se mostraban decididos a adaptar las estructuras de la Alianza, reconociendo que una parte esencial de esta adaptación se basa en construir una IESD en su seno que:

«Permita a todos los aliados europeos aportar una contribución más coherente y más eficaz a las misiones y actividades de la Alianza, como expresión de nuestras responsabilidades compartidas; actuar por sí solos según convenga; y al mismo tiempo, reforzar el vínculo transatlántico.»

A continuación, y después de felicitarse por el proceso realizado en la renovación interna de la OTAN desde la Cumbre de Bruselas de 1994, los ministros valoraban positivamente los avances registrados en la definición del concepto de CJTF por su indudable contribución a:

«La organización de operaciones de contingencia de la OTAN, el uso de capacidades militares separables, pero no separadas en operaciones asignadas por la UEO y la participación de naciones ajenas a la Alianza en operaciones como las Fuerzas de Intervención de Paz (IFOR).»

El proceso de adaptación, no obstante, debía proseguir su andadura y por ello los ministros se fijaban como objetivo garantizar la efectividad militar de la Alianza en el nuevo entorno de seguridad, preservar el vínculo tran-

atlántico y desarrollar la IESD en la Alianza. En el ámbito de la eficacia militar, los ministros hacían una especial alusión al papel crucial del concepto CJFT en el desarrollo de la IESD:

«Al permitir a todos los aliados europeos asumir una responsabilidad mayor dentro de las estructuras militares y de mando de la OTAN y, según conviniera, también en las operaciones de contingencias que llevase a cabo la Alianza.»

Pero es al desarrollar el tercer objetivo, el relativo a la IESD, cuando los ministros entran en detalle y describen pormenorizadamente las medidas que se llevarían a cabo para realizar una implantación efectiva de esa identidad dentro de la propia Alianza.

Para ello, recuerdan los ministros en primer lugar que el aprovechamiento al máximo del concepto CJTF debe permitir el desarrollo de una IESD basada en firmes principios militares y respaldada por una planificación militar adecuada que haga posible:

«La creación de unas fuerzas militares coherentes y eficaces capaces de operar bajo el control político y la dirección estratégica de la UEO.»

Proseguían lo ministros señalando que, como parte esencial del desarrollo de esa IESD y con la participación de la OTAN y la UEO, se preparaban para actuar bajo la dirección de la UEO, incluida la planificación y el adiestramiento de fuerzas y unidades de mando. Con ese propósito, los ministros establecían «dos medidas primordiales»:

- La «identificación de los medios y capacidades» que serían, en su caso, objeto de cesión.
- La «configuración de los dispositivos de mando multinacionales europeos dentro de la OTAN» capaces de preparar, respaldar, mandar y llevar a cabo las operaciones dirigidas por la UEO. Estos dispositivos, que deben ser coherentes con las CJTF, deben estar perfectamente identificados y suficientemente bien articulados para permitir la rápida constitución de una fuerza operativa militarmente efectiva.

Además, la Alianza se comprometía a respaldar la IESD en la OTAN llevando a cabo, a petición de la UEO y en coordinación con ella «... el planeamiento y las maniobras militares necesarias para misiones ilustrativas de la UEO identificadas por dicha Organización. Partiendo de las directrices políticas que proporcionarán el Consejo de la UEO y el CAN, este planeamiento como mínimo:

- Preparará la información pertinente sobre objetivos, ámbito y preparación para misiones ilustrativas de la UEO.
- Identificará los requisitos necesarios para el planeamiento y adiestramiento de los elementos de mando y las fuerzas a fin de llevar a cabo operaciones ilustrativas definidas por la UEO.
- Desarrollará los planes adecuados para su remisión, a través del Comité Militar (CM), al CAN para ser sometidos a su revisión y aprobación.»

La puesta en práctica de estos planes se debía hacer previo acuerdo entre ambas Organizaciones, siendo el CAN quien «decidirá qué recursos y capacidades de la OTAN pueden ponerse a disposición de la UEO», ejerciendo la supervisión de la utilización que la UEO hace de ellos.

Finalizan los ministros su amplia referencia al desarrollo de la IESD en el seno de la Alianza «encomendando al Consejo en sesión permanente» que, con el asesoramiento de las autoridades militares, proporcione «directrices para continuar la adaptación interna de la OTAN y desarrolle las disposiciones y medidas adecuadas para el desarrollo de la IESD en el seno de la Alianza». El propósito de estas directrices es:

«... Identificar las capacidades, recursos, cuarteles generales y elementos de cuartel general de la OTAN que pueden ponerse “a disposición de la UEO” para llevar a cabo las misiones que dicha Organización decida acometer» y también determinar “...cómo se celebrarán ‘consultas con el CAN’” sobre el uso de los recursos y capacidades de la OTAN, incluida la supervisión que ejercerá la Alianza sobre estos recursos.»

Las decisiones de los ministros de Asuntos Exteriores en Berlín fueron corroboradas días más tarde, por sus colegas de defensa reunidos en Bruselas el 13 de junio. En esta reunión, por lo demás histórica habida cuenta que era la primera vez en 30 años que contaba con la presencia del ministro de Defensa francés, los ministros aliados se congratulaban por las decisiones adoptadas en Berlín por los ministros de Asuntos Exteriores destinadas a proseguir, con la participación de todos los aliados, la adaptación interna de las estructuras de la Alianza y la construcción de una IESD.

Los ministros en su comunicado daban instrucciones concretas para la creación de diversos organismos que debían facilitar la puesta en marcha inmediata del concepto CJTF, tales como la Célula de Coordinación de

Capacidades y el Estado Mayor Combinado-Conjunto de Planificación. Al mismo tiempo, se solicitaba del CM la continuación de sus trabajos sobre el Estudio a Largo Plazo (LTS) para la adaptación interna de la Alianza teniendo en cuenta las decisiones de Berlín, en especial el desarrollo de la IESD en el seno de la Alianza.

Al referirse a ésta, los ministros encomendaban a los representantes permanentes la revisión de proceso de planeamiento de la defensa de la OTAN para incorporar las necesidades de los europeos, fijándose como plazo para esta revisión su reunión de otoño.

Para concluir, se solicitaba asimismo del CAN la supervisión de la implementación del concepto CJTF y la adaptación de la Alianza de acuerdo con los principios de Berlín, incluida la construcción de la IESD en la Alianza, construcción en la que debían participar todos los aliados, todo ello a fin de que los trabajos en el marco del LTS se realizasen de forma rápida, coherente y compatible entre sí.

La UEO no tardó en recoger el guante y pronto se puso a trabajar para no perder una oportunidad que tantos años llevaba aguardando. En la Reunión Ministerial celebrada en Ostende pocos meses después se acordó dar un mandato al Consejo Permanente de la UEO para que, con carácter prioritario y en colaboración con la OTAN, elaborase «un acuerdo-marco para la transferencia de medios y capacidades» de la Alianza para ser utilizados por la UEO, así como se iniciasen los estudios para determinar el procedimiento para «la participación de la UEO en el sistema de planeamiento de la OTAN».

Estas decisiones, junto con las que más adelante se adoptarían al revisarse en Amsterdam el Tratado de la Unión Europea, incorporando las conclusiones de la Conferencia Intergubernamental (CIG), estaban dirigidas a la consolidación del papel emergente de la UEO como bisagra entre la OTAN y la UE, consecuencia de las decisiones adoptadas poco antes en los tres foros.

La Presidencia belga (segundo semestre de 1996)

Al analizar la Presidencia belga de la UEO hay que tener en cuenta que es la primera que tiene lugar después de las reuniones ministeriales del CAN de la primavera de 1996. Le toca vivir, pues, precisamente el arranque de un proceso que sin duda será histórico y en el que se encuentra con

escaso tiempo para reaccionar. No obstante, la Presidencia belga sabe afrontar el reto y en el curso de su mandato se establecen, dentro del nuevo espíritu de las relaciones entre ambas Organizaciones, los primeros contactos con la OTAN para elaborar los programas de trabajo que permitan desarrollar las decisiones de Berlín y Bruselas.

La magnitud de la tarea es ingente y Bélgica cubre un periodo de transición que está dominado por varias circunstancias cuya incidencia no puede ser ignorada. En primer término, la Presidencia belga se produce cuando todavía no había concluido la CIG de revisión del Tratado de Maastricht en la que se discutía un Documento aportado por la UEO durante la Presidencia española, Documento en el que se planteaban las posibles opciones para la futura vinculación de la UEO a la UE; o lo que es lo mismo, el modo en el que la IESD tendrá su reflejo en la UE. Este hecho sin duda afectó a la capacidad de iniciativa de la Presidencia belga que no podía imprimir un ritmo demasiado vivo al proceso de desarrollo de la IESD en la OTAN sin tener una referencia clara de como se plasmaría en la UE.

Por otra parte, las medidas en proceso de adopción en la UEO para reforzar su capacidad operativa no podían todavía, en modo alguno, considerarse como completadas por lo que la Presidencia belga tuvo que dedicar a ellas un esfuerzo considerable que le impidió dedicarse plenamente al desarrollo de la IESD. De hecho, la Presidencia belga se produce inmediatamente después de la Presidencia británica, que precisamente se había caracterizado por haber desacelerado notablemente el impulso que en la mejora de la capacidad operativa de la UEO habían impreso España y Portugal durante sus respectivas Presidencias precediendo a la británica.

Pese a todo, este segundo semestre de 1996 fue de intensa actividad. La puesta en práctica de las decisiones de los ministros en Berlín hacía necesario, en primer lugar, «definir las misiones» para las que la UEO pensaba solicitar el apoyo material de la OTAN con objeto «de identificar», a partir de ellas, «los medios» necesarios para acometerlas. El siguiente paso era establecer «los mecanismos y procedimientos» requeridos para llevar a cabo la solicitud de los medios y capacidades, materializar su cesión y asegurar, por parte de la OTAN, su control y devolución.

La existencia de un acuerdo de seguridad entre ambas Organizaciones aprobado por un Consejo Conjunto de la OTAN y la UEO en abril de 1996 y de unos cauces incipientes de relación que venían desarrollándose

desde tiempo atrás entre ambas Organizaciones contribuyeron a facilitar los contactos y el intercambio de documentación durante el mandato belga, facilitando de este modo el desarrollo de la IESD.

La UEO se fija como objetivo prioritario «preparar seis misiones tipo» para las que serían necesarios medios de la OTAN para que ésta preparase los correspondientes planes operativos, así como los ejercicios para verificar su adecuación. Estas misiones se derivan de la Declaración de Petersberg y sólo pretendían ser una referencia de las posibles misiones de la UEO, sin constituir por tanto un catálogo cerrado. La Presidencia belga inició los estudios encaminados a desarrollar las modalidades y mecanismos de cooperación con la OTAN necesarios para realizar el planeamiento operativo de esas misiones ilustrativas en los niveles técnico y político, sin ir más allá de un principio de acuerdo sobre las orientaciones generales de esas modalidades.

Para mejorar la eficacia operativa de la UEO era imprescindible su participación activa en los planes de defensa de la OTAN para lo cual la Presidencia belga empezó a considerar el modo de concretar la contribución de la UEO a los distintos hitos del ciclo, con la intención de plasmar su postura en la *Guía Ministerial* que debía iniciar el siguiente ciclo de planeamiento.

Una cuestión de singular trascendencia que también avanzó durante la Presidencia belga fue «el significado y alcance» que debía darse «al control político y la dirección estratégica» por la UEO de las operaciones propias con medios de la OTAN principio expresamente recogido en el comunicado de Berlín, progresando en la definición de los elementos de una posible posición conjunta de la UEO en esta cuestión, previa al inicio de las consultas con la OTAN.

El plan de trabajo de la UEO incluía, también, otros aspectos que la Presidencia belga no pudo abordar con la profundidad deseada, tales como el seguimiento del empleo por la UEO de los medios OTAN cedidos, los mecanismos y procedimientos de consulta OTAN-UEO para operaciones UEO con medios OTAN, la elaboración de un acuerdo-marco para la transferencia de medios OTAN en apoyo de operaciones UEO, etc.

En cuanto a los principios y modalidades de participación de los aliados europeos no miembros de pleno derecho en las operaciones de la UEO con medios de la Alianza, en el curso de periodo presidencial belga se pudo comprobar que esta cuestión tendría en el futuro desarrollo de la

IESD uno de sus puntos más conflictivos. Turquía se mostraba particularmente sensible a estas cuestiones y defendía a ultranza sus derechos como miembro de la OTAN. Para Turquía no existían límites a su participación —en igualdad de condiciones con respecto a los miembros plenos— en operaciones de la UEO con medios de la Alianza, algo que no todos los miembros de la UEO, y en particular Grecia, estaban dispuestas a aceptar. Turquía se mostraba dispuesta a bloquear indefinidamente el desarrollo de la IESD en el seno de la Alianza, en tanto sus demandas no se viesan satisfechas. Por su parte, Grecia se mantenía inflexible en su postura de vetar la participación de los miembros asociados (Turquía, Noruega e Islandia) y los observadores (Dinamarca) en el proceso de decisiones de la UEO, aduciendo que la mejor manera de asegurar la independencia institucional de la UEO era manteniendo «a 10» las decisiones.

La Presidencia francesa (primer semestre de 1997)

El turno de Francia en la Presidencia de la UEO era esperado con sumo interés por parte de los miembros de esta Organización, no en vano Francia era la adelantada del movimiento de integración europeo y una pieza fundamental del motor de la construcción de una Europa unida que fuera más allá de la mera creación de un espacio de libre mercado.

Durante la Presidencia francesa se confirmó que el desarrollo de las decisiones de Berlín y Bruselas seguía a buen ritmo. En particular, la participación de la UEO en el proceso de planeamiento de defensa de la OTAN donde, además de presentar la contribución de la UEO a la *Guía Ministerial* de la Alianza para el siguiente ciclo de planeamiento, se prepararon otros documentos de interés en los que se recogía la posición de la UEO en esta materia. Entre los aspectos considerados en estos documentos cabe señalar como más destacado el relativo a los principios y modalidades que deben regular la participación en operaciones UEO con medios OTAN de sus miembros, incluidos los miembros asociados y los observadores, cuestión ésta que se había visto abocada a un *impasse* interno durante la Presidencia belga.

Un logro significativo de la Presidencia francesa fue la solución del conflicto de intereses existente entre Grecia y Turquía en relación con la participación de los miembros asociados en el proceso de decisiones de la UEO que tenía como consecuencia el veto griego a la participación de los países asociados en las operaciones de la UEO en las que se utilizasen

medios y capacidades de la OTAN. Esta postura griega estaba orientada fundamentalmente a impedir la participación de Turquía en estas operaciones, manteniéndola al margen de la UEO. Finalmente, el *impasse* pudo superarse y se alcanzó un acuerdo en el Consejo Permanente en abril de 1997 según el cual los miembros asociados podrían participar, en el marco de su estatuto, en las operaciones y ejercicios de la UEO con medios de la OTAN, en las mismas condiciones que los miembros de pleno derecho.

Otra cuestión largamente debatida durante la Presidencia francesa fue «la interpretación» que se debía de dar «al principio de control político y dirección estratégica», asunto en el que ya, como antes se ha indicado, durante la Presidencia precedente se había evidenciado la disparidad de criterios existentes, no sólo entre la OTAN y la UEO, sino también en el seno de las dos Organizaciones. La Presidencia francesa consiguió finalizar un Documento que aprobaron los ministros en París en el que se recogía una postura común de la UEO que se trasladó a la OTAN como Documento de discusión entre ambas Organizaciones.

Conjuntamente con la OTAN, la UEO se ocupó durante la Presidencia francesa de la elaboración de «un acuerdo-marco para la transferencia, control y devolución de los medios OTAN» en operaciones lideradas por la UEO, apreciándose también en este campo la existencia de puntos de vista no coincidentes en el alcance del Documento, no sólo entre ambas Organizaciones, sino también en el seno de la propia UEO.

En lo que atañe «al planeamiento operativo», durante la Presidencia francesa se recibió de la OTAN el resultado de una nueva aproximación de los trabajos de ésta relativos a «las misiones ilustrativas».

Por su parte, la OTAN inició los trabajos para la definición de «los términos de referencia del vice Mando Aliado Supremo en Europa (SACEUR)» como vértice de una cadena de mandos europea en la estructura militar de la OTAN, así como el esquema de esa cadena de mandos.

En otros ámbitos, como en la armonización de documentos sobre procedimientos y mecanismos para la gestión de crisis, y el empleo conjunto de fuerzas multinacionales también se experimentaron algunos progresos y se empezó a hablar de un posible estatuto de fuerzas para la UEO similar al Acuerdo del Estatus de Fuerzas (SOFA) OTAN existente para la OTAN, cuestión cuya resolución se hacía necesaria para reforzar la capacidad operativa de la UEO.

Por último, hay que señalar que la Presidencia francesa no se limitó a seguir profundizando y estrechando las relaciones con la OTAN, sino que impulsó debidamente el desarrollo operativo de la UEO al iniciar los estudios para reforzar sus órganos militares el grupo de los Jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMADS) los delegados militares, la nueva Célula de Planeamiento, etc. con el objetivo de asegurar el adecuado interfaz con la Alianza, facilitando de este modo el desarrollo de las relaciones entre ambas Organizaciones.

La Presidencia alemana (segundo semestre de 1997)

Alemania es sin duda uno de los países que más interés han demostrado en progresar en el desarrollo de una IESD en el seno de la OTAN. Por este motivo, su Presidencia se caracterizó por la actividad desarrollada en ese sentido, dando continuidad a los trabajos iniciados en la anterior Presidencia francesa e impulsando su desarrollo.

La Presidencia alemana se produce inmediatamente después del Consejo Europeo en Amsterdam y de la Cumbre de la OTAN en Madrid, circunstancias ambas que contribuyeron a disipar algunas brumas que habían condicionado las dos Presidencias anteriores. En el Tratado de Amsterdam se subraya el papel de la UEO como parte integral del desarrollo de la UE y su contribución a su defensa mediante su capacidad operativa, en especial en lo que atañe a las misiones de *Petersberg*. Al mismo tiempo, se designa a la UEO como el elemento esencial en el desarrollo de la IESD en la Alianza, de acuerdo con la Declaración Ministerial de la UEO de París y con las decisiones tomadas por los ministros de la OTAN en Berlín y Bruselas.

Por otra parte, el impulso recibido en Berlín había experimentado una cierta ralentización que sin duda pesaba en la mente de los aliados europeos a la hora de reunirse en Madrid. Al menos en aquellos más decididamente favorables a la construcción de una Europa dotada de una dimensión propia de defensa. La Cumbre de la OTAN celebrada en Madrid en el verano de 1997 constituye, pues, un importante hito, no sólo en lo que afecta a la adaptación de la Alianza a los nuevos retos internos y externos, sino también en sus relaciones con la UEO, concretamente en el desarrollo de la IESD en el seno de la OTAN, en línea con las decisiones de Berlín y Bruselas.

Bien es cierto que se habían producido importantes avances en el desarrollo de la IESD, pero también se podía constatar que otros aspectos

parecían haber entrado en un callejón de difícil salida y las directrices formuladas por los ministros no terminaban de plasmarse en una vinculación operativa eficaz entre las dos Organizaciones.

El programa de la Presidencia alemana pretendía concluir en lo posible las cuestiones que todavía permanecían pendientes en relación con las decisiones de Berlín de la OTAN y que estaban desarrollándose en paralelo en ésta y la UEO. En concreto, la Presidencia alemana se proponía facilitar el acuerdo nuevo sobre creación y uso de capacidades de la OTAN, el acuerdo sobre las modalidades de cooperación entre ambas Organizaciones en materia de planeamiento operativo y ejercicios, y la clarificación del papel de los observadores de la UEO en el planeamiento de defensa de la OTAN.

Durante su Presidencia, Alemania siguió reforzando la cooperación institucional y práctica entre ambas Organizaciones. Cabe destacar en este campo la finalización del Documento sobre «modalidades de cooperación entre la OTAN y la UEO» sobre planeamiento militar, en el que se incluye la participación de los observadores no aliados en dicho planeamiento. También de UEO finalizó un segundo Documento sobre «mecanismos de consulta» en el contexto de operaciones UEO con medios de la OTAN que se centra en el desarrollo de un ejemplo genérico de las acciones que tendrían lugar a lo largo de un hipotético proceso de consultas, desde el inicio hasta la finalización de una operación de este tipo. Ambos Documentos que fueron trasladados a la OTAN tras haber tomado nota de ellos los ministros en Erfurt.

También se intensificaron el número de actividades conjuntas entre las dos Organizaciones en varios niveles: reuniones de los Consejos Permanentes y sus grupos de trabajo, presentaciones de autoridades militares aliadas ante el Consejo Permanente de la UEO, visitas de los representantes permanentes del Consejo a cuarteles generales aliados, etc. Para mantener informado al Consejo Permanente de los pormenores de esta creciente actividad conjunta, el director de la Célula de Planeamiento empezó, durante la Presidencia alemana, a comparecer regularmente ante el Consejo Permanente para informar de los resultados de esa actividad.

Tal vez el acontecimiento más relevante sucedido durante la Presidencia alemana haya sido «la aprobación por el Consejo de Ministros de la OTAN» el 13 de junio de 1997 de la *Guía Ministerial para el planeamiento de la defensa*, en la que se incluía la contribución de la UEO aprobada previamente por los ministros en París. En relación con el planeamiento de la

defensa, Alemania impulsó durante su Presidencia la conclusión de un Documento en el que se recoge el punto de vista de la UEO sobre su participación en este proceso, Documento que fue trasladado a la OTAN y fue ya objeto de una primera reunión de trabajo conjunta durante la Presidencia alemana. El propósito de este Documento es definir la participación de la UEO en cada etapa del ciclo de planeamiento, incluyendo además una posición de la UEO acerca del papel de los observadores.

La Reunión Ministerial de Erfurt, en la que Alemania culminó su periodo de Presidencia en la UEO, ha sido de extraordinaria importancia para el desarrollo de la IESD porque sus conclusiones fueron más allá de las relaciones con la OTAN y apuntaron la necesidad de incluir en el proceso de diálogo y la coordinación a la UE, en especial a la hora de diseñar los mecanismos de consultas en caso de contingencias donde, hasta entonces, los logros habían sido bastante limitados.

Los ministros reiteraron en «Erfurt la importancia de alcanzar un acuerdo-marco» entre la OTAN y la UEO, políticamente vinculante, en el que quedasen recogidos los principios en los que se debía basar la transferencia, control y devolución de los medios y capacidades puestos por la OTAN a disposición de la UEO para una operación exclusivamente europea. Insistían, además, en la necesidad de acordar «un mecanismo de consultas» entre las dos Organizaciones especialmente concebido para estas operaciones. A este respecto, la UEO había elaborado un modelo práctico para relacionar los procesos de decisión de la OTAN y la UEO con objeto de determinar cómo debía configurarse dicho mecanismo de consultas.

El hecho de que la Ministerial de Erfurt fuese la primera que la UEO celebraba más allá de la línea divisoria de la guerra fría es, en sí mismo, todo un símbolo del proceso en la construcción de una organización europea de seguridad. Por eso, en Erfurt los ministros de la UEO no dudaron en reafirmar la necesidad de continuar con sus esfuerzos para la plasmación de una genuina IESD y en la asunción por los europeos de una mayor responsabilidad en materia de defensa, para lo cual inevitablemente había que mantener el impulso en el desarrollo de las capacidades operativas de la UEO y profundizar en la cooperación con la OTAN para poder emplear sus medios en operaciones propias de la UEO.

En lo que a ejercicios se refiere, la OTAN cursó durante la Presidencia alemana «una invitación a la UEO para que ésta participase en los ejercicios programados» por la Alianza «para evaluar el desarrollo del concepto

CJTF», prueba inequívoca de la disposición de la Alianza a promover la cooperación entre las dos Organizaciones. Esta disposición tiene especial significación en este caso pues se trata de validar el instrumento fundamental que deberá hacer efectiva la plasmación de la IESD en la Alianza.

También en el terreno de los ejercicios, la OTAN acordó en 1997 la entrega a la UEO de todos los documentos relativos «al ejercicio de crisis previsto para 1998» (CMX 98), siendo esta la primera vez que la OTAN cede documentos generales a la UEO.

La Presidencia griega (primer semestre de 1998)

El programa de la Presidencia griega respondía a unos planteamientos realistas, centrado más en continuar y completar los desarrollos en curso que en abrir nuevas iniciativas. No cabe duda de que el hecho de compartir su Presidencia en la UEO con la Presidencia del Reino Unido en la UE, condicionaba inevitablemente su programa de Presidencia. Además, a ello se unía la controversia entre Atenas y Ankara que venía enturbiando muchas de las decisiones que tanto en la OTAN como en la UEO se debían adoptar en relación con la IESD.

Así las cosas, poco cabía esperar de la Presidencia griega, que a pesar de sus esfuerzos por progresar en los distintos frentes abiertos, sólo pudo hacerlo en aquellos aspectos que podríamos denominar «inocuos». Se ha podido avanzar, pues, en la contribución de la UEO al proceso de planeamiento de la defensa de la OTAN, los mecanismos de consulta entre ambas Organizaciones para la decisión, preparación y ejecución de operaciones UEO con apoyo de la OTAN, el acuerdo marco para la transferencia de medios y capacidades de la OTAN para operaciones de la UEO, así como la finalización de los detalles para preparar un ejercicio de crisis conjunto OTAN-UEO para el año 2000. Como novedad, los tres futuros miembros de la OTAN, Polonia, Hungría y Checoslovaquia están participando en estos trabajos.

Durante la anterior Presidencia alemana, y teniendo en cuenta la creciente cooperación con la OTAN, los JEMADS de la UEO habían dado un mandato al grupo de delegados militares para que estudiaran la posible participación del presidente del Comité de Delegados Militares en las reuniones del CM de la OTAN, tanto en sesión de JEMADS como de representantes militares, cuando así se acordase. El informe de los delegados militares finalizado durante la Presidencia griega concluye que una parti-

participación de esta naturaleza reforzaría la cooperación y consulta entre ambas Organizaciones en materia de interés militar y operativo. La participación sería caso por caso, cuando la importancia lo requiera y en ningún modo algo rutinario. Los delegados militares recomiendan, además, invitar al CM de la Alianza a las reuniones del CM de la UEO.

La creación de un mecanismo de consultas entre la UEO y la OTAN en el marco de una operación dirigida por la UEO, en la que se utilicen medios y capacidades de la Alianza, ha sido otro de los aspectos en los que se ha progresado durante el primer semestre de este año. En concreto, el Documento elaborado se centra en el desarrollo de un ejemplo genérico de las acciones que tendrían lugar a lo largo del hipotético proceso desde su inicio a la finalización en una operación de esta naturaleza. El Documento está siendo ahora estudiado por la Alianza y será posteriormente analizado conjuntamente.

A lo largo del semestre presidido por Grecia, han proseguido los trabajos en ambas Organizaciones para diseñar un cuadro «de mecanismos de consulta para situaciones de crisis» que podrían resultar en una operación de la UEO con medios de la OTAN. Las primeras conclusiones de la OTAN al respecto son que existen varias discrepancias entre los modelos de ambas Organizaciones, discrepancias que si bien son menores en algunos casos, en otros son sustantivas y requieren un estudio más profundo y la adopción de medidas para la aproximación de posturas. Finalmente, se ha decidido «mantener los dos modelos separados» y presentarlos a los respectivos Consejos con un Documento de cobertura común para que se tome nota de ellos.

La nota de cobertura señala que los modelos presentados tienen un carácter meramente descriptivo y que evidentemente pueden ser mejorados para lograr una coincidencia mayor. Las diferencias se refieren fundamentalmente al sistema de planeamiento, al planeamiento de contingencia, a la directiva de planeamiento del Consejo de la UEO y a la implicación de los diversos componentes militares de la OTAN.

Precisamente, la participación de la UEO en el proceso de planeamiento de la OTAN es otro de los Documentos que la Presidencia griega de la UEO ha conseguido finalizar y trasladar a la OTAN para que ésta lo estudie. El Documento contiene el punto de vista de la UEO respecto de este importante aspecto relacionado con el refuerzo de la capacidad operativa de la UEO. La cuestión más delicada, como no podía menos de suceder, la constituye la participación en el proceso de los países «observadores»

de la UEO (Irlanda, Austria, Finlandia y Suecia). De este grupo hay que excluir a Dinamarca que si bien es también «observador», al ser al mismo tiempo miembro de la OTAN no presenta ningún problema. Al respecto existen dos puntos de vista: que su participación se inscriba en el Proceso de Planeamiento y Análisis (PARP) de la Asociación para la Paz (APP), posición defendida entre otros por Estados Unidos, y los que argumentan que la IESD requiere soluciones que incrementen la participación y compromiso de estos países, postura apoyada por Francia y otros países con ciertos matices, como por ejemplo España.

La solución podría ir por una vía intermedia, es decir, la aplicación de mecanismos ya existentes como el PARP, pero estableciendo mecanismos diferenciadores que contribuyan a dar una mayor visibilidad a la IESD. Como es sabido, el PARP es el planeamiento de fuerzas que los socios de cooperación que así lo han decidido desarrollan en paralelo al proceso de planeamiento de la defensa de la OTAN con objeto de progresar en la interoperabilidad y transparencia entre los socios de la APP y la Alianza. El problema fundamental que se presenta para adaptar este procedimiento a la UEO radica en que Irlanda no participa en el PARP. La solución pasa porque Dublín haga una declaración formal manifestando su intención de participar en operaciones dirigidas por la UEO, lo que hará posible iniciar los estudios para determinar los mecanismos para regular su participación en el planeamiento de fuerzas con el resto de los «observadores» de la UEO.

Como ya se ha dicho, un asunto de extrema importancia para el desarrollo de la IESD en la OTAN es indudablemente la elaboración de un acuerdo que regule las condiciones de entrega, seguimiento de su uso y devolución de los medios y capacidades que la OTAN pudiese poner a disposición de la UEO para la realización de una operación europea. Ambas Organizaciones se encuentran estudiando en paralelo esta cuestión para encontrarle una solución. En síntesis, las discrepancias se centran en si se trata de preparar un acuerdo-marco o, por el contrario, un marco para un acuerdo. Ante la diferencia de puntos de vista, la UEO se ha limitado a identificar algunos de los principios y parámetros a tener en cuenta.

Lógicamente, dado que la OTAN es la Organización sobre la que recae el peso de la entrega de los medios en cuestión, será ella la que asuma la responsabilidad de preparar el documento correspondiente.

España apoya la tesis del acuerdo-marco con un cierto grado de obligatoriedad y con el detalle suficiente para permitir su rápida aplicación

cuando se presente un caso concreto, evitando así unos procesos de negociación que serían inevitablemente lentos.

Situación actual

El proceso de desarrollo de la IESD en la OTAN ha mantenido un ritmo desigual a lo largo de éstos algo más de dos años transcurridos desde que la Alianza decidiese emprender las medidas necesarias para ceder a los aliados europeos aquellos medios y capacidades necesarios para realizar las misiones de *Petersberg* bajo su control político y su dirección estratégica.

A pesar de este ritmo desigual, lo cierto es que los logros obtenidos son significativos y, lo que es más importante, el proceso parece en estos momentos irreversible. Al menos eso podría inferirse de las declaraciones que se producen en el seno de la Alianza señalando la celebración de la Cumbre de la Alianza de la próxima primavera en Washington como el momento en el que este proceso histórico tendrá su culminación.

Las dos medidas primordiales que los ministros señalaron en Berlín tuvieron pronto su realización práctica. Con carácter inmediato, las dos Organizaciones procedieron a identificar los medios y capacidades que debían ser objeto de transferencia y la Alianza estableció un dispositivo de mando europeo en su estructura de integrada de mandos. Este dispositivo, que tiene su vértice en el vice SACEUR, está constituido por la cadena de mandos regionales y subregionales que parten de él, cadena cuyos puestos principales, con la excepción del mando regional del sur de Europa que permanecerá en manos de un oficial general norteamericano, serán asignados a mandos europeos.

No cabe duda que la existencia de un acuerdo previo para el intercambio de documentos clasificados entre ambas Organizaciones y otro relativo a la utilización por la UEO de los sistemas integrados de comunicaciones han contribuido a facilitar el incremento de la cooperación entre ambas Organizaciones y hecho posible progresar en el desarrollo de las decisiones de Berlín y Bruselas.

Como muestra de la aplicación práctica de estas decisiones cabe señalar la celebración de sesiones conjuntas de ambos Consejos Permanentes, que ya han celebrado un promedio de cuatro reuniones al año. Estas sesiones las preparan conjuntamente los correspondientes Grupo de Trabajo o Comité Político, lo que aumenta todavía más el número de reunio-

nes entre las dos Organizaciones a todos los niveles. Además, está la participación en las respectivas Reuniones Ministeriales de los secretarios generales de una y otra Organización y las consultas regulares entre Secretariados y Comités Militares. En resumen, toda una amplia gama de frecuentes contactos de índole muy variada que contribuyen a la mutua transparencia y al intercambio fructífero de puntos de vista.

En el terreno de las medidas concretas, el CAN ya ha aprobado los procedimientos para la inclusión de las necesidades de la UEO para sus operaciones con medios de la OTAN en el planeamiento de defensa de la Alianza, así como un primer esbozo de los mecanismos de consulta entre ambas Organizaciones para estas operaciones. También la Alianza ha realizado el planeamiento de las operaciones tipo presentadas por la UEO basándose en las misiones de *Petersberg*.

De las cuestiones pendientes, la más relevante es la del acuerdo para la cesión, control y devolución de los medios y capacidades que la Alianza debe transferir a la UEO para la realización de sus operaciones. La discusión se centra en si de lo que se trata es de concluir un acuerdo-marco en el que se recojan los aspectos principales que deben regir en cualquier caso el proceso, como son las cuestiones financieras y logísticas; o bien si simplemente se pretende establecer un marco para acuerdos *ad hoc* que se tomen en cada ocasión.

La primera posibilidad facilitaría enormemente el procedimiento ya que en cada caso sólo sería necesario negociar los aspectos particulares de la operación. Ésta es por supuesto la opción preferida por los miembros de la UEO más decididamente inclinados a un desarrollo efectivo de su capacidad operativa. Por el contrario, la segunda de las posibilidades que se debaten obligaría a negociar todos los aspectos ligados a la transferencia de medios de la Alianza cada vez que se fuese a realizar una operación de la UEO con el apoyo de la OTAN, produciéndose así retardos inevitables que podrían llegar a poner en peligro la realización de la operación.

Entre otras cuestiones de menor importancia que aún tendrán que resolverse, cabe señalar la elaboración de unos mecanismos de consulta detallados entre las dos Organizaciones durante la preparación y ejecución de una operación de la UEO con medios de la OTAN. En definitiva, todo este entramado de acuerdos y mecanismos que tendrá ocasión de depurarse en los seminarios y grupos de trabajo conjuntos que se celebrarán este mismo año y se pondrá a prueba en próximos ejercicios ya programados.

Conclusiones

Si hay algo en lo que prácticamente todos los observadores coinciden acerca de la UEO es que ésta dispone en la actualidad de la capacidad militar necesaria para llevar a cabo las operaciones que se derivan de las misiones de *Petersberg*. Por lo que respecta a los medios con que cuenta la propia Organización, ésta dispone de fuerzas asignadas por sus países miembros así como fuerzas multinacionales europeas —Cuerpo de Ejército Europeo (EUROCUERPO), Fuerzas Conjuntas Terrestres de Reacción Rápida (EUROFOR), Fuerzas Marítimas Europea (EUROMARFOR), Fuerzas Anfibas hispano-italiana, etc.— también asignadas a la UEO. Para la conducción de las operaciones, la UEO puede recurrir, bien a los cuarteles generales nacionales declarados, bien a los cuarteles generales de las fuerzas multinacionales. Asimismo, la UEO ha mejorado sensiblemente su organización interna, en especial en los órganos de naturaleza militar, incrementando así su capacidad para la toma de decisiones político-militares.

Con la cesión de los medios y capacidades de la Alianza, las posibilidades de la UEO para afrontar operaciones militares se ven significativamente potenciadas. Las carencias que repetidamente se señalaban en relación con el transporte estratégico, las comunicaciones y la Inteligencia serán subsanadas gracias al recurso a los medios de que dispone la Alianza.

Es cierto, no obstante, que la disponibilidad de estos medios dependerá en cualquier caso de la voluntad del CAN y, en definitiva, su uso otorgará a la Alianza una innegable capacidad de control sobre el desarrollo de las operaciones, control que puede llevar incluso, si las circunstancias lo propician, al veto de la operación. De este modo, siendo la UEO un instrumento militar con la capacidad suficiente para ser un instrumento eficaz en la gestión de crisis, al depender en gran medida de unos medios que le son ajenos, resulta en la práctica, como algunos sostienen y otros temen, una especie de organismo subsidiario de la OTAN.

Por otro lado, la posibilidad de que la UEO pueda hacer uso de los medios de la OTAN convierte a ésta en el verdadero brazo armado de aquélla, dando así en cierto modo la vuelta al enunciado tantas veces repetido de que una UEO fuerte contribuye a reforzar el pilar europeo de la Alianza.

Pero si bien es cierto que la UEO cuenta con los medios apropiados a sus fines operativos, lo cierto es que hasta el momento ha sido incapaz de decidir su intervención militar en las distintas ocasiones en que tal posibi-

lidad se ha debatido en el Consejo Permanente. La realidad es que la UEO sólo ha participado en misiones de policía u otras similares en las que su perfil de actuación ha sido más bien modesto. Como lo han manifestado en reiteradas ocasiones tanto dirigentes nacionales de países miembros, como diputados en la Asamblea de la UEO o su propio secretario general, todos estos hechos ponen de relieve la falta de voluntad política de sus miembros.

Esa voluntad política, de existir, sería realmente el resultado de una identidad de objetivos de los europeos en materia de seguridad y defensa; es decir, de la propia IESD. Dicho de otro modo, cuando nos referimos al proceso de construcción de la IESD en la UEO y la OTAN en el que nos encontramos inmersos en la actualidad, la realidad es que lo que estamos haciendo es crear los mecanismos que permitan expresar de un modo efectivo esa IESD que en puridad todavía no existe.

Creemos por lo tanto, primero el instrumento y luego, poco a poco, conformamos nuestra voluntad de hacer uso de él. En definitiva es la estrategia de los *building blocks* que hemos seguido los europeos para construir la UE a partir de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, creada en 1951 con el propósito exclusivo de abaratar los precios de ambos productos.

La clave del proceso está, es evidente, en la UE donde debe concretarse una PESC de la que emane la IESD y dé origen a una política de defensa común que debe culminar en una defensa común. Sin embargo, no todos los miembros de la UE coinciden en sus proyectos de futuro acerca de la Unión, en particular en lo que atañe a las cuestiones de defensa.

En efecto, los miembros neutrales de la UE temen la militarización de ésta y los más tradicionales atlantistas desconfían de cualquier iniciativa que pueda a su juicio debilitar el vínculo transatlántico encarnado en la Alianza Atlántica. Esta diversidad de percepciones no contribuye precisamente a la construcción de una IESD sólida en la UE y, como consecuencia, tampoco en la UEO donde los diferentes categorías de sus miembros introduce nuevos elementos negativos para el posible desarrollo de esa identidad.

La consecuencia es que, a falta de una verdadera PESC, son los intereses nacionales los que priman y por ese motivo la UEO sigue demostrando su incapacidad para actuar cuando se produce alguna crisis que no afecta directamente a sus miembros o, si se decide a hacerlo, lo hace tímidamente y con un alcance muy limitado.

Como es lógico, la ampliación de la UE y la UEO a nuevos miembros no haría sino complicar las cosas. En la primera, alejando en el tiempo la definición de una PESG; en la segunda, haciendo más complejo aún el proceso de toma de decisiones. En ambos casos, será necesario realizar un esfuerzo si de verdad queremos llevar a buen puerto la unión. Por lo que respecta a la UEO, ya hay voces que reclaman la simplificación de los distintos estatutos hoy vigentes para evitar la proliferación de configuraciones que hoy existen y que en nada contribuyen a racionalizar los órganos políticos de la Organización.

Tal vez esta puesta en orden interna de la UEO podría trasladarse a otras instituciones europeas tales como las fuerzas y estructuras defensivas que tan de moda se han puesto últimamente si queremos que se refuerzen entre sí complementándose, en lugar de debilitarse mutuamente como ahora acontece.

Sin duda, el papel que Alemania y Francia pueden jugar en el futuro de una Europa unida será decisivo. En este sentido, Francia, cuya aportación resultó decisiva en la redacción del Tratado de Maastricht, logrando que tanto en él como en el concepto estratégico de la OTAN de Roma quedase debidamente plasmada la IESD, sorprendentemente parece ahora menos preocupada por el desarrollo de las decisiones de Berlín y Bruselas.

Podría interpretarse que, dando ya prácticamente por concluida la adaptación interna de la Alianza, Francia acepta su resultado final y da por buena la renovación de la OTAN. Sin embargo, ello no es así ya que Francia ha denunciado que considera que la IESD no está debidamente reflejada en la nueva estructura militar de la OTAN mientras la cadena de mandos de SACEUR no sea totalmente europea.

Pese a ello, Francia da la impresión de haber abandonado la beligerancia que demostró cuando trató de imponer a Estados Unidos la «europeización» del Mando de las Fuerzas Aliadas del Sur de Europa (AFSOUTH) y parece haberse retirado a sus cuarteles de invierno en lo que tal vez sea únicamente una estrategia para reaparecer próximamente en otro frente de batalla.

Lo cierto es que Francia no parece dispuesta a dar su conformidad a la forma en que se están aplicando las decisiones de Berlín y Bruselas, ni aceptar que se impongan límites a la autonomía de la UEO que coarten lo que ella considera debe ser el genuino desarrollo de la IESD, desarrollo por el que viene luchando desde mediados de la década anterior.

No se puede descartar que Francia, que pudiera consider agotado el proceso en marcha en la OTAN y sin duda recela de la orientación que se está dando a la UEO, trate de adoptar con Alemania una tercera vía que, sin significar una ruptura con la OTAN y la UEO, permita avanzar en la construcción de una arquitectura europea de seguridad en la que los promotores incondicionales de la unión política de Europa tendrán un papel destacado.

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE ARMAMENTO Y ESPACIAL EN LA UEO

LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE ARMAMENTO Y ESPACIAL EN LA UEO

Por JOSÉ ENRIQUE HORCAJADA SCHWARTZ

Introducción

Este trabajo pretende ser una guía rápida y no exhaustiva para obtener información sobre los conceptos, terminología y organizaciones existentes en cooperación en armamento en la Unión Europea Occidental (UEO). No obstante, creo necesario hacer, también, una rápida mención de otros conceptos y foros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Unión Europea (UE). Asimismo, para la mejor comprensión de las dificultades para una cooperación de Europa y la UEO en materia de industria de armamento, es necesario, también, que exponga la situación del mercado armamentista.

Situación del mercado para la industria de armamento

La época de la guerra fría, cuando Estados Unidos y Unión Soviética se encontraban en permanente competición, tuvo una gran influencia en la definición de las políticas industriales de armamento de todas las naciones. Influyó en el diseño de las armas específicas necesarias. Se fabricaban aviones, buques y armas pensando sólo, en el posible enfrentamiento Este-Oeste. El ejemplo más claro nos lo da el diseño de los carros de combate que, durante 40 años, perseguía que fueran capaces de romper frentes en las llanuras centroeuropeas. Influyó en los progresos armamentistas que seguían la competición tecnológica entre Estados Unidos y la

Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) hasta culminar en la iniciativa de defensa estratégica o «guerra de las galaxias». Influyó, finalmente, en que las naciones integradas en la OTAN y España, tendiesen a la adquisición de materiales americanos que en parte, servían para «pagar» la seguridad que representaba la presencia de fuerzas americanas en Europa.

Todo esto provocó que la base industrial y tecnológica de defensa de las naciones europeas adquiriese un carácter de industria primordial, nacional y protegida por los Estados, que pronto, la dirigirían hacia el gran potencial de exportación existente.

El fin de la guerra fría, cambió notablemente la situación y puso en peligro estas industrias nacionales. La disminución de los presupuestos de armamento produjo una reducción de los volúmenes de compras y una menor exigencia en la calidad técnica de los materiales. Además, la nueva Rusia comenzó una política activa de exportación de sus excedentes armamentísticos. El sector se redujo y las empresas tuvieron que estructurarse para adecuarse a la nueva situación.

Sin embargo, hoy en día, la tendencia ha cambiado radicalmente. Surgieron nuevos riesgos de naturaleza diversa de entre los que destaca el auge de los nacionalismos. La tensión en Oriente Medio y en varias zonas del norte y sur del Mediterráneo no sólo no decreció, sino todo lo contrario. En definitiva, la variedad de situaciones así como el rechazo creciente en las naciones occidentales a poner en peligro a sus nacionales o a permitir que una crisis se alargue demasiado, invirtió las tendencias: el mercado de armamento vuelve a incrementar su volumen. En efecto, ahora se requiere estar preparados para un abanico muy amplio de misiones militares, poseer medios sutiles de alta tecnología que eviten la presencia humana y una potencia instantánea aplastante que elimine rápidamente los problemas.

La situación que se está produciendo actualmente, es que al mismo tiempo que los presupuestos para equipamiento militar bajan de un 30% a un 50%, se necesitan medios más variados o polivalentes con unos precios mucho más elevados.

La industria norteamericana enfrentada a los peligros que se avecinaban, reaccionó con gran agilidad apoyada por su gobierno. Se reorganizó, agrupó y concentró y, actualmente, desarrolla una ofensiva exportadora

enérgica que quiere aprovechar la situación. Otro factor a añadir a la difícil situación para el armamento es el enorme progreso de su tecnología que fue, rápidamente, aplicado en Norteamérica y ha dejado a Europa en una nueva desventaja.

Se observa además, hoy en día, que contrariamente a lo que antes ocurría, los acelerados progresos de la electrónica y la informática están mucho más estimulados por sus posibles aplicaciones civiles que por los de la defensa. Además, el progreso técnico civil se vende por una conjugación de la mejora de sus posibilidades unida a disminución de costes, mientras que el progreso militar continúa encareciendo al cliente cualquier avance técnico.

Situación de la industria de armamento en Europa y sus dificultades

En Europa, el mercado se rige en unos casos por las cuestiones de soberanía, estrechez, monopolio, importancia económica nacional, etc. y, en otros, por un concepto liberal (Reino Unido), liberal controlado (Alemania) o controlado (Francia y España). El mercado está por tanto muy dividido lo que le hace muy vulnerable e inadaptado a las nuevas situaciones y a la competencia con Estados Unidos cuyo mercado de armamento interior permite a sus industriales ofrecer precios que se han vuelto muy competitivos.

El mercado europeo de armamento sigue fragmentado porque los Estados, aunque digan lo contrario, siguen definiendo de forma separada sus necesidades, su planificación, sus reglamentaciones y protegen celosamente sus propias industrias de defensa.

En exportaciones, las políticas estatales actuales van desde el veto sistemático hasta la utilización de la venta de armas como instrumento de política exterior.

Por otro lado, los países de Europa Central y Oriental, traumatizados por la caída de la organización de seguridad a la que pertenecían (el Pacto de Varsovia) y por las presiones de su gran vecino ruso, buscan unirse a la mayor velocidad posible a una organización de seguridad colectiva europea y, a la OTAN de preferencia. Este factor, favorece y exacerba aún más, la ofensiva de los industriales americanos que buscan salida a sus productos aguijoneados por sus accionistas, y, lógicamente, es un factor que, entre otros, influye para la política del Gobierno americano favorable a integrar a esas naciones en la Alianza.

La competencia es muy alta y, sin embargo, las naciones europeas, por razones económicas, tecnológicas o de intereses comerciales, no siempre favorecen a las empresas de nuestro continente. La división del mercado europeo de armamento, su fragmentación con un número elevado de industrias especializadas pero de tamaño reducido, el exceso de capacidad productiva, la reducción de la demanda, la disminución de presupuestos cuando se prevén productos más sofisticados y caros, las dificultades de exportación por la creciente competencia americana —ya situada en mejor lugar— y la aparición de nuevos países productores y exportadores, ponen el futuro de la industria de defensa europea en situación muy delicada y pueden llevarnos a la desaparición del sector industrial de armamento en Europa. Un sector que es a la vez garantía de la independencia europea, importantísimo motor de progreso e investigación tecnológica y fuente de divisas y ahorro (si Europa deja de fabricar armamento, habrá que comprarlo fuera).

NECESIDAD DE UNA INDUSTRIA DE ARMAMENTO EN EUROPA

Una industria de armamento coordinada e interdependiente en Europa es por tanto, necesaria para poder competir con eficacia en el mercado mundial de armamento, para proteger nuestras industrias nacionales, para no perder una parte importante de puestos de trabajo y para seguir contando con una fuente de estímulo tecnológico y de investigación.

Pero la razón que me parece más importante para su necesidad es que constituirá un elemento básico de la Política Europea de Defensa Común (PEDC) y de la futura Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD). En el proceso de integración política que se está construyendo en Europa, será básico que la UE disponga de una independencia que vendrá dada, entre otras cosas, por una efectiva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Uno de los pilares de esa PESC tendrá que ser la PEDC y, ésta, no será tal sin una capacidad de armamento independiente. La base industrial y tecnológica europea de armamento es necesaria para garantizar la seguridad y defensa de la UE y, asimismo, será básica para la futura IESD dentro de UEO o de OTAN.

Como a menudo citan nuestros colegas franceses:

«El desarrollo de esta base sería la garantía de un diálogo de aliados responsables entre Europa y Estados Unidos y, este último, se beneficiaría de una Europa socio pero no vasallo, productora y no simple consumidora de seguridad. La IESD, cuya creación está ya recogida

en los tratados de la Unión, exige una «producción local de seguridad» (1).

NECESIDAD DE UNA AGENCIA EUROPEA DE ARMAMENTOS (AEA/EAA)

Por las razones expuestas en los párrafos anteriores y en especial, para poder afrontar, con urgencia, el reagrupamiento hecho por Estados Unidos de su sector de industrias de defensa y poder seguir siendo tecnológicamente competitivos, es necesario centralizar el desarrollo y la producción de armamentos a nivel europeo. Esto sólo se conseguiría de forma efectiva mediante la existencia de una única AEA/EAA con personalidad jurídica capaz de hacer contrataciones.

La creación de una Agencia favorecería, al mismo tiempo, la necesaria estandarización y la interoperabilidad de medios de armamento en Europa.

Sin embargo, la falta de una verdadera PEDC en la UE o de una PEDC, lleva, a menudo, a plantearse el eterno dilema de si la creación de una Agencia es posible cuando, aún, las naciones no han decidido realizar todas sus actividades relacionadas con la defensa en común.

LIMITACIONES PARA ESA AGENCIA

Tres son los puntos de fricción entre naciones, cuando se pretende avanzar hacia una AEA/EAA:

ARTÍCULO 223

El artículo 223 del Tratado de Roma de la UE consagra la permanencia de limitaciones a libre competencia en el mercado de equipos de defensa. Según las naciones industrialmente poderosas (lideradas por Alemania), este artículo es, realmente, el que impide avances sustanciales hacia la necesaria creación en Europa de una Agencia de Armamento. Pero por otro lado, la supresión del 223 y la libre competencia, puede suponer graves perjuicios para las industrias nacionales de armamento de varias naciones y, especialmente, de España. Artículo 223:

(1) «Reflexiones sobre la transformación del sector de armamento en Europa» de la Asociación de Auditores del Instituto Francés de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IHEND). Informe de junio de 1997.

«1. Las disposiciones del presente Tratado no optarán a las normas siguientes:

- a) Ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad.
- b) Todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado común respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares» (2).

EL JUSTO RETORNO

El que se ha dado en llamar «justo retorno» es una forma de compensación a una nación que aporta un determinado presupuesto a un proyecto o programa industrial. Normalmente las naciones desean que su inversión económica revierta al 100% en forma de construcción de componentes por su industria nacional. Es decir, que se produzca un reparto de paquetes de trabajo en relación proporcional al reparto de los costes del programa. Esa proporción entre reparto de trabajo y reparto de costes viene siendo, por tanto, un factor a negociar, que depende muy mucho del estado de la industria en cada país participante en cada programa. No tiene por que ser forzosamente un reparto directamente proporcional, sino que se vienen admitiendo desviaciones siempre que éstas sean razonables y estén justificadas por la naturaleza de los diferentes paquetes de trabajo. El tanto por ciento de justo retorno es así negociado al iniciar un proyecto y puede tomar formas muy diferentes como, por ejemplo, la compensación a la nación mediante beneficios en otros campos que, a menudo, no tienen nada que ver con el proyecto, los llamados *offsets*.

El justo retorno sigue siendo considerado, por muchas naciones, un requisito básico en la negociación de la participación en programas de cooperación en materia de armamento. El artículo 223 antes enunciado, permite que «el justo retorno» pueda seguir siendo aplicado para cuestiones de armamento en Europa. Su eliminación llevaría a una libre competencia en la adjudicación de paquetes de trabajo a empresas, independiente de la

(2) Tratado de Roma de la Comunidad Económica Europea.

nacionalidad de éstos o de la aportación económica que haya hecho una nación.

LA PREFERENCIA EUROPEA

La europreferencia consiste, básicamente, en la tendencia a comprar armamento desarrollado y producido exclusivamente en Europa. Es el equivalente al *buy american* de Estados Unidos.

Esta cuestión tiene complicadas y muy importantes implicaciones relacionadas con la libre competencia a nivel mundial y las relaciones económicas de la Unión con Estados Unidos.

Algunas naciones en Europa defienden a ultranza el *buy european* como forma de estimular la industria europea, pero otras, reclaman su derecho a hacer adquisiciones militares a Estados Unidos cuando los productos sean más baratos y de mayor calidad.

Por otro lado, hay implicaciones de naturaleza operativa militar y acuerdos políticos vinculantes. Muchos medios militares como por ejemplo, el Sistema AWACS de Alerta Aérea Temprana, serían imposibles de ser desarrollados sólo en Europa.

Foros y organizaciones existentes

Dentro de Europa y en el ámbito UEO, sólo hay una Organización legal de armamentos y un embrión legal de AEA/EAA que son, respectivamente: el Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO/WEAG) y la Organización de Armamentos de Europa Occidental (OAEO/WEAO) que son ambas organismos subsidiarios de la UEO. Pero hay otros foros, organizaciones y estructuras, ya desaparecidos o en proyecto, que conviene explicar por su interrelación con los organismos oficiales y con la OTAN.

Dentro de la OTAN

CONFERENCIA DE DNAS/NAD (CDNA/CNAD)

Los Directores Nacionales de Armamento (DNAS/NAD) de las 16 naciones de la OTAN se reúnen para tomar las decisiones en materia de armamento de la OTAN en la CDNA/CNAD.

Puesto que este trabajo se refiere a la UEO, adjunto sin más, el cuadro 1, estructura de la CDNA/CNAD.

GRUPO EUROPEO INDEPENDIENTE DE PROGRAMAS (GEIP/IEPG)

Este Grupo fue creado en 1976, era un organismo informal de la OTAN que tenía como misión principal promover la cooperación de armamentos entre los miembros europeos de la Alianza.

Para darle un carácter más formal, evitar la duplicación de foros e impulsar el papel europeo del mismo, los ministros de Defensa del GEIP/IEPG decidieron integrar su Grupo en la UEO en diciembre de 1992 coincidiendo con la Ministerial UEO de Bonn, convirtiéndolo en el GAEO/WEAO. La integración fue efectiva a partir de mayo de 1993 por decisión del Consejo Ministerial de la UEO de Roma.

Dentro de la UE. Polarm. Plan Bangemann

Un Grupo de expertos del GAEO/WEAG-UEO y de la UE, lleva considerando opciones para una política europea de armamento desde el 1994. Siempre han trabajado en los tres campos siguientes:

- Una política común en el mercado de armamento mundial.
- Una política común de adquisiciones.
- Una política común de exportación de armamento.

Fue este Grupo el que propuso la creación del «Grupo de Trabajo Informal *Ad Hoc* de Política de Armamento de la UE» o Grupo Polarm para que formularse recomendaciones al Consejo de Ministros de la UE.

La Comisión Europea hizo un comunicado sobre los retos a que se enfrenta la industria de defensa europea en enero del 1996, que ha dado ímpetu a los trabajos del Polarm. El comunicado proponía extender a las industrias de defensa, las reglas que se aplican al mercado interno de la Unión. «Sería un paso en la dirección adecuada» (3) según opinan responsables de la UEO.

Paralelamente a las actividades del Polarm, el comisario para Industria de la Comisión Europea, señor Bangemann, ha elaborado una estrategia de la UE para las industrias relacionadas con la defensa, «Plan de acción de la UE para la industria de defensa», que se ha dado en llamar Plan Bangemann, que se ocupa, fundamentalmente, de la simplificación de transferencias industriales, estatuto de asociación europea, mercados públi-

(3) Discurso del vicesecretario general de la UEO, señor Roland Wegener, en el Simposio de Munich de octubre de 1997 sobre «Cooperación Europea en la Adquisición de Equipos de Defensa» de la Asamblea Parlamentaria de la UEO.

cos, estandarización y «Libro Blanco» para la exportación de armas convencionales.

El Plan proseguirá sus trabajos y estudios a lo largo de los años 1998 y 1999. El Plan se hace eco de la estructura fragmentada de la industria de defensa europea, sus reglas y políticas nacionales divergentes, la reestructuración con tendencia a limitarse al nivel nacional, el que las naciones siguen protegiéndose tras la especificidad del sector (artículo 223 de Roma), y, pretende, de nuevo, que la industria europea de defensa se comporte como cualquier otro sector industrial en la UE.

Dentro de la UEO

GRUPO DE ARMAMENTOS DE EUROPA OCCIDENTAL (GAEO/WEAG)

Como su predecesor el GEIP/IEPG, el GAEO/WEAG es un foro que tiene la misión principal de promover la cooperación en armamentos entre sus miembros y la coordinación de la política europea en los campos industrial y de exportación de material militar.

El futuro papel, a largo plazo, del GAEO/WEAG y, por extensión, el de la Organización a la que pertenece, la UEO, en este campo armamentista, será el de armonizar los requisitos operativos y garantizar el desarrollo de una política europea de armamentos y su conexión con la defensa común europea.

El GAEO/WEAG tiene unas características especiales que lo distinguen del resto de componentes de la UEO. Ello se debe a que el GAEO/WEAG no nació en la UEO, sino que como ya se explicó, surgió al integrarse en ella el antiguo GEIP/IEPG. El GAEO/WEAG mantiene por ello un estatus o espíritu de cierta independencia respecto a la UEO. La Presidencia del GAEO/WEAG no coincide con la de la UEO y en las reuniones de ministros de Defensa o de DNAS/NAD, se mantienen las normas y procedimientos del anterior GEIP/IEPG.

Sus miembros de pleno derecho son 13 países de la UEO (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Holanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido y Turquía). Es decir, los 13 países europeos de la OTAN excluyendo a Islandia. Entre estos 13, se toman las decisiones por unanimidad. Sin embargo, hay que tener presente que esas 13 naciones tienen diferentes estatutos con la UEO: 10 naciones del GAEO/WEAG son miembros de pleno derecho de la UEO. Noruega y Turquía son miembros asociados y Dinamarca es observador.

La última Reunión Ministerial del GAEO/WEAG en noviembre de 1997 coincidente con la Ministerial UEO de Erfurt, especificó las modalidades de implicación de observadores y socios asociados de la UEO en el GAEO/WEAG. Se ha dado la bienvenida a la participación de Austria, Finlandia y Suecia (observadores en UEO), como observadores en GAEO/WEAG. Sus ministros participarán en próximas reuniones del GAEO/WEAG y, las tres naciones, también participarán en los trabajos para creación de una AEA/EAA. Los socios asociados de la UEO también podrían alcanzar estatus de observadores en GAEO/WEAG. En cualquier caso: las decisiones se toman «a 13», la participación en reuniones de los nuevos observadores en GAEO/WEAG tiene la limitación de que, a requerimiento de cualquier miembro pleno y, también, dependiendo de la agenda, la reunión estará restringida a miembros plenos.

También se estableció en Erfurt que:

«Si se decide que una nación observadora y/o socio asociado participe en un proyecto específico de armamento, tomarán parte en el proyecto en la misma medida que los miembros plenos, incluida la contribución financiera correspondiente» (4).

Estas formas de participación de observadores, se extienden igualmente a los foros de estudio militar EUROLONGTERM (ELT), WELG y EUROCOM que explicaré posteriormente.

El GAEO/WEAG está dirigido por los DNAS/NAD de sus Estados miembros que se reúnen dos veces al año, en primavera y en otoño, en la sede de la UEO en Bruselas, para revisar los trabajos realizados. En la reunión de otoño, tradicionalmente se deciden los asuntos que son sometidos a la consideración de los ministros de Defensa.

Los DNAS/NAD constituyen el principal grupo de reflexión sobre asuntos relacionados con armamentos, y dirigen los aspectos ejecutivos del GAEO/WEAG. Son responsables ante los ministros de Defensa de los países miembros.

Los ministros toman las decisiones de carácter político y fijan las directrices generales del GAEO/WEAG. En principio, se reúnen una vez al año,

(4) Declaración de Erfurt de 18 de noviembre de 1997.

coincidiendo con las reuniones de los Consejos Ministeriales de la UEO, en la mañana o la tarde previas. Las conclusiones alcanzadas por los ministros de Defensa del GAEO/WEAG son presentadas por el ministro de Defensa del país que preside el GAEO/WEAG a la consideración del Consejo Ministerial UEO, que, finalmente, aprueba formalmente dichas conclusiones como decisiones del Consejo Ministerial UEO.

La Presidencia del GAEO/WEAG rota entre los países miembros por periodos de dos años naturales. Desde el 1 de enero de 1998 y hasta el 31 de diciembre del 1999, Alemania ostenta la Presidencia.

Los trabajos del GAEO/WEAG se desarrollan y coordinan en tres grupos principales denominados paneles, que dependen directamente de los DNAS/NAD. Estos paneles tienen a su vez diferentes subgrupos.

El panel primero es el fundamental para actividades de armonización de requisitos operativos, programas y necesidades de equipos. Desarrolla por ejemplo, los Estudios de Viabilidad y el ERS (*European Replacement Schedule*) anual para revisar los programas futuros de las naciones y hacer resaltar posibilidades de colaboración. El panel primero se ocupa, también, de las actividades de los grupos de programas específicamente creados para tratar de concretar las posibilidades de cooperación identificadas en el ERS. Este panel primero se encarga del enlace permanente entre el GAEO/WEAG y ELT.

El panel segundo se encarga de asuntos de Investigación de Defensa y Adquisición de Tecnología (I+D). Este panel supervisa y realiza la gestión del Programa de Investigación Iniciativa Cooperativa Europea a Largo Plazo para la Defensa (EUCLID) *European Cooperative Long-term Initiative for Defence*, que engloba unos 45 proyectos de investigación financiados parcialmente por empresas.

El panel tercero se ocupa de asuntos económicos, mercado europeo de equipamiento y procedimientos de contratación. Hace el seguimiento del mercado europeo de equipos de defensa y es especialmente activo en iniciativas tendentes a conseguir un mercado de defensa europeo.

Los DANS/NAD de las naciones mantienen una representación permanente en Bruselas para el GAEO/WEAG, que forma el Grupo de Apoyo del GAEO/WEAG. Este Grupo se encarga de la búsqueda consensuada de soluciones evitando que los DNAS/NAD tengan que reunirse frecuentemente. Nuestro país y la mayoría de las naciones, utilizan a un mismo representante: el NADREP (*NAD Representative*), para el foro OTAN y el UEO.

El GAEO/WEAG dispone también, de un Secretariado de Armamentos integrado en la División Política del Secretariado de la UEO.

El cuadro 2, ilustra sobre la organización y relaciones del GAEO/WEAG.

EUROLONGTERM (ELT)

Es un foro de las mismas 13 naciones de la UEO pertenecientes al GAEO/WEAG que tiene como misión general el promover planeamientos prácticos militares a largo plazo, a base del establecimiento de una sólida base doctrinal para cooperación entre las naciones de UEO, con la intención de determinar las necesidades que tendrán las capacidades militares y equipos a partir de un periodo de tiempo de 10 años.

El foro ELT depende e informa directamente al Consejo de la UEO y consta de un Grupo de Dirección (*Steering Group*) y Subgrupos para Asuntos Terrestres WELG(L), Marítimos WELG(M) y Aéreos WELG(A).

Sus funciones fundamentales son:

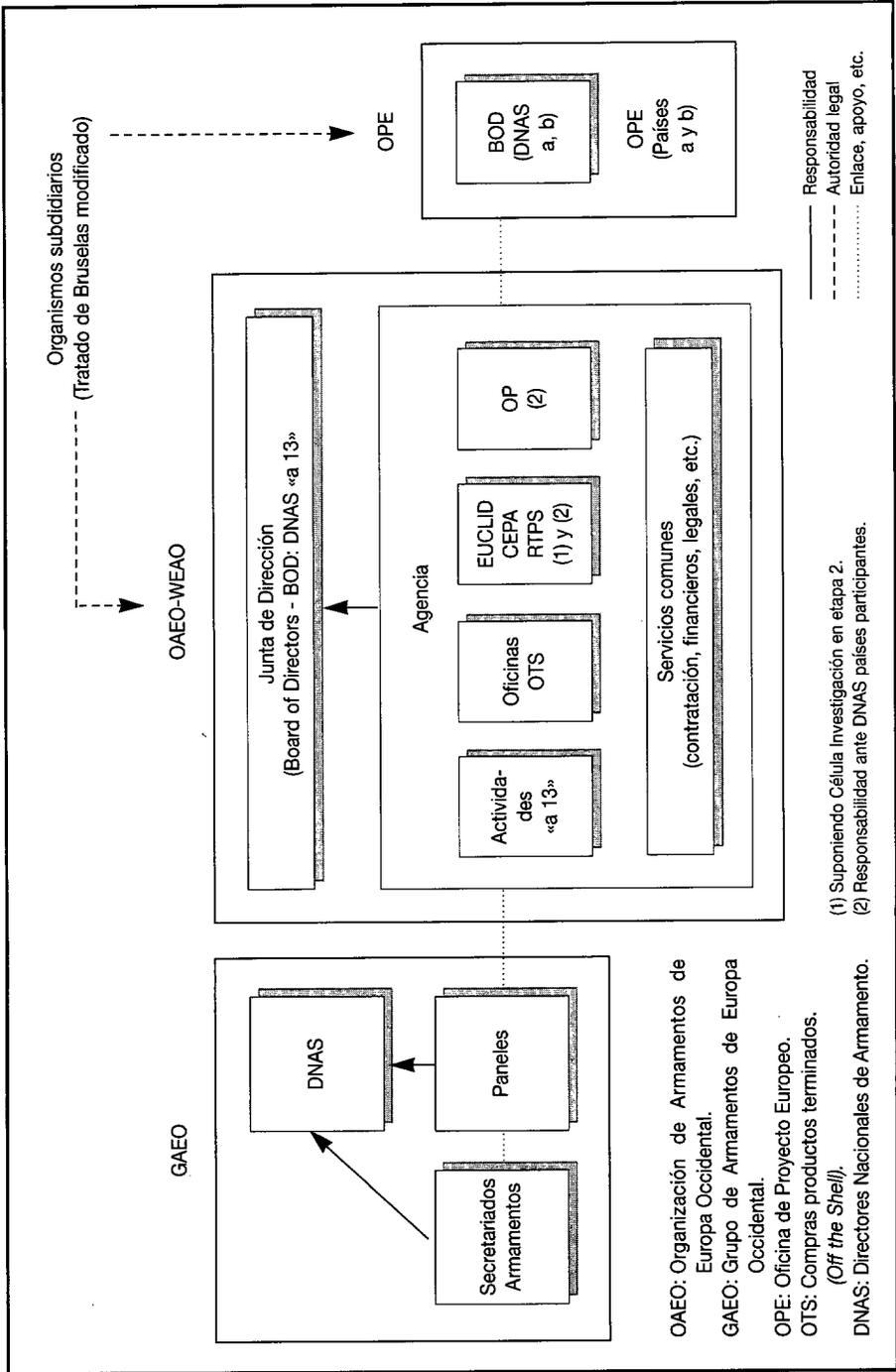
- Desarrollar conceptos tácticos que describan como se prevé que será la gestión de crisis y la batalla táctica en el futuro (pasados 10 años y a partir de entonces).
- Extraer de estos conceptos tácticos, los Documentos sobre necesidades para euromisiones, que describan las necesidades militares que habrá que afrontar y qué posibilidades deberán tener los equipos militares del futuro, que no puedan ser resueltas con los equipos actualmente existentes o ya planeados.

Los conceptos de ELT se caracterizan por ser ideas sobre un futuro siempre desconocido, de forma que sirvan de apoyo al planeamiento nacional e internacional. No son nunca, directivas para alcanzar ese futuro.

Siendo pues ELT el agente principal para la armonización de los requerimientos a largo plazo de fuerzas terrestres, marítimas y aéreas, también se asegura de que exista coordinación entre los trabajos e investigaciones de sus subgrupos evitando la duplicación de esfuerzos.

Ocupándose ELT del aspecto operacional de las necesidades comunes en armamento, esta Organización, también, hace una importante función para la cooperación europea en el campo de las adquisiciones de equipos de defensa coordinando con el GAEO/WEAG a través de su panel primero.

Por estas mismas razones, ELT toma nota y hace un seguimiento de los estudios similares que se estén realizando en otros foros sean internos de



Cuadro 2.- Cooperación de Armamento en la UEO.

la UEO (GAEO/WEAG y Célula de Planeamiento) o exteriores OTAN (Organización OTAN para Promover la Normalización de Equipo y Material [FINABEL] etc.).

El Grupo de Dirección y los WELG(L), WELG(M) y WELG(A), suelen reunirse dos veces al año en el Cuartel General de la UEO.

Una de las últimas actividades encomendadas al ELT es un estudio conceptual que trate de explorar las posibilidades del MNTS (*Multinational Task Sharing*) que le ha sido ordenado por el Consejo de la UEO a propuesta del Grupo de Delegados Militares.

La Presidencia de ELT pasó de Noruega a España en mayo del 1998.

EUROLOG-GLEO/WELG

El antiguamente llamado EUROLOG y ahora Grupo Logístico de Europa Occidental (GLEO/WELG), es un foro de las mismas 13 naciones de la UEO, del GAEO/WEAG y de ELT que tiene como misión general promover una colaboración más estrecha que lleve a una mayor eficacia y armonización en logística operativa entre las naciones europeas y en apoyo a las misiones UEO.

Sus funciones fundamentales son:

- Contribuir a la adopción de procedimientos que aseguren el apoyo logístico de cualquier misión UEO desde el despliegue a la recuperación o extracción de la fuerza, pasando por las necesidades de mantenimiento de la fuerza en el teatro de operaciones. Estos trabajos incluyen la integración de los transportes y movimientos de las fuerzas terrestres, navales o aéreas y los apoyos de sanidad.
- Mejorar la interoperabilidad entre las fuerzas de las naciones a base de armonizar y estandarizar, los procedimientos logísticos y promover el desarrollo de acuerdos para apoyo logístico multinacional incluyendo el uso de sistemas de información logística común.
- Proporcionar información y consejo sobre apoyo logístico a las autoridades responsables de especificaciones, diseño y adquisición de nuevos sistemas y equipos.

El GLEO/WELG depende e informa directamente al Consejo de la UEO y consta de un Grupo de Dirección a cuyas reuniones asisten altos representantes de los Jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMADS) nacionales y pueden formar WELG(L), WELG(M) y WELG(A).

El Grupo de Dirección y los WELG(L), WELG(M) y WELG(A) suelen reunirse dos veces al año en una de las diferentes capitales o Cuartel General de la UEO por un turno rotativo. La nacionalidad de la presidencia del GLEO/WELG y de los secretarios de los diferentes subgrupos, se decide cada tres años por acuerdo de las naciones.

Al igual que ELT, el GLEO/WELG hace un seguimiento de estudios similares que se estén realizando en otros foros especialmente el GAEO, la Célula de Planeamiento y la Conferencia de Altos Jefes de Logística/Buque de desembarco medio de la OTAN. Para asegurar la reciprocidad, transparencia y complementariedad con la OTAN y evitar duplicidades, son invitados a las reuniones del GLEO/WELG, observadores del Estado Mayor Internacional y del Estado Mayor Militar Internacional de la OTAN, así como representantes del Secretariado y la Célula de Planeamiento de la UEO.

Como decisión de la Ministerial de la UEO de Rodas de mayo del 1998, se ha cambiado el mandato para el GLEO/WELG introduciendo dos nuevos párrafos que permiten que, en lo sucesivo, las naciones de UEO miembros asociados que no pertenecían al GLEO/WELG y las naciones observadoras de UEO no pertenecientes a OTAN, asistan como observadores (sin capacidad de veto) a las reuniones del GLEO/WELG. Asimismo se autoriza a que las naciones socios asociados de UEO puedan ser invitadas a determinadas reuniones del GLEO/WELG. Es decir: Islandia, Irlanda, Austria, Suecia y Finlandia acudirán a partir de este nuevo mandato, a todas las reuniones. Las naciones socios asociados acudirán cuando lo decidan los miembros plenos de GLEO/WELG.

EUROCOM

En mayo del 1993 el Eurogrupo de la OTAN traspasó a la UEO la responsabilidad de EUROCOM. Al igual que ELT y EUROLOG, EUROCOM es un foro de esas mismas 13 naciones de UEO, GAEO/WEAG, ELT y WELG que tiene como misión general promover la interoperabilidad entre los sistemas de comunicaciones tácticas terrestres de las 13 naciones. Como misión complementaria, se pretende lograr la armonización de la producción y el desarrollo de sistemas y equipos de comunicaciones.

Los trabajos realizados con estos fines han dado lugar a acuerdos sobre las necesidades operativas, parámetros o normalizaciones a alcanzar, que están reflejados en los siguientes Documentos:

- EUROCOM D/0 que define conceptos operativos, necesidades y características de función.
- EUROCOM D/1 que define los parámetros básicos del sistema.
- EUROCOM D/1 (EES) que define los de un sistema mejorado.
- EUROCOM D/2 que define especificaciones para comprobación de interoperabilidad.

EUROCOM tiene en cuenta constantemente, los progresos evolutivos y mejoras que se producen, introduciéndolas en el sistema básico.

Al igual que en las Organizaciones anteriores, se pretende evitar duplicaciones de los esfuerzos de normalización para el progreso de los sistemas de comunicaciones tácticas existentes o planeados, manteniendo una estrecha coordinación con los organismos correspondientes de la OTAN.

LA AEA/EAA

No existe una AEA/EAA. Estas siglas son sólo, en realidad, una voluntad y una necesidad europea. Sin embargo, es necesario que me extienda en explicar los intentos para su creación.

Con ocasión de la Cumbre de Maastricht, los países de la UEO manifestaron que la Organización debía adquirir competencias en el campo de la cooperación de armamentos y crear una Agencia Europea. Una vez integrado el GEIP/IEPG en la UEO y nacido el GAEO/WEAG, éste se convierte en el único foro de Europa Occidental competente en materia de armamentos. Es lógico, por consiguiente, que haya sido el GAEO/WEAG quien, por iniciativa propia, se haya ocupado de hacer una exploración de las posibilidades de creación de una AEA/EAA.

En 1993 los DNAS/NAD del GAEO/WEAG decidieron crear un Grupo de Estudio *Ad Hoc* para una AEA/EAA con la misión de identificar las funciones que podría desempeñar y el procedimiento que se habría de emplear para su creación. Se pretendía disponer de una Carta Fundacional para ser aprobada por los 13 DNAS/NAD durante la Reunión Ministerial del GAEO/WEAG y de la UEO de noviembre del 1995 en Madrid. Sin embargo, no se consiguió ningún avance significativo.

El Grupo *Ad Hoc* dictaminó que para crear la Agencia, el GAEO/WEAG se tendría que basar en el artículo VIII del Tratado de Bruselas modificado que permite a la UEO crear organismos subsidiarios dotados de la personalidad jurídica de la misma UEO. Se tendría que aprobar por parte del Consejo de la UEO, una Carta Constitucional o *Charter*. El Grupo *Ad Hoc*

se inspiró en lo realizado en la OTAN con Agencia OTAN de Mantenimiento y Aprovisionamiento (NAMSA). Desarrolló un borrador de *Charter* para la OAEO/WEAO que incluiría a la AEA/EAA de modo semejante a Organización OTAN de Mantenimiento y Aprovisionamiento (NAMSO), que incluye en su estructura la NAMSA.

El Grupo *Ad Hoc* también redactó un borrador de modelo para Oficinas de Proyecto Europeo, que podrían constituirse como organismos subsidiarios de la UEO, existiera o no la Agencia. Se contempló esta posibilidad sólo para el caso de grandes programas, tipo el avión interceptor EF-2000.

La conclusión principal del Grupo *Ad Hoc*, reconocida y confirmada por los DNAS/NAD, fue que seguían dándose las condiciones necesarias para el establecimiento de una Agencia dotada de capacidad para gestionar todas las actividades relacionadas con la obtención de equipos de defensa (investigación, desarrollo y producción) en nombre de todos los miembros el GAEO/WEAG. Ninguna de las actividades contempladas (investigación, programas de desarrollo, compras de productos terminados, compras en guerra electrónica, estudios tecnológicos y operativos, medios comunes de ensayo) justificaba, entonces, la creación de la Agencia. Incluso el Programa EUCLID, que era la actividad del GAEO/WEAG más prometedora en relación con una posible Agencia, no requería una estructura dotada de personalidad jurídica con capacidad para contratar, que es la característica principal de una Agencia. Los ministros tomaron nota de los progresos y recomendaron a los DNAS/NAD y al Grupo *Ad Hoc*, la continuación de los trabajos. Se concluyó que una Agencia sólo sería posible cuando los países decidan realizar actividades relacionadas con la defensa en común.

No se vuelve a dar un paso serio para la creación de una AEA/EAA dentro del GAEO/WEAG y de la UEO, hasta principios del 1996 cuando los 13 ministros llegaron al compromiso de crear una Célula de Investigación dentro del GAEO/WEAG que debería ser precursora de una futura AEA/EAA. En realidad continuaba sin existir voluntad política de progreso en este campo y fue una solución de compromiso.

Como he dicho, la AEA/EAA consistiría sólo en una Célula de Investigación. Para activar nuevas actividades de la Agencia ajenas a la investigación, será necesaria otra decisión ministerial. Como luego expondré, este embrión de AEA-EAA se denominará OAEO/WEAO.

El GAEO sigue trabajando en un plan final que incluya un calendario para crear una verdadera AEA/EAA, a partir de la OAEO/WEAO, que sería presentado en otoño de 1998. Así pues, coincidiendo con próxima Ministerial italiana de UEO en noviembre del 1998, se prevé que será presentada para aprobación de los ministros, una recomendación para la puesta en marcha de la necesaria AEA/EAA en base a la OAEO/WEAO.

OAEO/WEAO

Como he dicho en el apartado anterior, durante la Reunión Ministerial de noviembre del 1996, en Ostende, el Consejo de Ministros de la UEO adoptó la Carta Constitucional de esta OAEO/WEAO (limitada a investigación) otorgándole el carácter de órgano subsidiario de la UEO según el artículo VIII 2 del Tratado de Bruselas modificado.

Se llegaba a esta decisión tras tres años de estudio, análisis y debate continuo tratando de cumplir el objetivo de Maastricht y de la UEO, de crear una AEA/EAA. El órgano ejecutivo de la OAEO/WEAO era, tan sólo, la mencionada Célula de Investigación que será, teóricamente, precursora de esa futura AEA/EAA.

Durante el año 1997 se ha logrado la puesta en marcha de esa Célula de Investigación dependiente del GAEO/WEAG a través del panel segundo, como ampliación del Secretariado de Armamentos y que servirá de apoyo a las actividades del Programa EUCLID y a las iniciativas para el reforzamiento del diálogo entre el GAEO/WEAG y los usuarios operativos, a fin de que la cooperación en materia de armamento se apoye más sólidamente sobre las necesidades militares comunes.

Aunque la OAEO/WEAG ha nacido con unas funciones limitadas tan sólo a investigación y está lejos de constituir una verdadera Agencia, también es verdad que la Europa del armamento disponía, a partir de entonces, de un cuadro jurídico en el seno del cual se podrá inscribir y organizar su actividad.

En Ostende se afirmó que la OAEO/WEAG podría ser un instrumento suficientemente flexible, al que ir transfiriendo competencias paso a paso, en la medida que haya voluntad política de hacer actividades en común.

Organizaciones multilaterales fuera de OTAN o UEO

Para la mejor comprensión de la situación actual, creo necesario explicar la existencia de un foro decisivo para la cooperación en armamento en

Europa aunque no tenga rango oficial UEO: se trata del organismo franco-alemán que con posterioridad, se transformará en la Organización Conjunta en Materia de Armamento (OCCAR/TACS).

EL ORGANISMO BILATERAL Y LA ESTRUCTURA FRANCO-ALEMANA

El eje franco-alemán ha sido, y sigue siendo ahora, el motor de acontecimientos en la Europa del armamento. A parte de los intereses industriales, europeístas y de liderazgo, la cooperación militar operativa entre Francia y Alemania ha ayudado y ayuda también, a reforzar la idea original de armonizar sus industrias de armamento e impulsar una Agencia conjunta bilateral. Francia y Alemania van sin duda bastante adelantadas ya que, incluso, se avanza hacia la armonización de planeamiento militar conjunto en misiones, capacidades y especialización de cometidos.

La primera iniciativa para un Organismo Bilateral Franco-Alemán de Cooperación en Armamentos surgió en una reunión del Consejo Franco-Alemán de Defensa y Seguridad, los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1993. El objetivo era crear un organismo bilateral para reducir costes de adquisiciones y gestionar con mayor eficacia los programas de investigación y desarrollo franco-alemanes como eran, por ejemplo, los de misiles, helicópteros y vehículos de combate. Se trataba de coordinar las actividades desarrolladas en París en materia de misiles, en Koblenza en materia de helicópteros y del Instituto «San Luis», dedicado a la investigación.

En la Reunión Ministerial de la UEO en Noordwijk de noviembre del 1994, se decidió posponer las conversaciones sobre una AEA/EAA, pero, como hemos visto, Francia y Alemania ya mantenían conversaciones bilaterales previas para considerar alternativas.

Francia siempre ha considerado que con los países con los que se coopera más se debería ir más deprisa y de una manera tal que, en el futuro se puedan unir las iniciativas que vayan surgiendo.

Por ello, Francia y Alemania estuvieron de acuerdo para proponer a Bélgica y a España utilizar conjuntamente por los cuatro países una Estructura, que podría ser una extensión de ese Organismo Bilateral Franco-Alemán, que se ocuparía en una primera fase, de lograr la interoperabilidad de los equipos empleados por las fuerzas asignadas al Cuerpo de Ejército Europeo (EUROCUERPO) y de su armonización. Más adelante, cuando se plantearan las renovaciones de equipos, este Organismo se podría ocupar de la estandarización de los mismos. Francia opinó tam-

bién, que esta misma idea podría aplicarse a las Fuerzas Conjuntas Terrestres de Reacción Rápida (EUROFOR) y las Fuerzas Marítimas Terrestres (EUROMARFOR) que entonces se diseñaba entre Francia, Italia y España. En el mes de diciembre, se celebró en Bonn una reunión informativa para los miembros del EUROCUERPO, solicitándose a Bélgica, España y Luxemburgo que manifestaran si deseaban participar en esta iniciativa, y que plantearan las observaciones que estimaran oportunas para un borrador de Carta Constitucional del nuevo Organismo Bilateral.

En la reunión de DNAS/NAD del GAEO/WEAG celebrada en octubre de 1994, Francia y Alemania informaron a los países del GAEO/WEAG sobre la iniciativa bilateral e, incluso, expusieron su intención de que este Organismo adoptara el estatus de organismo subsidiario de la UEO y, que, en el futuro, podría integrarse en la AEA/EAA (todo ello, como muestra del carácter europeísta de la iniciativa). Se fijó el comienzo de su funcionamiento para enero del 1996.

El Reino Unido manifestó entonces, que había que elegir cuidadosamente el título de este Organismo, que podía considerarse como una oficina de programas, para que quedara claro que no era la única iniciativa posible y que podría haber otras similares. De esta manera el Reino Unido quería puntualizar que se trataba de una iniciativa distinta de la futura AEA/EAA que debería ser planteada en el marco del GAEO/WEAG.

Como las naciones no terminaban de definirse sobre las iniciativas y ofertas franco-alemanas, durante la Cumbre de Baden-Baden de diciembre del 1995, Alemania y Francia declararon que no podían permitirse esperar a que los 13 miembros del GAEO/WEAG se pusieran de acuerdo y decidieron la creación de una Estructura Bilateral de Cooperación Franco-Alemana en Materia de Armamento sin esperar a la constitución de la AEA/EAA.

La Estructura aseguraría la gestión completa de los Programas bilaterales franco-alemanes de entonces (HOT, MILAN, ROLAND, BREVEL y TIGRE) y los futuros. Francia y Alemania establecieron un Grupo de Trabajo bilateral para armonización de requerimientos. El Grupo lo formaron los DNAS/NAD, los JEMADS y los directores de planes estratégicos de las dos naciones.

Asimismo, establecieron los principios básicos por los que se regiría esa Estructura Bilateral. Estos principios eran:

- Una mejor y más racional gestión de programas comunes.
- Coordinación de necesidades a largo plazo.
- Establecimiento de principios comunes de adquisición para programas comunes.
- Creación de una complementariedad industrial y tecnológica común que en concreto, renuncie a un cálculo analítico del «justo retorno» industrial programa por programa para ser reemplazado por la búsqueda de un equilibrio global, multiprograma y plurianual.

Francia y Alemania declararon que acogerían con satisfacción la cooperación de otras naciones de la UEO en esta Estructura. Es decir, esta Estructura quedaba abierta a otras naciones que quisieran unirse a esos principios de eliminación del «justo retorno» y de preferencia europea. Asimismo, en el mismo *aide-mémoire* donde informaban de todo lo anterior, solicitaron, de nuevo, que esta Estructura se convirtiera en un órgano subsidiario de la UEO que en un futuro pudiera integrarse en una futura AEA/EAA. Con su creación, se pretendía, de nuevo, conseguir impulsar el proceso y el avance hacia sistemas de adquisiciones comunes en Europa.

LA ORGANIZACIÓN CONJUNTA DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE ARMAMENTO (OCCAR/JACS)

Esta Organización OCCAR/JACS se estableció el 12 de noviembre de 1996 entre Alemania, Francia, Italia y Reino Unido.

NACIMIENTO DE LA OCCAR/JACS

El Reino Unido nunca ha compartido la estricta postura francesa sobre la preferencia europea pero, tampoco podía permitirse ignorar el eje franco-alemán ya que, también, reflejaba sus deseos de mejora de la eficacia de la adquisición europea. Por otro lado, a los británicos también les preocupaba que el eje estableciese los términos de la futura colaboración europea en adquisiciones sin contar con ellos. No deseaban que una agencia exclusivamente franco-alemana estableciese unas reglas y que luego, tuvieran que unirse a ella y acatar sus normas. Los británicos se vieron obligados a mantener el contacto con el eje franco-alemán y, cuando consiguieron suavizar la posición francesa respecto a la preferencia europea, se unieron, junto con Italia, en diciembre del 1996, a los principios de Baden-Baden de la Estructura Bilateral de Cooperación Franco-Alemana en Materia de Armamento, naciendo así la OCCAR/JACS.

Como vemos, en realidad, la OCCAR/JACS ha nacido por adhesión de nuevas naciones a los principios de la Estructura Bilateral Franco-Alemana en Materia de Armamento y, en el fondo, de la insatisfacción franco-alemana por la falta de progresos hacia la creación de una AEA/EAA en el seno del GAEO/WEAG o de la UEO. Es decir, la OCCAR/JACS nace de la lentitud e incapacidad del GAEO/WEAG para avanzar hacia una AEA.

Alemania, Francia, Reino Unido e Italia presentaron a la OCCAR/JACS como un paso intermedio hacia una Organización más completa. Según estas naciones, la estructura de la OCCAR/JACS iría asumiendo responsabilidades en la armonización de requerimientos y compromisos financieros, políticas de compras comunes y programas técnicos. Incluso, al final, la OCCAR/JACS podría controlar una logística europea integrada e instalaciones de control de calidad que siguen estando sujetas a viejos acuerdos nacionales o multinacionales. Según ellos, del resultado de los programas que se desarrollasen y de la experiencia que se alcance al integrar las diferentes oficinas nacionales, se conseguiría que surja un conjunto de procedimientos y principios operativos comunes. Sin embargo, como luego veremos, para todo ello, la OCCAR/JACS tendría que tener un estatus legal que le permitiese autorizar y administrar contratos con las industrias.

Los cuatro miembros de la OCCAR/JACS además de imponerse los principios de Baden-Baden, se propusieron establecer rápidamente un conjunto de procedimientos y términos de referencia (especialmente en lo que se refiere al «justo retorno») que determinarían cualquier posible ampliación posterior a nuevos miembros.

En aquel momento, por las mismas razones que los británicos y, por no quedarse fuera de un foro donde se tomarían decisiones que, posteriormente, afectarían a todos, España, Holanda y Bélgica dieron indicios de interés en unirse a la OCCAR/JACS.

¿Se estaba creando una AEA/EAA paralela? Según las naciones de la OCCAR/JACS, la organización no pretendía ser el núcleo de una futura AEA/EAA sino una forma de estimular la creación y desarrollo de ella, siguiendo un camino paralelo que finalmente convergería con el de la AEA/EAA en una Agencia Europea más amplia. Es más, la palabra «agencia» fue cuidadosamente evitada en la terminología OCCAR/JACS para que esta estructura multinacional no pareciera que competía con la planeada AEA/EAA que se preparaba en base a la OAEO/WEAO dentro del GAEO/WEAG de la UEO.

CARACTERÍSTICAS DE LA OCCAR/JACS

La filosofía de la OCCAR/JACS representa un intento de romper con el viejo molde del «justo retorno» para crear prácticas comunes de adquisiciones e integrar oficinas de diferentes programas de armamento. Actuaría como una oficina conjunta de programas. Sus miembros piensan que obtendrán una mejor relación coste-eficacia a base de la racionalización de procedimientos de adquisiciones, que mejorarán la competitividad de sus industrias mediante la reducción de costes y que reemplazarán el principio de «justo retorno» por un concepto de beneficios industriales más flexible, multianual y para múltiples programas.

La OCCAR/JACS establecería un conjunto de procedimientos comunes para derechos de propiedad intelectual y contrataciones que evitará la duplicación de trabajo que, hasta ahora, llevaban a cabo los organismos nacionales. Disminuiría la cantidad de personal necesario y se desarrollaría un sistema común de cuenta, aunque, todo dependerá del número de programas industriales que sean adjudicados a la OCCAR/JACS. Inicialmente, existirán una docena de Programas franco-alemanes que incluyen el helicóptero de ataque TIGRE, misiles contra-carro MILAN y HOT y el transporte blindado de personal MRAV. Italia indicó que entraría en base al satélite HELIOS-II lo que, como veremos, ya no tiene validez.

En la controvertida cuestión de la «preferencia europea», las naciones de la OCCAR/JACS sólo se han puesto de acuerdo en que:

«Siempre que se cumplan los requerimientos de sus Fuerzas Armadas, se preferirán los productos en cuyo desarrollo hayan participado las propias naciones de la OCCAR/JACS (5).

La supervisión general de la OCCAR/JACS será ejercida por un comité que comprende a los cuatro DNAS/NAD y a representantes de los JEMADS de las cuatro naciones.

FUTURO DE LA OCCAR/JACS

La implementación de la OCCAR/JACS no va a ser fácil. La administración de el llamado «justo retorno globalizado», sigue siendo una cuestión ambigua. No será tan fácil erradicar la práctica de derechos industriales nacionales y habrá una gran tentación de proteccionismo de las capaci-

(5) Carta Constitucional de la OCCAR/JACS.

dades nacionales. El caso de la «preferencia europea» también ha quedado rodeado de ambigüedad al establecerse que se decidirá caso por caso. ¿Cómo reaccionarán los otros Estados de la OCCAR/JACS en caso de que uno de ellos decida elegir un sistema norteamericano? Asimismo, el Reino Unido tenderá a un sistema de adjudicación de contratos de competición abierta mientras que Francia y Alemania preferirán una opción más controlada.

Por otro lado, el futuro de la OCCAR/JACS está directamente relacionado con que logre adquirir la capacidad legal de hacer contrataciones en el seno de una Europa unida.

EL ESTATUS LEGAL DE LA OCCAR/JACS

Las cuatro naciones componentes de la OCCAR/JACS llegaron a la conclusión de que, el mejor modo para que la OCCAR/JACS alcanzase ese estatus legal que le permitiría contratar programas de construcción de armamento para Europa con las industrias, era que la Organización se convirtiese en un organismo subsidiario de la UEO integrándose en el marco del GAEO/WEAG.

En vísperas de la Reunión Ministerial de la UEO de Erfurt en noviembre de 1997, las cuatro naciones de la OCCAR/JACS desplegaron una gran actividad para conseguir el objetivo del estatus legal para su organización dentro de la UEO.

Las cuatro naciones, prepararon una Carta Constitucional o *Charter* de la OCCAR/JACS para ser presentado a la UEO durante la Ministerial de Erfurt, para que fuese asumido por el Consejo Ministerial y la OCCAR/JACS quedase, también, establecida como organismo subsidiario de la UEO.

Para ello, las naciones OCCAR/JACS argumentaban que su organización, sería un paso complementario hacia una verdadera AEA/EAA que no se podía seguir retrasando. Según ellos, la recién creada OAEO/WEAO estaba limitada únicamente a investigación, sin ser una verdadera Agencia y, al final, cuando las condiciones políticas, económicas y jurídicas lo permitieran, los dos organismos, OCCAR/JACS y OAEO/WEAO, se fusionarían para crear esa AEA/EAA real.

Las naciones de la OCCAR/JACS enviaron comunicaciones al resto de naciones de la UEO pidiendo que no se opusiesen a que la OCCAR/JACS alcanzase su personalidad jurídica a través de la UEO. Argumentaban que

esto les sería beneficioso ya que, a las naciones del GAEO/WEAG se les permitiría entrar en la OCCAR/JACS (acatando sus principios) y las industrias de los países del GAEO/WEAG tendrían la posibilidad de concurrir a las ofertas (en competición) de programas de la OCCAR/JACS. Aunque una nación UEO no fuese productora de armamento, también podría entrar en la OCCAR/JACS con tal de que aceptase los principios y que participase en al menos, un programa significativo para el armamento europeo. También argumentaron que la obtención del estatuto de órgano subsidiario no afectaba al estatuto de los miembros plenos de la UEO:

«Habría participaciones de: “geometría variable como en el Grupo Espacial de la UEO donde hay 10 naciones miembros plenos pero son 13 los que participan en cooperación espacial y en la financiación”.»

Las comunicaciones enviadas por Francia, Alemania e Italia al resto de naciones de la UEO antes de Erfurt, indicaban, finalmente, que:

«Sería lamentable para el desarrollo de una Europa del armamento solidaria y eficaz, que su iniciativa de convertir la OCCAR/JACS en órgano subsidiario de la UEO fuera rechazada y que, por tanto, se vieran obligados a buscar una solución alternativa.»

En principio, a los DNAS/NAD del GAEO/WEAO, esta integración no les parecía imposible siempre que la OCCAR/JACS se mantuviese abierta al resto de miembros de la UEO. Pero pronto surgieron las dificultades: si la OCCAR/JACS se integraba en el GAEO/WEAO, la OAEO/WEAO como único órgano subsidiario con estatus legal para conceder contratos en nombre de las naciones miembros, quedaría progresivamente desplazada. Una organización con unas normas y procedimientos en cuya gestación, las naciones del GAEO/WEAO no habían participado, sustituiría a la OAEO/WEAO que era, realmente, la Organización que los miembros habían creado con el mismo fin de ser la futura AEA/EAA.

Unos días antes de Erfurt, una revista especializada publicó que:

«Según un estudio de un experto legal del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, la OAEO/WEAO no tenía consistencia legal y que esta única organización europea autorizada para contratar con las industrias, podría derrumbarse como un castillo de naipes desde el punto de vista legal» (6).

(6) Artículo de Giovanni de Briganti en *Defence News* número 39 de 1997, sobre un informe del señor Henri Adam, antiguo asesor legal en el Ministerio Asuntos Exteriores francés (Quai d'Orsay).

Este estudio no fue oficialmente difundido, pero, su aparición en la prensa, hizo pensar en maniobras por parte de la OCCAR/JACS para desacreditar a la OAEO/WEAO y aprovechar el posible revuelo, para presionar al resto de los países a la aceptación de principios de adquisición que llevaran al libre mercado, única forma como entienden estos países, que Europa podría llegar a ser competitiva en el mercado mundial de armamento.

LA OCCAR/JACS EN ERFURT

ESPAÑA COMO EJEMPLO

España se manifestó contraria a permitir, por ahora, el ingreso de la OCCAR/JACS en la UEO. Las razones españolas son un buen ejemplo para comprender el rechazo por parte de aquellos países UEO que, como España, poseen cierta base industrial de defensa. Para España, se trataría de un camino alternativo, apresurado y peligroso, para avanzar hacia la AEA/EAA, con respecto al oficialmente aprobado a través de la OAEO/WEAO.

El *Charter* de la OCCAR/JACS y, concretamente, su artículo VI, elimina por completo la posibilidad de un «justo retorno» a considerar en cada uno de los programas. Los países que impulsan la OCCAR/JACS, son países que se han venido destacando por el apoyo continuo a una total y abierta competencia entre las industrias de armamento a la hora de investigar, desarrollar, producir o mantener un sistema de armas. Esta libre competencia imperaría en la OCCAR/JACS por la eliminación del justo retorno.

Se ha pensado, incluso, que esta libre competencia, sólo puede beneficiar a aquellos países que con una gran industria de armamento ven peligrar un número elevadísimo de puestos de trabajo, de manera que al reducir sus inversiones en defensa, quieren compensar sus pérdidas de contratación de ahora y del mañana, con un aumento de la contratación con los demás países de la UEO.

Según esto, los países de la OCCAR/JACS querrían impulsar las teorías actuales de no potenciar la aparición de nuevas capacidades industriales en materia de defensa, explotando al máximo las capacidades existentes. Esto que en un principio parece razonable, implica que aquel país industrialmente capaz de estar involucrado en la producción de sistemas de armas, cada vez estará más capacitado y aumentará su distanciamiento respecto a los demás países a los que paulatinamente se les va condenando al ostracismo industrial, caso que sin duda sería el de España y otros más.

Como he señalado, el principio de OCCAR/JACS de renuncia al justo retorno, estableciendo un equilibrio global a largo plazo de los posibles retornos industriales, sería muy negativo para la industria de armamento española ya que en libre competencia, no podríamos rivalizar con las poderosas industrias de armamento alemanas, francesas, inglesas o italianas.

Además, según España y otras naciones, la aceptación del *Charter* que cuatro países querían presentar al Consejo de la UEO de Erfurt para incluir OCCAR/JACS en su seno, podía implicar la rotura del sistema de cooperación europea en materia de armamento. La no observancia de los principios básicos del comunicado de Bonn, al final podría representar una pérdida de capacidad tecnológica en España y naciones de similar capacidad industrial, lo que conllevará una disminución de los puestos de trabajo, al menos en su contenido tecnológico, habida cuenta que los programas de la defensa son aquellos que generalmente abordan materias propias de tecnologías punteras.

Desde el punto de vista político, España y otras naciones, subrayaron, también, la incoherencia de esa iniciativa pues, si bien, el GAEO/WEAG no ha conseguido un consenso sobre los principios básicos para la futura AEA/EAA (que sería desarrollada a partir de la OAEO/WEAO), las cuatro naciones de la OCCAR/JACS han acordado entre ellas esos principios y, entonces, pretenden que la OCCAR/JACS se incluya en la UEO, sin tener en cuenta que eso fuerza al resto de los países a aceptar como válidos dichos principios.

En efecto, el comunicado emitido tras la reunión del Consejo de la UEO en Roma el 19 de mayo de 1993, por el que el antiguo GEIP/IEPG pasó a formar parte de la UEO, incluyó un apartado referente al tema de la cooperación en armamento. En este apartado se dispone en su primer párrafo que:

- Las funciones del GEIP/IEPG se transfieren a la UEO.
- Que se aceptan los seis principios básicos para la cooperación en armamento que rigieron la integración del GEIP/IEPG en la UEO (principios del comunicado de Bonn).
- Que las decisiones serán tomadas «a 13».

Todas las naciones estuvieron de acuerdo en el comunicado de Bonn con los seis principios básicos. Estos, en concreto el 2, 4 y 5, establecen claramente la limitación muy rígida, de que sólo puede existir «un único foro europeo de cooperación en materia de armamento», foro que ya el Consejo decidió que

fuera el GAEO/WEAG. Cualquier otra organización cuya actividad no esté incluida dentro de este foro, y que no siga los citados principios, no debería ser asumida ni aprobada por el Consejo de la UEO.

Principios 2, 4 y 5 del comunicado de Bonn:

2. Deberá existir un único foro europeo de cooperación en materia de armamento; no deberá haber duplicación en este campo.
4. Cualquier foro de cooperación en materia de armamento deberá asumir, como punto de partida, la política acordada por el GEIP/IEPG y mantendrá los vínculos existentes con la OTAN.
5. Las actividades de cooperación en materia de armamento en Europa serán gestionadas por los DNAS/NAD de todos los miembros actuales del GEIP/IEPG, los cuales serán responsables ante los ministros de Defensa de los Gobiernos de los citados miembros.

Las secciones primera y cuarta párrafo 12.b del *Charter* de la OAEO/WEAO, especifican que será esta Organización la que, en su día, podría convertirse en la futura AEA.

Por todo ello, para España y otras naciones, el *Charter* de la OCCAR/JACS que se pretendía presentar al Consejo de la UEO en Erfurt, podía violar lo dispuesto en el *Charter* de la OAEO/WEAO.

Por último, la propuesta de las naciones de OCCAR/JACS, pretendía llevar a los países de la UEO y del GAEO/WEAG a la convicción de que las necesidades de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido, eran las necesidades de la UEO y del GAEO/WEAG. Si en el seno del GAEO/WEAG, hasta entonces, no había existido el consenso necesario para llegar a lo que será la AEA/EAA, es precisamente porque los citados países habían querido imponer a los demás su concepto industrial con una apariencia de una total y abierta competitividad. La compensación de un «justo retorno globalizado» ofrecido por la OCCAR/JACS (y no en cada programa), se ha demostrado ya, que es inviable, al carecer las organizaciones del poder coercitivo necesario para imponerlo.

Dado el problema formal que se planteaba a los países que pertenecen a su vez a la UEO y al GAEO/WEAG, es decir, que el *Charter* de la OCCAR/JACS se contradecía con el de la OAEO/WEAO, y considerando que la UEO y el GAEO/WEAG no podían tomar decisiones contrarias a sus propios actos, el *Charter* que se proponía, según España y otras naciones, no debería ser asumido por la UEO. Incluso aquellos países no miembros de la UEO, pero sí participantes en el GAEO/WEAG, podrían ver traicionados los principios

con los que se asociaron a la OAEO/WEAO y por tanto a la UEO. Esto último provocaría sin duda reacciones contrarias a la cooperación europea en materia de armamento, entendida ésta como una cooperación de todos los países para el beneficio de todos ellos y no de sólo cuatro.

Todo esto, por otro lado, no implicaba necesariamente que nuestro país estuviera en contra de la existencia de la OCCAR/JACS. Lo que no procedía, es la extensión de la personalidad jurídica de la UEO a la OCCAR/ACS. La OCCAR/JACS podría seguir existiendo tal y como fue inicialmente concebida, es decir una Agencia de Cooperación en Armamento, no encuadrada en la UEO. Si España participara en la OCCAR/JACS, actuaría en dos foros de armamento de manera contradictoria.

EL BLOQUEO DEL INGRESO DE LA OCCAR/JACS EN UEO

Por estas razones, en el seno del Grupo de Trabajo del Consejo UEO del 31 octubre previo a Erfurt, Grecia, Luxemburgo, Holanda, Portugal y Bélgica, mostraron dudas para la propuesta de los países de la OCCAR/JACS.

España, Noruega y Bélgica consiguieron que esta cuestión ni siquiera llegara a la Ministerial de Erfurt y fuese excluida de la agenda ministerial. Nuestro embajador defendió que dada la importancia de la cuestión, se había planteado con muy poco tiempo y requería conversaciones para aclarar las consecuencias que tendría esta incorporación de la OCCAR/JACS a la UEO. España no excluía que tras estas conversaciones posteriores, se pudiera apoyar esa integración e incluso el ingreso de España en la OCCAR/JACS.

La posibilidad que la OCCAR/JACS se integre en la UEO desplazando a la OAEO/WEAO (único germen legal para una futura Agencia Europea), continúa, desde entonces, bloqueada.

Tras la decepción que ha supuesto este bloqueo, las cuatro naciones de la OCCAR/JACS pueden optar por:

«Impulsar la negociación de un tratado multilateral lo que implicará las consiguientes dificultades de tramitación nacional de todo tratado en sus Parlamentos. El tratado multilateral resultante, dispondrá de cláusulas menos flexibles para aceptar nuevos miembros» (7).

(7) Opinión del director de asuntos estratégicos francés, señor Mallet, en vísperas de la Reunión Ministerial de Erfurt.

O bien, esperar al final del 1998 para ver si la UEO, por fin, avanza con decisión hacia la Agencia. No obstante, esa futura Agencia, no tendrá los mismos principios que la OCCAR/JACS.

LA REESTRUCTURACIÓN DE LA INDUSTRIA AEROESPACIAL Y DEFENSIVA EUROPEA

En un comunicado de noviembre del 1997, la Comisión Europea hace notar que la tecnología juega un papel vital en la competencia de la industria europea de defensa. La Comisión subraya el hecho de que:

La creciente integración en compañías de las actividades de investigación civiles y militares, es ya una realidad en los Estados Unidos (8).

Dentro de las iniciativas multilaterales, destaca por su importancia, el acuerdo en el campo aeroespacial, entre Alemania, Francia y Reino Unido y al que, posteriormente, se sumaron España e Italia. Este acuerdo ha dado pie a posteriores desarrollos que pretenden estudiar las medidas para facilitar la reestructuración de la industria de defensa europea.

El día 9 de diciembre de 1997, el presidente de la República francesa, el canciller alemán y el primer ministro británico, firmaron un acuerdo para la reestructuración de las industrias civiles y militares aeroespaciales y de electrónica militar. En el acuerdo, se argumentaba el interés político y económico común de esas naciones, para crear una industria aeroespacial europea eficiente y competitiva a nivel internacional y la urgente necesidad de su reestructuración. Según el acuerdo, esta reestructuración comprenderá las actividades aeroespaciales militares y civiles por la interdependencia tecnológica y de estructuras industriales que existe entre ambas. Se hacía necesario hacer esta inclusión de las actividades militares en la reestructuración desde el primer momento ya que, sólo así, será posible aprovechar plenamente los posibles efectos sinérgicos en relación con los costes y oportunidades del mercado. Se pretendía actuar con urgencia para apoyo al intento de reagrupar sus actividades de Daimler-Benz Aerospace, Aérospatiale y British Aerospace y, para la rápida integración civil y militar de Airbus como una única entidad corporativa la AMC (*Aerospace Military Corporation*). El objetivo latente era que Airbus pudiera seguir siendo competitiva contra Boeing.

(8) Comunicado de la Comisión COM (97) 583 (final) de 12 de noviembre de 1997 «Implementación de una estrategia de la Unión en industrias relacionadas con la defensa».

Italia y España manifestaron que se unían a este posicionamiento trilateral y, probablemente, ocurrirá lo mismo con Suecia.

Por otro lado, esta concertación aeroespacial y electrónica entre las seis naciones, ha traído como consecuencia, el inicio de un intento por parte de las mismas naciones, para facilitar la reestructuración de la base de la industria europea de defensa en general. En este sentido, se reunieron en París el día 20 de abril del 1998, los ministros de Defensa de Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y España. Se produjo una declaración que resaltaba:

«La necesidad de avanzar hacia una industria de defensa europea fuerte, competitiva y eficaz como parte indispensable de una IESD. Para ello, se necesitará armonizar las necesidades de las respectivas Fuerzas Armadas y evitar innecesarias duplicaciones en desarrollo y producción industrial.»

Se estuvo de acuerdo en que:

«Es necesario mantener consultas e intercambiar información sobre los programas de adquisiciones importantes, antes de que se tomen importantes decisiones. Los aspectos relacionados con las políticas de adquisiciones, competencia en investigación y tecnología y procedimientos para exportaciones, deben ser, también, armonizados. La participación en armamentos deberá reflejar el principio de interdependencia». Finalmente, se acordó que para todo ello, «sería necesario dar la mayor prioridad a la eliminación de los siguientes obstáculos para la reestructuración industrial: seguridad de abastecimientos, procedimientos de exportación, investigación y tecnología, seguridad de información y personal y derechos de propiedad intelectual» (9).

Como continuación del proceso iniciado en esa reunión de París, se ha decidido redactar una «carta de intenciones» que desembocará en la constitución de grupos de trabajo que, durante el 1998 y 1999, desarrollarán lo que sería necesario hacer en cuanto a los aspectos, anteriormente descritos, de seguridad de abastecimientos, procedimientos de exportación, seguridad de información, investigación y tecnología y tratamiento de la propiedad intelectual. Esta «carta de intenciones» no

(9) Textos de la Declaración del día 20 de abril en París entre ministros de Defensa de Alemania, Francia, España, Italia y Reino Unido.

representará un compromiso legal entre los signatarios respecto a leyes nacionales o internacionales, ni significará, tampoco, compromiso financiero.

Programas de armamento multinacionales más importantes en que participa España

En el marco de la OTAN-CDNA/CNAD

- El Sistema de Mando y Control Aéreo (ACCS), participan los 16 de la OTAN.
- La Capacidad de Vigilancia de Campo de Batalla (AGS), participan los 16 de la OTAN.
- El Sistemas de Recogida y Explotación de la Información en el Campo de Batalla (BICES), participan Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Holanda, Noruega, Portugal, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.
- El Apoyo Continuo a la Adquisición y Ciclo de Vida de los Sistemas de Armas (NATO CALS), participan Canadá, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Noruega, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos y España.
- El Sistema Multifuncional de Distribución de Información (MIDS-LVT), participan Francia, Alemania, Italia, España y Estados Unidos.
- El Sistema de Posicionamiento Global (NAVSTAR GPS), participan Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Grecia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, España, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.
- El Centro de Información de Municiones Insensibles (NIMIC), participan Canadá, Francia, Holanda, España, Reino Unido y Estados Unidos.
- Las Comunicaciones Tácticas Post 2000 (POST 2000 TACOM), participan Canadá, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Noruega, Portugal, España, Reino Unido y Estados Unidos.
- El Sistema de Defensa Antitorpedo para Unidades de Superficie (SSTDS), participan Francia, Holanda, Alemania, Italia, Noruega y España.

En el marco de la UEO-GAEO/WEAG

- EUCLID (véase en el apartado GAEO/WEAG), p. 172.
- El Futuro Gran Avión de Transporte (FLA), participan Francia, Alemania, Italia, España, Turquía y Reino Unido. Bélgica y Portugal como observadores.

- Misil Portátil Antiaéreo-Mantenimiento Conjunto (MISTRAL), participan Bélgica, España, Francia y Noruega.
- Tecnología de Radars (Gestión de Radars Inteligentes) participan Francia, Reino Unido y España.
- Inteligencia Artificial.
- Estación de trabajo de mando y control, participan Dinamarca, Francia, Italia, Holanda, Noruega, España y Reino Unido.
- Reconocimiento de alta velocidad, participan Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Holanda, España, Turquía y Reino Unido.
- Opto-electrónica (sensor infrarrojo), participan Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Portugal, España y Reino Unido.
- Tecnología de satélites de vigilancia, participan Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Noruega, Portugal, España y Reino Unido.
- Tecnología en el campo de los factores humanos incluyendo simulación para entrenamiento.
- Sistema de entrenamiento, participan Francia, Alemania, Holanda, España y Reino Unido.
- Técnicas de simulación, participan Francia, Alemania, Italia, Holanda, España y Reino Unido.
- Materiales energéticos (propulsores de cohetes) participan Francia, Italia, Holanda, Noruega, Portugal, España, Turquía y Reino Unido.
- Tecnología de control y guiado de misiles (arma de batalla ágil versátil), participan Francia, Alemania, España y Reino Unido.

Otros programas de armamento bilaterales o multilaterales

- Avión EF-2000 (EUROFIGHTER), participan Alemania, Italia, España y Reino Unido.
- Fragata F-100 (se coopera con el Programa holandés LCF y el alemán F-124 en áreas específicas).
- Sistema de Información de Superficie (SIS) relacionado con el BICES de OTAN.
- Avión AV-8B Plus (HARRIER), participan Italia, España y Estados Unidos.
- Buque LPD (transporte anfibio), participan Holanda y España.

La cuestión espacial en la UEO

Entre los programas de armamento en la UEO, no he mencionado los satélites de observación estratégica HELIOS-I y HELIOS-II, prefiriendo dedicarles unos puntos específicos. Puesto que este trabajo se concentra

en armamento en la UEO, merece la pena dedicar este apartado especial a los satélites de observación de la Tierra que han sido objeto de sucesivos estudios en UEO.

Los satélites de observación no han de confundirse con los de telecomunicaciones en los que España tiene el HISPASAT, con un componente militar.

HELIOS-I y HELIOS-II

El Programa HELIOS realizado por un consorcio de Francia, Italia y España, consta de un satélite de observación estratégica y militar que, debido a su calidad, alta resolución y otras características, ha supuesto para sus tres naciones un éxito técnico y político que ha dado a las naciones del consorcio, la posibilidad de obtener inteligencia estratégica independiente de los satélites militares norteamericanos. Aunque no puedo asegurar su veracidad, un ejemplo de esta posibilidad de inteligencia estratégica independiente, nos lo da la «prensa francesa» cuando aseguró que:

«La ausencia de participación de su nación en la operación de “castigo” a Irak del 1996, fue porque HELIOS-I había detectado que los iraquíes *no* habían traspasado el paralelo 32, en contra de lo que aseguraba Estados Unidos» (10).

El Programa HELIOS está liderado por Francia con una aportación mayoritaria del 79%. Las aportaciones de Italia y España son mucho más modestas, del 14% y el 7% respectivamente (España aportó, inicialmente, un 6% debido a la estación en tierra de Canarias, pero ahora aportamos 7% de mantenimiento).

Actualmente existe un Programa HELIOS-II en avanzado estado, que significará una mejora del satélite. Tras la Cumbre de Baden-Baden y la firma del Acuerdo Estratégico franco-alemán sobre: Futuros Sistemas Espaciales Militares de Observación de la Tierra, se preveía que Alemania participaría sustancialmente en este nuevo HELIOS-II. A cambio, Francia participaría en un desarrollo posterior a HELIOS-II, el satélite RADAR-HORUS mayoritariamente alemán. Italia y España como antiguos socios de HELIOS-I, fueron invitadas a sumarse a estos proyectos.

(10) *Le Monde* de 18 de septiembre de 1996, citando comentarios de oficiales de Inteligencia del Ministerio de Defensa francés.

El entusiasmo de Baden-Baden, promovido fundamentalmente por Francia, se vio sin embargo, enfriado por los retrasos de Alemania para definir su participación en HELIOS-II. El año 1995, Alemania manifestó «dudas presupuestarias» hacia HELIOS-II que más tarde se confirmaron. Alemania indicó en diversos foros que HELIOS-II ya no les representaba una prioridad en comparación con otras necesidades presupuestarias del Estado y que no harían aportaciones económicas sustanciales durante los años 1997 y 1998 al proyecto, mostrando más interés por el otro futuro programa a más largo plazo, el satélite RADAR. Francia indicó que estaba dispuesta a continuar con el Programa HELIOS-II aunque fuese financiándolo en solitario pues considera a HELIOS como un instrumento clave para su independencia política e, incluso, lo define ahora, como un posible medio de independencia europea de observación desde el espacio. Italia se retiró en 1997 quedándose tan sólo Francia y España (con un 3%). Por último, también en el 1997, Bélgica anunció en la UEO, su decisión de unirse a HELIOS-II.

Para comprender correctamente los posibles desarrollos futuros de estos sistemas espaciales en relación a la UEO y debido a su importancia, creo necesario explicar el Centro de Satélites de la UEO y las actividades de la Organización en el campo espacial.

Centro de Satélites de la UEO

En el año 1993 fue inaugurado en la base aérea de Torrejón un Centro de Explotación de Imágenes, denominado Centro de Satélites de la UEO. Este Centro es atendido por personal multinacional civil o militar de las 10 naciones miembros plenos. El Centro se dedica al análisis y fotointerpretación de imágenes de satélite que adquiere por compra a medios comerciales o militares. Los trabajos de interpretación de imágenes pueden ser solicitados al Centro por el Consejo UEO o pueden ser solicitudes estrictamente nacionales. Las de la UEO en su conjunto (las del Consejo) tienen prioridad sobre las nacionales. Destaca la posibilidad otorgada por Francia, Italia y España a la UEO y a su Centro de Satélites, de fotointerpretar imágenes procedentes del satélite franco-italo-español HELIOS-I cuando la orden de trabajo haya sido encomendada por el Consejo de la UEO.

Actividades actuales de la UEO en el campo espacial

La UEO siempre ha defendido que necesita dotarse de un sistema de satélites propio que le proporcione capacidad autónoma de observación

de la Tierra. Esta posibilidad ha sido reiterada en sucesivas ministeriales. Para ello, se han venido realizando desde hace tiempo, estudios sobre la necesidad y viabilidad de un sistema de satélites europeo autónomo. El más completo fue el Estudio de Viabilidad del 1992-1993.

Una vez concluido el Estudio de Viabilidad, se hizo evidente que ninguna nación estaba dispuesta en esos momentos, al esfuerzo económico que representaría un Programa Espacial Europeo propio para observación estratégica de la Tierra. El estudio quedó en espera, para cuando la UEO decidiera abordarlo.

Puesto que un sistema propio para la UEO resultaba inviable, surgió como alternativa, la idea de que la UEO se sumase a algún programa europeo ya en fase de desarrollo. La Ministerial de Madrid de noviembre del 1995, encargó un nuevo estudio sobre una posible participación de la UEO en algún sistema multilateral de satélites ya existente o en desarrollo en naciones europeas. Aunque no se mencionaba, se estaba pensando en el futuro satélite HELIOS-II.

Esta posibilidad fue motivo de discusiones durante el año 1995 sin que se llegase a ninguna conclusión. Las naciones HELIOS lideradas por Francia, no se mostraron, entonces, entusiastas para una participación de la UEO en HELIOS-II y defendieron que no se podía realizar en profundidad este estudio, hasta que la UEO no hubiese definido sus necesidades operacionales en el campo espacial. En mi opinión, se trataba de una forma de ganar tiempo ya que se hizo evidente que una participación de UEO en HELIOS-II implicaba grandes dificultades técnicas, económicas y de gestión: si gestionar y mantener la confidencialidad de HELIOS-I entre tres países ya resultaba difícil, con mayor razón lo sería entre 10, 18 o 28 países UEO. Por otro lado, fue entonces cuando Alemania manifestó sus «dudas presupuestarias» y finalmente, indicó que no participaría en el 1997 y 1998 en HELIOS-II. El estudio de UEO para participar en un programa multilateral europeo languideció sin resultados. No obstante, ese año se produjo el avance significativo que ya he mencionado: el consorcio de las tres naciones HELIOS-I autorizó a la UEO, mediante un Memorando, para que el Centro de Satélites de Torrejón de Ardoz (Madrid), pudiera realizar trabajos de análisis sobre imágenes del satélite HELIOS encargados por el Consejo.

Hasta el año 1997, no vuelve a cobrar vida la idea de la participación en un programa de satélites europeo. En efecto, durante una reunión del Grupo Espacial de la UEO previa a la Ministerial de Erfurt, Francia lanzó

dos iniciativas que significaron un giro de 180 grados respecto a su anterior política restrictiva hacia la ampliación de HELIOS a otras participaciones.

En esa reunión, Francia pidió que la UEO volviese a retomar el estudio para que la Organización se dote de un sistema propio de observación desde el espacio. Por otro lado, tras acordarlo con Italia y España, dio lectura a un comunicado en nombre de las tres naciones del consorcio HELIOS que ofrecía nuevas facilidades para explotación de las imágenes de ese satélite por la UEO.

Como primer paso de ese nuevo estudio para participación de UEO en un sistema multilateral europeo que se realizará en este año 1998 y en el 1999, la UEO encargó al Centro de Satélites que elaborase un listado de todas las opciones de programas de satélites en Europa. HELIOS-II ha aparecido, de nuevo, como la opción más completa.

España sigue respaldando que la UEO se decida por la opción HELIOS-II. Estando España en HELIOS y estando el Centro de Satélites UEO en España, parece lógico apoyar esta opción. España además ha aprovechado este estudio y el listado de opciones, para introducir en el Documento, como opción complementaria o más económica, un minisatélite, el MINISAT con su Programa ISHTAR de observación de la Tierra desarrollado por el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA). Italia ha introducido en el listado su Programa COSMO-SKYMED que estará compuesto de siete satélites ópticos y cuatro radar (el primero de los ópticos sería lanzado en el 2001). Francia añadió el Programa CNES (en colaboración con Bélgica y Suecia) sucesor de SPOT. Finalmente, también se han incluido los sistemas de minisatélites ópticos y radar Matra, Marconi, Space franco-británico y el Aerospatiale/Alcatel.

Futuro de la UEO en actividades espaciales

Para tener una autonomía política y para el pleno desarrollo de una PEDC, Europa deberá avanzar hacia una independencia en observación espacial estratégica y militar. En caso contrario se dependería de satélites comerciales civiles o satélites de nuestro aliado Estados Unidos y/o la OTAN. Aunque cabe la posibilidad de que esta capacidad se desarrolle en una IESD en el seno de la OTAN, en principio, me parece natural que sea en la UEO donde se desarrolle esa capacidad operativa.

También me parece lógico que esa autonomía espacial europea pase por ir extendiendo a la UEO, el mejor sistema de satélites europeo en desarrollo: el HELIOS-II franco-belga-español.

La generosa nueva postura de Francia con respecto a HELIOS se basa en razones europeístas: se ofrece a Europa un sistema cuyo desarrollo supuso a Francia un enorme coste económico y que, actualmente, le proporciona independencia de observación estratégica. Lógicamente, creo que puede haber, también, intereses políticos y económicos. Francia, en su situación actual fuera de la estructura militar de la OTAN, estaría muy interesada en que la autonomía espacial europea se construya en base a HELIOS y dentro de la UEO, en vez de en la OTAN. Esto ayudaría a consolidar a Francia en un papel político de líder en la Europa de la defensa, mantener el liderazgo francés en observación espacial y, además, desde el punto de vista industrial y económico, podría significar «vender» el Sistema HELIOS-II a la UEO.

España hizo una inversión en HELIOS-I de unos 15.000 millones de pesetas y seguimos aportando anualmente unos 1.000 millones. Por razones europeístas se han apoyado las facilidades dadas a UEO mediante el Memorándum. Sin embargo, cualquier facilidad que se de a las naciones de la UEO para disponer de imágenes HELIOS, implicaría en parte, que estas naciones podrían disfrutar de los mismos beneficios estratégicos que nos proporciona el satélite, sin haber hecho la cuantiosa inversión inicial. Por otro lado, como España contribuye a HELIOS por un lado y al Centro de Satélites por otro, se podría haber dado el caso rocambolesco de que una misma imagen HELIOS, se pague dos veces (actualmente hay ya mecanismos para evitarlo). Por ello España defendió que el Memorando con la UEO y las nuevas facilidades otorgadas en el 1997 a esta Organización por el consorcio, sólo permitan dar imágenes HELIOS a la UEO, para una necesidad del Consejo, es decir, de la UEO en su conjunto y no para necesidades u órdenes de trabajo nacionales al Centro de Satélites. De esta manera, siendo para la UEO en su conjunto, se contribuye al carácter europeísta de la oferta.

El futuro de HELIOS y de la capacidad de UEO para observación estratégica de la Tierra resultan impredecibles. Dependerán del propio futuro de la UEO en relación a la PEDC, la OTAN y la UE. Dependerán de la política francesa y su acercamiento o no, a la estructura militar de la OTAN. Dependerán de la concertación franco-alemana para dar una continuidad a HELIOS-I con un HELIOS-II y un RADAR-HORUS y, de la posible con-

certación europea en el campo aeroespacial donde España es tenida muy en cuenta. Finalmente, dependerán del progreso de la tecnología espacial.

Efectivamente, los avances técnicos en estos campos son muy rápidos. Actualmente, crece el número de naciones que se embarcan en el diseño de satélites. Están en desarrollo o prestos a ser lanzados, satélites americanos (y de otras naciones) que podrían dar resoluciones mejores que las de HELIOS. Quizás Estados Unidos podría ofrecerlos a sus aliados europeos a través de la OTAN. Alemania e Italia se han retirado de HELIOS. Para que HELIOS siga siendo competitivo y líder, para que las naciones no opten por alguno de los nuevos satélites que surgen cada día, pienso que sería necesario que Francia, la UEO o Europa, le den continuidad con el HELIOS-II y el proyecto de satélite alemán RADAR-HORUS.

El MINISAT español (Programa ISHTAR)

Aunque se encuentra fuera del contexto de este trabajo, me ha parecido oportuno incluir este punto informativo sobre este minisatélite español ya que ha sido ofrecido a la UEO.

Se trata de un programa que desarrolla el INTA para un minisatélite de observación óptica e infrarroja de la Tierra desde el Espacio.

Como ya he indicado, España ha enviado, recientemente, información sobre este programa a la UEO, para que sea incluida en el listado de opciones que prepara la UEO en su proceso de identificación de todas las posibilidades europeas existentes en el campo de la observación espacial. Aún así, la primera preferencia estratégica del Ministerio de Defensa español, sigue siendo el HELIOS-II.

El éxito de este Programa ISHTAR español, que ya tiene en órbita un modelo sin carga útil, y, su envío a la UEO, ha despertado interés en Europa lo que podría producir cooperaciones bilaterales con otras naciones en el campo de los minisatélites.

Dado que España y Francia seguimos trabajando estrechamente en el satélite HELIOS, no sería de extrañar una colaboración entre ambas naciones en este campo. Un desarrollo conjunto en minisatélites es visto por ambas naciones, como algo complementario a los futuros desarrollos de HELIOS o quizás, como paso intermedio en caso de que se retrase el futuro satélite RADAR germano-francés que sucedería al HELIOS II.

Futuro de la cooperación de la UEO en armamento

En cuanto a una futura AEA/EAA, el futuro, en estos momentos, está directamente relacionado con los resultados que se obtengan del *Masterplan* encargado por los ministros a los DNAS/NAD del GAEO/WEAG, durante la Ministerial de noviembre del 1997 en Erfurt, para la instalación de una verdadera AEA/EAA.

Este *Masterplan* que en realidad, será un calendario y una expresión del método a seguir para lograrlo, deberá ser presentado en la próxima reunión de otoño del GAEO/WEAG que coincidirá con la Ministerial UEO, bajo Presidencia italiana, del 16 y 17 de noviembre del 1998.

Se ha establecido también, en el GAEO/WEAG, un subgrupo del panel segundo para investigar los posibles mecanismos de cooperación entre el GAEO/WEAG y la UE.

En cuanto a la reestructuración de las industrias de defensa, habrá que estar atento al resultado de la «carta de intenciones» que, en estos momentos, se elabora entre Alemania, Francia, Italia, España y Reino Unido.

En espera de nuevos desarrollos, España sigue manteniendo una postura oficial prudente, declarando que no se opone al desarrollo de una industria de armamento común europea, pero que esto será muy difícil mientras la PESC de la UE o una verdadera PEDC, no se haya desarrollado.

Una forma de ilustrar lo que nos espera en el futuro, se encuentra en las declaraciones de la Presidencia alemana de la UEO en la Ministerial de otoño de 1997 en Erfurt y en las declaraciones programáticas de la Presidencia italiana que será la que organice la próxima Ministerial de otoño del 98 de la UEO.

En Erfurt Alemania dijo que:

«Los europeos deben hacer esfuerzos urgentes para cooperar aún más en este campo si quieren quedar a una altura tecnológica y competitiva que les permita hacer frente a la presión norteamericana» (11) . También se añadió que «Europa dispone, todavía, de una tecnología fuerte, pero la practica que se sigue llevando de que cada

(11) Declaraciones del ministro de Defensa alemán, señor Volker Rühle, en rueda de prensa en la Reunión Ministerial de la UEO de Erfurt.

uno produzca para sus propias necesidades, es una pérdida enorme» (12). Por su parte, el DNA/NAD alemán, como presidente de turno del GAEO/WEAG, declaró que «para favorecer la cooperación en materia de armamentos europea, es necesario establecer un “código de conducta” una de cuyas primeras medidas debería ser no refugiarse más detrás del artículo 223 del Tratado de Roma que permite excluir los productos para la defensa de las reglas comunitarias. El artículo 223 sólo debería ser aplicable, en el futuro, si existe, verdaderamente, un interés nacional (por ejemplo, la vigilancia electrónica).»

Y como indicación de lo que, en este campo, podrá realizar la entrante Presidencia italiana de la UEO, en el segundo semestre de 1998, su primer ministro ha indicado que:

«Nuestras naciones deben actuar para dotarse de una base industrial y tecnológica competitiva en materia de defensa. Italia pretende desarrollar la colaboración en el sector del armamento. Podría ser interesante organizar, durante el segundo semestre de 1998, un seminario en el que participarían los ministros europeos de Defensa y de Industria, el comisario de la UE señor Bangemann y representantes de las industrias europeas que trabajan para la defensa, con el fin de abordar en un marco informal los problemas de la cooperación europea en el sector del armamento y la racionalización de la industria europea de la defensa» (13).

Las coincidencias de que Alemania ostente la actual Presidencia del GAEO/WEAG y que la anterior y próxima Reuniones Ministeriales de otoño de GAEO/WEAG y UEO bajo Presidencias de Alemania e Italia (dos naciones de la OCCAR/JACS) han producido y producirán, respectivamente, un lógico impulso hacia las posturas que buscan la supresión del artículo 223 y del «justo retorno».

No obstante, pienso que estas coincidencias, por sí solas, no serán suficientes para vencer las reticencias de algunas naciones a que la construcción de la Agencia se haga en base a los principios de la OCCAR/JACS. Pienso que, con toda probabilidad y, fundamentalmente

(12) Misma rueda de prensa en Erfurt.

(13) Discurso del primer ministro italiano, señor Romano Prodi, en la CLIV Sesión de la Asamblea Parlamentaria UEO.

presionados por factores de competitividad y europeísmo, la futura Agencia nacerá en el seno de la OAEO/WEAO, GAEO/WEAG y UEO, con unos principios «más suavizados» por las naciones de industria armamentista de nivel medio.

Durante el año 1997 y la primera mitad de 1998, todas las naciones de UEO han sentido presión por una urgente decisión de crear una Agencia que no puede retrasarse indefinidamente. En este sentido, pienso que el seminario propuesto por la Presidencia entrante de la UEO y, sobre todo, el *Masterplan* que se presentará en el próximo otoño, serán, por fin, pasos decisivos y sin retroceso, necesarios, para construir la Agencia en el seno de UEO.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. PABLO GÓMEZ DE OLEA BUSTINZA
Licenciado en Derecho (Cuerpo Diplomático).

Coordinador: D. GUILLERMO CARRERO GONZÁLEZ
Capitán de Navío (G).

Secretario: D. JOSÉ MANEL AMOR HUIDOBRO
Coronel de Infantería (DEM).

Vocales: D. PEDRO MARÍA ANDREU GALLARDO
Coronel de Infantería (DEM).

D. CARLOS ECHEVARRÍA JESÚS
Doctor en Ciencias Políticas y Sociología.

D. JENRIQUE HORCAJADA SCHWARTZ
Comandante de Infantería de Marina.

D. GONZALO DE MONTOLIU ZUNZUNEGUI
Diplomado en Derecho Comunitario.

D. IGNACIO PÉREZ CALDENTEY
Licenciado en Derecho (Cuerpo Diplomático).

D. JOSÉ MANUEL VEIGA GARCÍA
Capitán de Navío (G).

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

ABSTRACT

The present paper intends to serve as a reference book for those interested in the study the Western European Union (WEU's) future after the Amsterdam Treaty and its new relations with the European Union (EU).

With this purpose, a chapter which focus on the parameters governing the present and the theoretical future of the WEU, and also on the potential for enhancing its external relations and operational capabilities has been developed.

Major importance has been given to practical elements of the WEU-EU relations at the time of the Amsterdam Treaty and its WEU's annex declaration dated July the 20th 1997, as well as to the Article J.4 and J.7 «modus operandi» and how crisis management affects to more than one organisation simultaneously and to the Common European Defence Policy.

The WEU as a dialog and co-operation forum, the relations with Russia and Ukraine and a «WEU African Reflection» is analysed under the idea of completing the present study. To develop an analysis of the capabilities and present shortfalls is considered of interest in view of the changes given to the operational organisation.

Finally, the paper analyses the development of the JESD within the Alliance, the issues relevant to the recent presidencies and the co-operation in the weapons realm, which has been condensed and articulated to be easily understandable despite being a technical subject. The difficulties and requirements of armament co-operation, existing fora, financial matters, legal implications and multinational activities in which Spain is participating, have been studied too.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	9
<i>Capítulo primero</i>	
LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA Y LA UEO	13
Introducción	15
La IESD	17
El Tratado de Amsterdam	18
La Declaración de la UEO aneja al Tratado de Amsterdam	19
La IESD y la OTAN.....	24
– Mando europeo dentro de la OTAN	25
– Identificación, entrega, control y devolución de activos y capacidades	25
– Consultas e intercambio de información	26
– Planeamiento militar y ejercicios para las misiones ilustrativas	26
El papel de la UEO en la nueva arquitectura de seguridad europea	27
Conclusiones	31
<i>Capítulo segundo</i>	
LAS RELACIONES UE-UEO	33
Introducción.....	35

El <i>modus operandi</i> del artículo J4-J7	38
– El flow-chart	39
– Cooperación entre los Secretariados de la UE y de la UEO	42
– Armonización de las Presidencias	42
– Aspectos de seguridad en las relaciones UE-UEO	43
– La UPAT de la UE	43
La Política Europea de Defensa Común (PEDC).....	44
– Introducción	44
– La PEDC en el Documento de Noordwijk	46
– La PEDC en el Tratado de Amsterdam.....	47
Conclusiones	54

Capítulo tercero

LA UEO COMO FORO DE DIÁLOGO Y COOPERACIÓN.....	57
Preámbulo	59
La UEO «a 28»: contenido de los diferentes estatutos.....	62
– Los 10 Estados-Parte	62
– OTAN sí, UE no: Islandia, Noruega y Turquía, los tres miembros asociados	64
– UE sí, OTAN no: los países observadores	68
– Los 10 socios asociados.....	73
Diálogo con terceros países	81
– Las relaciones de la UEO con Rusia y Ucrania	81
– El Foro Transatlántico: Estados Unidos y Canadá	87
Consideraciones	88
Bibliografía.....	90

Capítulo cuarto

APROXIMACIÓN SECTORIAL AL ESTUDIO DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UEO: EL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO Y LA INICIATIVA AFRICANA	91
El diálogo mediterráneo de la UEO: desde sus orígenes hasta 1995	94
Posible relación entre el diálogo mediterráneo y la iniciativa africana	96

El lento despertar del diálogo mediterráneo de la UEO	98
– <i>El proceso de Barcelona y las cuestiones de seguridad</i>	98
– <i>La iniciativa mediterránea de la OTAN</i>	101
Conclusiones	103
<i>Capítulo quinto</i>	
DESARROLLO OPERATIVO DE LA UEO.....	109
Consideraciones	111
Los pasos hacia una intervención.....	113
Lo que implica una intervención	115
– <i>Trabajos relativos a la adaptación interna</i>	117
– <i>En el MDG y Grupo de Trabajo de los Delegados Militares</i>	121
– <i>En el PMG y PMWG</i>	127
– <i>El DRG</i>	129
Trabajos que desarrollan la cooperación OTAN-UEO	129
– <i>En el PMG y PMWG</i>	129
<i>Capítulo sexto</i>	
RELACIONES UEO-OTAN. EL DESARROLLO DE LA IESD EN EL SENO DE LA ALIANZA.....	135
Un breve apunte histórico	137
Las decisiones de Berlín y Bruselas	139
La Presidencia belga (segundo semestre de 1996)	143
La Presidencia francesa (primer semestre de 1997).....	146
La Presidencia alemana (segundo semestre de 1997)	148
La Presidencia griega (primer semestre de 1998).....	151
Situación actual	154
Conclusiones	156
<i>Capítulo séptimo</i>	
LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE ARMAMENTO Y ESPACIAL EN LA UEO	161
Introducción.....	163
– <i>Situación del mercado para la industria de armamento</i>	163

– <i>Situación de la industria de armamento en Europa y sus dificultades</i>	165
Foros y organizaciones existentes	169
– <i>Dentro de la OTAN</i>	169
– <i>Dentro de la UE. Polarm. Plan Bangemann</i>	171
– <i>Dentro de la UEO</i>	172
– <i>Organizaciones multilaterales fuera de OTAN o UEO</i>	181
Programas de armamento multinacionales más importantes en que participa España.....	195
– <i>En el marco de la OTAN-CDNA/CNAD</i>	195
– <i>En el marco de la UEO-GAEO/WEAG</i>	195
– <i>Otros programas de armamento bilaterales o multilaterales</i>	196
La cuestión espacial en la UEO	196
– <i>HELIO-I y HELIO-II</i>	197
– <i>Centro de Satélites de la UEO</i>	198
– <i>Actividades actuales de la UEO en el campo espacial</i>	198
– <i>Futuro de la UEO en actividades espaciales</i>	200
– <i>El MINISAT español (Programa ISHTAR)</i>	202
Futuro de la cooperación de la UEO en armamento	203
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	207
ABSTRACT	209
ÍNDICE	211

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 interes 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.** El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.
- 23.** V 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.** El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas (I)
- 30.** Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
- 31.** Islam: presente y futuro.
- 32.** Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.



Colección Monografías del CESEDEN

