

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN

54

**RETOS A LA CONSOLIDACIÓN
DE LA UNIÓN EUROPEA**

**ABSTRACT
IN ENGLISH**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

54

**RETOS A LA CONSOLIDACIÓN
DE LA UNIÓN EUROPEA**

Abril, 2002

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES

RETOS a la consolidación de la Unión Europea.—[Madrid]:
Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2002.—202
p.; 24 cm.—(Monografías del CESEDEN; 54).—Precede al tít.:
Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
NIPO: 076-02-096-8.—D.L. M. 18111-2002
ISBN: 84-7823-909-X
I. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
(España). II. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General
Técnica, ed. III. Serie

Política Europea de Seguridad y Defensa / Política Exterior y de
Seguridad Común / Identidad Europea de Seguridad y Defensa /
Geoestrategia / Cooperación militar / Relaciones internacionales /
Países mediterráneos / Unión Europea / Estados Unidos / Europa /
S. XXI.

Edita:



NIPO: 076-02-096-8

ISBN: 84-7823-909-X

Depósito Legal: M- 18111-2002

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.000 ejemplares

Fecha de edición: abril 2002

RETOS A LA CONSOLIDACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

SUMARIO

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN.....	9
<i>Por Ricardo Martínez Isidoro</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EN LA UNIÓN EUROPEA.....	17
<i>Por Gonzalo Parente Rodríguez</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
PERCEPCIONES NACIONALES DE LA DEFENSA COMÚN.....	47
<i>Por Gonzalo Ceballos Watling</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA GESTIÓN DE CRISIS.....	93
<i>Por Berta Carrión Ramírez</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
VIABILIDAD DE UNA POLÍTICA COMÚN DE CONTROL DE EXPOR- TACIONES DE ARMAMENTO.....	117
<i>Por Vicente Garrido Rebolledo</i>	
<i>Capítulo quinto</i>	
¿ES NECESARIA UNA DEFENSA ANTIMISILES EUROPEA?.....	143
<i>Por Belén Lara Fernández</i>	

Capítulo sexto

Páginas

EL MEDITERRÁNEO EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD EUROPEA. 173

Por Jesús A. Núñez Villaverde

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO..... 191

ABSTRACT..... 193

ÍNDICE..... 195

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por RICARDO MARTÍNEZ ISIDORO

En vísperas de la adopción del euro como moneda común, símbolo y realidad de un gran paso hacia la Unión Política Europea, el grupo de trabajo número 1 de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EAEDE) del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) presenta su trabajo: Retos a la consolidación de la Unión Europea, como compendio de aquellos aspectos, significativos y si se quiere, definitivos, que aún constituyen serios obstáculos para llegar a aquel fin.

Desde los primeros hitos del ideario de la ya pretérita Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, merced al golpe de gracia que obtuvo de la Asamblea Nacional francesa, por su no ratificación, los pasos han sido lentos, a veces decepcionantes, pero siempre, en todo caso, ha permanecido la llama encendida de la necesidad de su existencia.

Quizás no sea posible un diseño completo, a la manera de los Estados Unidos de Europa, con un poder político unificado que se reserve las cuestiones centrales de seguridad, defensa y política exterior comunes, además de sus actuales competencias de política económica. Parece utópico todavía, aunque no por no haber sido planteado ya en el pasado, la elección de un presidente de la Unión Europea, por sufragio universal en una circunscripción única, Europa, o la existencia de una Constitución Europea Común, en la que se volviesen a reescribir, ordenadamente, todos los principios, derechos y deberes de los europeos, y como no, la

aparición de un Ejército europeo único o común que tuviera la responsabilidad de preservar, en coordinación los demás esfuerzos, la identidad común de los europeos.

Sí parece, después de los últimos años, que se comienza a vislumbrar, por la vía de los hechos retenidos en las cumbres y consejos recientes, una plasmación de una Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSD). Los órganos políticos estratégicos establecidos, la creación de un Estado Mayor Militar, el Centro de Situación, etc., que ya funcionan en Bruselas, dan suficiente horizonte para pronosticar una cierta aceleración en la edificación de una estructura creciente de la seguridad y defensa europea.

También es verdad que a veces los europeos tenemos la impresión de que esta política de creación se basa, excesivamente, en un proceso de construcción de abajo arriba, aspecto que si bien es coherente con la edificación de un sólido edificio, también es verdad que sólo esto es posible cuando su cálculo ha sido acometido teniendo en cuenta las solicitudes que llegan desde la cubierta y son transmitidas de arriba hacia abajo por sus pilares.

En estos cálculos faltan todavía las acciones principales, las grandes solicitudes que el edificio tiene que soportar, y sobre todo, los grandes intereses vitales de la Unión Europea, aquellos aspectos fundamentales por los que todos los europeos estaríamos dispuestos a batirnos, militarmente también llegado el momento. Un Concepto Estratégico Europeo se antoja enormemente necesario, como principio de entendimiento común en materia de seguridad y defensa.

Durante el año 2001, los componentes del grupo de trabajo número 1, una comisión cívico-militar, en la tradición del CESEDEN, ha acometido algunos de aquellos aspectos.

«La prevención de conflictos en la Unión Europea», propuesto y desarrollado por el coronel de Infantería de Marina DEM don Gonzalo Parente Rodríguez, abre el capitulado de este trabajo, realizando un estudio comparado de esta función básica en el seno de las doctrinas de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con respecto a las iniciativas que existen en la Unión Europea, y las acciones al respecto que ha tomado en los Balcanes, Cáucaso, Mediterráneo, Oriente Medio y África.

Los acontecimientos recientes en Estados Unidos refuerzan más que nunca la necesidad de un completo despliegue de diplomacia preventiva en la

Unión Europea, que haga más eficaz el apoyo a Estados Unidos, en su campaña contra el terrorismo, refuerce las iniciativas euromediterráneas, asegure el flujo de abastecimientos energéticos a Europa y controle e integre socioeconómicamente los flujos de inmigración hacia el continente.

El señor Gonzalo Ceballos Watling, desarrolla un capítulo fundamental, consistente en analizar las «Percepciones nacionales de la defensa común», como aproximación a la clasificación de las dificultades que podrían plantearse a la hora de esbozar un Concepto Estratégico Europeo.

Gonzalo Ceballos profundiza en las similitudes y diferencias entre las diferentes clasificaciones de los Estados que componen la Unión Europea, según su potencia, capacidad nuclear, pertenencia a la unión monetaria, a la OTAN, no alineados o neutrales, miembros de la Asociación para la Paz, miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, miembros de la Unión Europea Occidental (UEO), observadores de la misma, miembros del Organismo Conjunto de Cooperación en Asuntos de Armamento (OCCAR), de la Carta de Intervenciones (LOI), del Grupo Armamento de Europa Occidental (GAEO), etc.

La piedra de toque de su análisis se basa en los aspectos hoy más definidores de posturas, como son:

- 1. El papel de la UEO-Unión Europea y la OTAN, en lo que respecta a la PECSD y la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), el vínculo transatlántico y las referencias a la duplicación.*
- 2. Los presupuestos de Defensa y las Fuerzas Armadas; la duplicación, la colectivización y la especialización.*
- 3. La consolidación de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y el papel que se asigna cada país como actor.*

Finalmente, los sucesos del día 11 de septiembre pasado, son analizados, desde el punto de vista de la solidaridad de la OTAN y la entidad de su artículo 5.

Doña Berta Carrión Ramírez acomete el capítulo tercero entablando un minucioso proceso de estudio sobre los «Aspectos institucionales de la gestión de crisis», en lo que priva sobre todo la progresiva implementación de las instituciones europeas ad hoc desde la Cumbre de Saint-Malo hasta el Consejo Europeo de Gotemburgo.

El análisis de las responsabilidades del Comité Político y de Seguridad, del Comité Militar y del Estado Mayor, tomado desde el punto de vista de sus

capacidades de funcionamiento en común, constituye otro de los ejes de su trabajo que acomete seguidamente con una propuesta de mejora posible en sus relaciones.

Finalmente, y en el mismo sentido de avance en la mejor articulación, Berta Carrión esboza un ensayo sobre los retos institucionales que todavía quedan por culminar, como son el Concepto Estratégico, imperativo después de los ataques del día 11 de septiembre en Estados Unidos, el control parlamentario, el Consejo de Ministros de Defensa, el alto representante, las relaciones con la OTAN, la defensa mutua, la inteligencia y la financiación de la PECSD.

La «Viabilidad de una política común de control de exportaciones de armamento» es acometida con decisión por el doctor don Vicente Garrido Rebolledo en el capítulo cuarto, con una visión actual en dirección a los acontecimientos del pasado día 11 de septiembre, así la conclusión a que llegaron en los años noventa los miembros de la hoy Unión Europea, en el sentido de que una política eficaz de control de exportaciones de productos y tecnologías de «doble uso», que incluye la vía de la armonización de legislaciones al respecto, era la condición sine qua non para el mantenimiento de un régimen eficaz de no proliferación de armas de destrucción masiva.

Vicente Garrido pasa revista, como gran experto en la materia que es, a un tema tan controvertido, en el que los Estados en vías de desarrollo acusan a los más tecnológicamente avanzados de establecer unos controles a las exportaciones destinados a preservar el oligopolio tecnológico por parte de las naciones más industrializadas, impidiendo con ello el libre acceso de los Estados menos desarrollados a determinadas tecnologías.

Después de una revisión a escala mundial de la situación de este asunto, el autor profundiza en el desarrollo normativo y los compromisos políticos en materia de control de exportaciones de material de defensa y de productos y tecnologías de «doble uso» en el ámbito de la Unión Europea, llegando a la conclusión de que a pesar de los avances obtenidos, la situación final de este asunto es incompleta.

En el año del lanzamiento por Estados Unidos de su iniciativa, conocida como defensa antimisiles, ensombrecida también por los ataques terroristas, la doctora Belén Lara Fernández desarrolla en el capítulo quinto de esta Monografía. Un tema que también ha constituido un profundo debate en el continente. «¿Es necesaria una defensa antimisiles europea?».

Tras los atentados del día 11 de septiembre, Estados Unidos ha mantenido firme su decisión de seguir adelante con la NMD (National Missile Defense) porque considera que la nueva situación de inseguridad que estos ataques han provocado justifica, más que nunca, la necesidad de crear nuevos sistemas de defensa contra ataques exteriores, asevera Belén Lara, para pasar a analizar profundamente la iniciativa americana, determinar cuales son sus objetivos y qué consecuencias puede tener para la estabilidad estratégica internacional y para la seguridad europea.

Finalmente, el último reto a la consolidación de la Unión Europea lo constituye el Mediterráneo, ese marco que siempre está presente, es símbolo de la propia unión y origen de las grandes inestabilidades, es un marco, en fin, que nunca estuvo suficientemente bien tratado y considerado.

Jesús A. Núñez Villaverde, especialista en este ámbito, nos introduce en ese ambiente a través de las iniciativas existentes, Diálogo Mediterráneo de la UEO, Asociación Euromediterránea de la Unión Europea y los 12 países mediterráneos no comunitarios y el Diálogo Mediterráneo de la OTAN.

Los retos a la consolidación de la Unión Europea en este espacio quedan patentes en su análisis cuando se aprecia en dichos foros la incapacidad para resolver los principales conflictos abiertos en dicha área; el árabe-israelí, el del Sáhara Occidental o el de Chipre. También se antojan insuficiencias, el no aceptar que la seguridad en la zona está, indisolublemente ligada al desarrollo, y la constante duplicación contraproducente de iniciativas.

Como conclusión, no parece que el discurso de la Unión Europea haya conseguido todavía, sin hechos concretos, frenar la brecha que separa las dos orillas del Mediterráneo, y tampoco generar estabilidad en una de sus periferias más inmediata y peligrosa.

Como demuestran estos seis capítulos, la Unión Europea tiene todavía mucho espacio que ocupar en la dirección de la seguridad y la defensa. Los acontecimientos del día 11 de septiembre han constituido, de nuevo, una oportunidad para mostrar las insuficiencias del estadio actual, en el que de justicia es también reconocer que otras estructuras, como la judicial y la de inteligencia, han funcionado perfectamente.

Es muy probable que sólo el tejido común europeo que se constituya a partir de la definición de los intereses vitales de Unión Europea, sea el inicio de un despegue en dirección a una defensa común.

CAPÍTULO PRIMERO

LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EN LA UNIÓN EUROPEA

LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Por GONZALO PARENTE RODRÍGUEZ

¿Qué es la prevención de conflictos?

Conceptos básicos

La Prevención de Conflictos (PRECON) es un concepto relativamente nuevo de rabiosa actualidad. Pero podemos preguntarnos: ¿a qué conflictos nos referimos? Es evidente que estamos hablando de los conflictos armados, tanto de los intra Estados como de los inter Estados.

Desde el final de la Primera Guerra Mundial se han producido en el mundo cerca de 200 conflictos armados (162 declarados) de los cuales este año siguen abiertos 48. Así, mientras la Carta de Naciones Unidas proclamaba en el año 1945 la intención de «preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra», se siguen produciendo conflictos de todo tipo que han causado 8.000.000 de bajas militares y 40.000.000 de bajas civiles. El número de refugiados va en aumento y el Instituto Internacional de Investigaciones por la Paz de Estocolmo (SIPRI) asegura que uno de cada 169 de los habitantes del mundo conflictivo en que vivimos, es un refugiado.

La proliferación de conflictos que se está generando en tiempos de cambio, incertidumbre y transición, ha llevado a la preocupación de la comunidad internacional por las víctimas civiles que se producen en cantidades tan masivas que llegan al genocidio.

Las zonas de inestabilidad política, social y económica han aumentado con el efecto del «choque de las civilizaciones» que ha señalado Samuel Huntington previsoramente.

No solamente se está produciendo este fenómeno social como resultado del fin de la guerra fría; también la globalización económica ha causado efectos que están creando zonas de inestabilidad en todos los continentes.

El entorno europeo, hacia el este y el sur del Mediterráneo alberga focos conflictivos que, en su mayoría, son de carácter interno de las naciones. El ambiente de nuevas perspectivas de integración europea ofrece a los gobiernos un estímulo pacificador para alcanzar las cotas de estabilidad, desarrollo y progreso económico necesarias para homologarse con las naciones ya integradas en la Unión Europea. De ahí que se soliciten ayudas y apoyos de la Europa Occidental que sirven para equilibrar los desajustes estructurales de estas naciones.

Los ataques del terrorismo internacional constituyen la vanguardia del enfrentamiento antioccidental que se genera en el conflicto de Israel con los árabes, actualmente con los palestinos. En este conflicto la Unión Europea está involucrada por lo que ha nombrado un embajador especial para promover la paz en la región.

La política de la PRECON de la Unión Europea tiene que organizarse para atender a los focos conflictivos que puedan producirse, no sólo en la propia Europa sino también en su entorno periférico, así como en aquellas partes que puedan afectar a la paz mundial. Será así la base de una auténtica diplomacia preventiva que tenga un carácter supranacional o comunitaria, y además sea tenida en cuenta por las naciones miembro.

Si se considera el conflicto como una enfermedad social, debería existir un centro que vigile y esté al tanto de los indicadores que permitan la llamada alerta temprana (*early warning*).

El anterior secretario general de Naciones Unidas. Butros Ghali, define la PRECON como:

«La acción para prevenir que surjan disputas entre partes en conflicto, prevenir que se intensifiquen las existentes y limitar la extensión de éstas cuando se hubiesen producido.»

En este sentido, señala que la diplomacia preventiva debe ir dirigida a mitigar las causas del conflicto, antes de que estalle, buscando los elementos de tensión visibles u ocultos.

La diplomacia preventiva, como mecanismo de prevención de conflictos, ha de estar coordinada con las instituciones internacionales o supranacionales, regionales y mundiales, pero también con las nacionales para pacificar focos de conflicto. Por este procedimiento se multiplica, en vez de dividir, consiguiendo un efecto sinérgico de las acciones preventivas. A la vez se obtiene una economía de medios que redundará en beneficio de la prevención de otros conflictos que puedan ser atendidos con medidas de prevención.

Doctrina de la ONU

La instancia más alta en el mundo para la prevención de conflictos es la Organización de Naciones Unidas (ONU), cuya doctrina básica de actuación se basa en la propia Carta de 1945. En su artículo 1 dice que:

«Los propósitos de las Naciones Unidas son: mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar «medidas colectivas» eficaces para “prevenir” y “eliminar amenazas” a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de justicia y del Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.»

Sin embargo, ha de reconocerse que en esta situación después de la Segunda Guerra Mundial, la Carta está impregnada de una filosofía de arreglo de los conflictos una vez que hubiesen surgido. Pero sería posteriormente, en tiempo ya de posguerra fría, cuando el secretario general, Butros Ghali, publicó un documento que contiene una verdadera doctrina de la PRECON titulada «Agenda para la Paz», presentada al Consejo de Seguridad el día 31 enero 1992. Las causas profundas que originan conflictos se resumen en cuatro grupos: los ataques a los derechos humanos; el subdesarrollo económico; el crimen organizado y el comercio de armas. El Consejo de Seguridad estableció tres tipos de acciones: la diplomacia preventiva; el restablecimiento y mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después del conflicto. La diplomacia preventiva tiene por objeto evitar que las diferencias entre las partes en conflicto se agranden para que no se llegue al choque abierto, y si no se pudiera evitar, para que el conflicto no se extienda.

Se toman estas medidas, según se ve, en tiempos distintos del conflicto, antes, en o después. Nos centraremos en el primero de los conceptos de

la ONU que como queda dicho tiene dos objetivos: evitar que se produzca o evitar que se extienda el conflicto (PRECON, artículo. 2.5).

Respecto a lo primero se reconoce que la diplomacia es el recurso más apropiado y efectivo para paliar las tensiones antes de un conflicto. Para ello la ONU designa un alto funcionario quien establece medidas de confianza entre las partes, y a la vez organiza un sistema de alerta rápida. Las informaciones que se reúnan les tendrán al tanto de la situación en la zona de conflicto, de tal forma que se puedan tomar medidas como: aconsejar menciones, crear zonas desmilitarizadas o despliegue preventivo de fuerzas.

Las medidas de confianza y seguridad están dirigidas a la creación de un clima de buena fe y deseos de entendimiento entre las partes en conflicto. Una de las medidas importantes es el establecimiento de un centro conjunto para vigilancia de los acuerdos. Otra medida será el intercambio de misiones militares y civiles así como de transparencia en la información mutua. En la medida que se observen mejoras del clima de confianza, se pueden proponer negociaciones sobre desarme y zonas desmilitarizadas.

La PRECON requiere un conocimiento de la situación en tiempo real pormenorizada, es decir, al detalle. Para ello se organiza un grupo de análisis que atienda a las distintas facetas, políticas, económicas, militares y sociales de un conflicto. El equipo de análisis de la situación debe estar en contacto, no sólo con las partes, sino también con todos aquellos gobiernos de la zona en conflicto, organizaciones internacionales y representantes de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que operen en la zona. Los informes de situación sirven, no sólo al responsable de la ONU, sino también al secretario general que puede proponer nuevas medidas al Consejo de Seguridad en vista de los cambios de situación que se estimen.

Naciones Unidas disponen de una larga experiencia en la prevención de catástrofes y de alerta rápida para afrontar los riesgos que afecten al medio ambiente; a una región determinada; por un accidente nuclear; desplazamientos masivos de población o catástrofes naturales. Esta experiencia y prácticas se ponen al servicio de los organismos de la ONU que estén en una zona de conflicto. El sistema de alerta rápida es otro elemento fundamental de la PRECON. Debe responsabilizarse de tener informadas a las autoridades de la ONU de cuantas señales puedan detectar que afecten a la estabilidad de la zona en conflicto quienes reaccionarán tomando las medidas oportunas para neutralizar los riesgos de conflicto.

El despliegue preventivo de fuerzas de la ONU se realiza generalmente si se ha iniciado un conflicto, bien sea nacional o internacional. Así en ambos casos las circunstancias son muy distintas. En una crisis nacional las fuerzas de paz se despliegan a petición del gobierno implicado. En este caso se trataría de evitar sufrimientos a la población civil y limitar en lo posible la violencia extrema. Cuando se trata de un conflicto entre dos Estados, la ONU puede desplegarse en una zona intermedia, siempre que ellos la consientan, tal como sucede en el caso de Chipre.

En situaciones de conflicto abierto, es conveniente el establecimiento de una zona desmilitarizada intermedia que debe ser ocupada con fuerzas de la ONU con Misión de Mantenimiento de la Paz. Para ello es necesario un acuerdo de alto el fuego entre las partes que sirve de base para futuras negociaciones.

La Agenda para la Paz, constituye un documento excelente como cuerpo básico internacional para las llamadas Operaciones de Paz de Naciones Unidas. Posteriormente, el día 3 de enero de 1995, la Secretaría General publicó un suplemento que actualizaba y ampliaba los conceptos de la Agenda para la Paz, en vista de las experiencias de los conflictos habidos en esos años, la guerra del Golfo, Bosnia, Ruanda y Somalia. Los nuevos conflictos de fin de siglo obligaron a la comunidad internacional a establecer medidas preventivas más eficaces.

Doctrina de la OSCE

Otro importante cuerpo de doctrina para la prevención de conflictos se encuentra en el conjunto de documentos que son el Acta Final de Helsinki de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) 1975; en la Carta de París y el Documento de Helsinki de 1992, así como en la Carta de Seguridad Europea de Estambul (OSCE, 1999).

Los principios de actuación de los Estados firmantes para mantener la paz, seguridad y cooperación entre ellos, son los siguientes (resumidos):

1. Igualdad soberana de los Estados.
2. Abstención del uso de la fuerza para solucionar los conflictos.
3. La inviolabilidad de las fronteras.
4. La integridad territorial de los Estados.
5. Arreglo de las controversias por medios pacíficos.
6. No intervención en los asuntos internos de otros Estados.
7. El respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales.
8. Igual de derechos y la libre determinación de los pueblos.

9. Favorecer la cooperación entre los Estados.
10. Aplicación del derecho internacional.

Especial interés para la PRECON ofrece el documento sobre medidas de confianza, seguridad y desarme. En él se afirma el deseo de eliminar las causas de tensión, así como reducir los peligros de conflictos armados; para esto adoptarán las decisiones voluntarias en tal medida relativas a maniobras militares y desarme.

La CSCE se transformó en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en una reunión que tuvo lugar el día 3 de diciembre de 1992, en Budapest. En ésta se elaboró un documento «Código de Conducta» en el cual se resumen los aspectos fundamentales de la relación entre los Estados para evitar los conflictos armados, teniendo en cuenta los principios de la Carta de Naciones Unidas (1945), del Acta Final de Helsinki (1975) y de la Carta de París (1990) y del Documento de Helsinki (1992):

1. Asuntos relativos a la seguridad como concepto integral, que afecta a la paz general y que se relaciona con la cooperación entre los Estados.
2. Señala el terrorismo como amenaza internacional colectiva.
3. Los principios del Acta Final de Helsinki relativos a la renuncia al uso de la fuerza.
4. Mantiene el derecho a la legítima defensa y a mantener una capacidad militar de acuerdo con su percepción de la seguridad.
5. Reafirma la necesidad de fomentar el control de armamentos, el desarme y las medidas de confianza y seguridad.
6. El compromiso de cooperación entre Estados para contrarrestar las tensiones que puedan surgir en materia de seguridad, medio ambiente y economía.
7. Sobre el control democrático de las fuerzas militares y de la seguridad nacional como elemento indispensable de estabilidad.
8. Sobre el uso de la fuerza con arreglo al derecho internacional y los convenios de La Haya y Ginebra.
9. Respecto a la responsabilidad de los Estados sobre la aplicación de estos principios.
10. Sobre la puesta en vigor del Código de Conducta de la OSCE.

Finalmente, la CSCE ha sido pionera por la creación en Viena del Centro de Prevención de Conflictos, el día 21 de noviembre de 1990. Se especifica en la «Carta de París para una Nueva Europa» que responde a la pro-

puesta hecha por la «Declaración de Londres sobre la Transformación de la Alianza Atlántica» de julio 1990, que recomienda a la CSCE:

«Que establezca un Centro para la Prevención de Conflictos que pudiera servir como foro para el intercambio de información militar, debate de actividades peligrosas para la paz y conciliación de disputas que pudieran afectar a los miembros de la organización.»

En la Carta de París (Capítulo F) se le reconoce la misión de:

«Ayudar al Consejo en la misión de reducir el riesgo de conflicto.»

Doctrina de la OTAN

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha desarrollado una notable experiencia en la PRECON si bien, a diferencia de la ONU y la OSCE, como organización de defensa colectiva que es, ha basado su forma de prevenir los conflictos en los principios de disuasión y distensión. No obstante el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN establece que:

«El éxito de la política de la Alianza para preservar la paz y prevenir la guerra, en el nuevo escenario político y estratégico de Europa, depende aún más que en el periodo de la diplomacia preventiva y de capacidad para afrontar las crisis que puedan afectar a la seguridad de sus miembros» (1).

La PRECON en la OTAN es un concepto de reciente aplicación que se refiere a «la diplomacia preventiva junto al control de crisis». En esta dirección se han construido una serie de iniciativas que van: desde el nuevo Concepto Estratégico hasta las nuevas organizaciones de cooperación, como el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, el Diálogo Mediterráneo o la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), pasando por la seguridad de la zona euroatlántica. Todas estas iniciativas que la ONU ha venido desarrollando en la última década del siglo xx van encaminadas a conseguir una Europa más segura y estable por lo tanto podemos considerar que esta es la forma con la cual la OTAN ha colaborado a la PRECON en nuestro continente.

Así, la OTAN ha dictado una serie de documentos de acción dirigidas a poner en la práctica las medidas de prevención, tales son: *El NATO Precautionary System* (MC 67/4) y el *Inventory of Preventory of Preventive Meassures* (MC 81/7). Toda esta organización que ha implicado a las fuerzas de la Alianza Atlántica ha servido para que la OTAN actuase como ele-

(1) *Revista Española de Defensa.*

mento de acción efectiva en las sucesivas crisis balcánicas, bajo la acción de las organizaciones de seguridad colectiva, como son la ONU o la OSCE. La eficacia de la OTAN en la prevención de conflictos y control de crisis se basa fundamentalmente en tres elementos operativos:

1. El Sistema de Alerta y Control.
2. El Sistema de Comunicaciones.
3. El Sistema de Toma de Decisiones.

La PRECON en la Unión Europea

Materia de legislación

La Unión Europea es una organización internacional que todavía está en proceso de formación, pasando por distintas situaciones desde el año 1954, cuando se formó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Pero si por prevenir conflictos podemos entender que es favorecer las situaciones de paz, entonces se puede afirmar que la PRECON está en la misma esencia de la Comunidad Europea, porque su formación por los «padres de Europa», (Schuman, Monet y Degásperi) se basaron en la reconciliación para siempre de Francia y Alemania.

En la situación actual, en los comienzos del siglo XXI, la posición es muy distinta, no en vano ha pasado casi 50 años, en los cuales Europa se ha transformado notablemente y el proceso de Unión Europea está a punto de entrar en la fase de su consolidación definitiva. Pero las grandes transformaciones geopolíticas, económicas y sociales con que se despidió el siglo pasado, han influido en los movimientos unificadores de las naciones, entre los cuales, posiblemente el más importante sea el europeo.

La proliferación de conflictos que se experimentó desde que se pudo anunciar el fin de la guerra fría en París (1990), junto con la reactivación del proceso de la Unión Europea, con los Tratados de Maastricht (1992) y Amsterdam (1997), ha llevado a la Unión Europea a pasar, de una situación de despreocupación de las implicaciones en temas de la defensa que quedaba reservado al ámbito de las naciones y de la Alianza Atlántica, a tener que reconsiderar esta postura y en la cual apoyar su política exterior. En efecto, si durante la guerra fría todos los conflictos quedaban enmarcados en el contexto Este-Oeste, el final de este enfrentamiento ha significado un cambio de escenario y actores estratégicos que ha venido a reforzar y acelerar el proceso de Unión de Europa. Pero la nueva situación estraté-

gica trajo también nuevos conflictos para los cuales la Unión Europea no estaba preparada.

La ampliación de la Unión Europea, la aspiración de todos los países del continente a llegado a formar parte del proyecto europeo, ha implicado a los organismos políticos y económicos a considerar esta posibilidad. Por eso los conflictos que antes aparecían como externos a Europa, pronto adquirieron el carácter de conflictos europeos, en los que la OTAN y Estados Unidos, no siempre tuvieron el mismo interés que sus vecinos continentales. Ello ha obligado a la Unión Europea a buscar la forma de reforzar sus mecanismos de seguridad y de PRECON. Las señales de alarma que pusieron en guardia a la Unión Europea, se encendieron con la ampliación de la OTAN; con el conflicto de Balcanes y con los cambios en el ámbito de Rusia. Finalmente, las amenazas del terrorismo internacional, obligan a la Unión Europea a tomar nuevas decisiones para la PRECON.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992 rompió así con la norma anterior y muestra un interés europeo por los temas de política exterior de seguridad y defensa. Si bien no hace una mención explícita a la PRECON, los artículos J.1 y J.4 del Título V se acercan al tema haciendo las previsiones básicas que servirían para afrontar los problemas que se produjeron en años posteriores, en los cuales la Unión Europea tuvo que tomar postura.

La Unión Europea cuenta así con «tres organismos» que se ocupan de la PRECON en sus distintos niveles:

1. En el nivel político comunitario. La Sección del Consejo de Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSD).
2. En el nivel político diplomático. El Comité de Defensa y de Seguridad (COPS).
3. En el nivel militar. Comité Militar (CM) de la Unión Europea.

La PRECON de la Unión Europea se puede considerar dentro de un conjunto de documentos dirigidos a establecer los principios generales de acción a tener en cuenta por los distintos Estados que tengan relación con Europa, sobre todo en aquello que la Unión Europea aprueba y de lo que está en contra, por lo cual resultaría intolerable. Así pues esta doctrina constituye un conjunto de ideas-fuerza tendentes a la PRECON en el ámbito europeo que son el resultado de los acuerdos, reuniones, conferencias y tratados que desde el inicio se han venido realizando en el ámbito europeo. Así, se pueden agrupar las innumerables declaraciones en

dos tipos: primero, las dirigidas a ensalzar la importancia de los valores en que se basa la Unión Europea, como la democracia, el respeto a los derechos humanos y la resolución pacífica de los conflictos.

Así, el Acta Única Europea (diciembre 1986) en su introducción, párrafo 5 dice:

«Conscientes de la responsabilidad que incumbe a Europa de procurar adoptar cada vez más una postura uniforme y de actuar con cohesión y solidaridad, a fin de proteger más eficazmente sus intereses comunes y su independencia, así como de defender muy especialmente los principios de democracia y el respeto del derecho y de los derechos humanos que reafirman, a fin de aportar conjuntamente su propia contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el compromiso que adquirieron en el marco de la Carta de las Naciones Unidas» (2).

En segundo lugar, están toda la serie de declaraciones que apoyaron las actividades dirigidas a la solución directa de conflictos, tales son los esfuerzos para conseguir la paz en Bosnia o en los territorios palestinos. En general, la Unión Europea ha adoptado posturas conciliadoras y positivas que en numerosas ocasiones han conducido a facilitar apoyos financieros para el restablecimiento de la paz. Así, el conjunto de declaraciones preventivas han partido del Consejo, del Parlamento, de la Comisión y del Comité de Política que actuaba para coordinar las acciones dentro del marco de la Comunidad de Política Europea.

«Los procedimientos» en la «toma de decisiones» de la Unión Europea son fundamentales para asegurar una PRECON eficaz. Las decisiones se toman en el Consejo a nivel de jefes de Estado y de Gobierno o de ministros, pero las propuestas parten de la Comisión y han de pasar el trámite del Parlamento. Así pues las deliberaciones que sobre un determinado conflicto puedan tener que realizarse, serán propuestas por la Comisión y preparadas por la Comisión de Representantes Permanentes (COREPER), junto con los informe que elabore la Secretaría del Consejo sobre asuntos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) o de la PECSD. Por eso, la práctica de la toma de decisiones en la Unión Europea, constituirá la garantía de que Europa puede tomar parte en aquellos conflictos que afectan a sus intereses comunes. El tipo de decisiones puede ser: proporcionar medios para la mediación y pacificación del conflicto o la pro-

(2) Estos principios fueron confirmados en los Tratados de Maastricht y Amsterdam.

puesta de sanciones políticas o económicas. Sin embargo, se reconoce que todavía la Unión Europea tiene unas capacidades colectivas limitadas, toda vez que existen en Europa, otros organismos como la OSCE y la OTAN que se ocupan de la seguridad y defensa colectiva. Pero ello no es óbice para que la Unión Europea avance en el sentido de perfeccionar la protección de sus intereses comunes, y la prevención de conflictos es una forma muy eficaz de defenderlos.

Materia de organización

Pero las limitaciones no vienen sólo por la existencia de otros organismos multilaterales, existen dificultades para lograr el acuerdo de los miembros de la Unión Europea cosa que se pudo observar claramente en la Cumbre de Niza. Los procedimientos de decisiones por unanimidad, consenso, mayoría o cooperación reforzada que se están experimentando, se ven complicados con el aumento y variedad de candidatos miembros de la Unión Europea. Precisamente en Niza se aprobaron los planes para hacer realidad la IESD con la formación de una Fuerza de Acción Rápida (FAR), con su correspondiente Estado Mayor, para las operaciones de crisis para la cual podrán utilizar las infraestructuras de la OTAN. Pero todo ello se situará fuera de los mecanismos de cooperación reforzada.

«La prevención» ha de estar basada también en la «capacidad de información» previa. En esto la Unión Europea tiene enormes ventajas. Dado su carácter intergubernamental, dispone de toda la red diplomática de los gobiernos miembros que con una larga experiencia de reunión y de cohesión conseguida en los conciertos europeos, pero también en los de la Alianza Atlántica, pues la mayoría de los miembros pertenecen a ambas Organizaciones. A su vez, la propia Unión Europea destaca representantes diplomáticos *ad hoc* a zonas de conflicto, como es el caso del embajador señor Moratinos en Israel, además de los observadores también *ad hoc* como sucedió en Yugoslavia, para evaluación del conflicto que enviaban diariamente información detallada a través de la red de Correspondencia para Europa (COREU). Finalmente, en el ámbito parlamentario, sus 626 parlamentarios reciben información nacional e internacional que sirve para elaborar informes muy valiosos sobre los distintos temas de conflicto.

La red de telex COREU enlaza a todos los Ministerios de Asuntos Exteriores con la Secretaría del Consejo y con la Comisión y el Parlamento. De la misma forma y a través de Internet todos los ciudadanos de la Unión Europea pueden obtener una información amplia sobre documentos, orga-

nización y proyectos en los idiomas de los países miembros y mantener comunicación con las oficinas de información que existen en todas las capitales. Se completa así la red de información que mantiene el contacto entre los ciudadanos europeos y sus representantes, si bien estos canales de comunicación no se utilizan ampliamente.

La Unión Europea «ha mejorado sus capacidades de prevención» de conflictos en estos últimos años con la serie de decisiones tomadas tanto en las medidas de orden político como de aquellas que se refieren a la intervención directa en los conflictos; tales son las de Kosovo, Palestina o Afganistán.

En primer lugar, las medidas político-diplomáticas deben hacer una distinción respecto a los países en conflicto, ejerciendo su influencia mediadora en función de las relaciones que la Unión Europea pueda tener con las partes enfrentadas, a las que se le pueden ofrecer —bajo condiciones— posibilidades de mejorar la cooperación, no sólo con la Unión Europea, si no también con cada uno de los 15 países que la firman. Es evidente que esta condición de mediación europea tiene un valor muy apreciado, por la fuerza política que se consigue al unir las voluntades de los gobernantes de las naciones más desarrolladas del mundo que pueden ofrecer grandes posibilidades de cooperación política y económica.

En segundo lugar, la Unión Europea puede actuar con medidas sancionadoras de carácter político o económico. Decisión que en su caso se tomaría a propuesta de organismos internacionales, como la ONU o la OSCE, o bien se mantendría en el ámbito de las relaciones europeas.

El nombramiento de Javier Solana como alto representante de la Unión Europea para la PESC, con su bagaje experimental como ex secretario general de la OTAN y también actualmente secretario general de la Unión Europea Occidental (UEO), supone un impulso notable a los deseos de la Unión Europea para estar más activos en el campo de la PRECON, la ayuda humanitaria y las operaciones de paz. Por ello, desde el nombramiento de Solana, se han venido sucediendo una serie de iniciativas que deben ser tomadas en cuenta para la mejora de las capacidades de la Unión Europea en el campo de la prevención y mediación de conflictos.

Tal como indica la publicación de las Comisiones Europeas sobre el Tratado de Amsterdam (p.19), la intervención muy limitada de la Unión Europea en «las crisis internacionales recientes prueba que una política

exterior exige una capacidad militar». Así, en mayo de 1999 se aprobó en Bremen la PECSO y en diciembre en Helsinki la creación de la FAR.

La organización del CM y su correspondiente Estado Mayor suponen la aceptación definitiva que tendrá la misión militar europea de funcionar a pleno rendimiento en el año 2003, cuando la FAR esté plenamente operativa. Se completan así los mecanismos de la dirección política y militar de la Unión Europea, para que pueda prevenir, dirigir y controlar las acciones necesarias en beneficio de la paz y seguridad europea. También se completan así los mecanismos de prevención y de intervención en conflictos de que disponen los dirigentes de la Unión Europea. La pieza principal es en estos momentos el secretario del Consejo que se ocupa de la PESC y cuenta con una Unidad de Planificación Política y Alerta Temprana (*Policy Unit*), además de un Centro de Situación que es el principal receptor de todas las informaciones que se reciben en la Unión Europea.

No obstante son muchas las «dificultades» que hay que superar, entre ellas figuran las «reticencias internas y externas». Porque no podemos olvidar que la Unión Europea está todavía en proceso de consolidación y ampliación, pero que también todavía subsiste el clima de la posguerra fría.

Existen reticencias internas provenientes de la falta de experiencia y una organización según la cual toda referencia a capacidades militares, de seguridad o defensa, estaban taxativamente marginadas. Así, no se conoce todavía cual será el papel que va a jugar el Parlamento en la PRECON, pues no parece fácil que, dada la diversidad de intereses políticos en los diferentes países que componen y van a componer la Unión Europea, se puedan abrir las informaciones que tienen carácter reservado, que pueden afectar a los intereses de determinados miembros en alguna forma. Los desequilibrios estratégicos de naciones tan dispares como puedan ser Gran Bretaña y Rumania, no cabe duda que constituirán obstáculos de dificultad variable en el desarrollo de la PESC y la PRECON.

Respecto a las reticencias externas, se encuentran en los ámbitos atlánticos que ha venido ejerciendo en exclusiva funciones de seguridad y defensa durante el siglo pasado, en ambiente de guerra fría, y que no terminan de comprender la nueva situación europea, no sólo en el ámbito estratégico, sino también en el político. Europa, a través de la Unión Europea, tiene nuevas necesidades unitarias que son muy distintas a las que se presentan por el conjunto de cada una las naciones que la componen.

La UEO es reconocida en el Tratado de Maastricht y también en el de Amsterdam como la pieza clave de la seguridad y defensa europea que, por supuesto incluye la PRECON y control de crisis. Pero en la Cumbre de Niza, se dejó bien claro que la defensa y seguridad colectivas corren a cargo y son responsabilidad de la OTAN.

La UEO que reúne a 28 países europeos de distinto grado de compromiso, constituye un foro de diálogo y cooperación en materias de seguridad y defensa a punto de diluirse. La variedad de países que, a través de la UEO, tienen acción de una u otra forma, en las decisiones que la Unión Europea tome en materia de la PRECON, en el marco de la PESC, complica enormemente las condiciones de acción de este tipo de decisiones que se deben caracterizar, por la rapidez, la eficacia y la unidad. El Tratado de Amsterdam que prevé la plena integración de la UEO en la Unión Europea, establece el procedimiento de cooperación entre ambas Organizaciones:

1. El Consejo Europeo definirá las orientaciones de la operatividad común de la Unión Europea que requieran el recurso a los medios de la UEO.
2. Los Estados miembros de la Unión Europea que no pertenezcan a la UEO quedan así asociados plenamente a las decisiones de la UEO.
3. Por su parte la UEO dispone de los protocolos de organización necesarios para activar la cooperación con la Unión Europea.

De todas formas, las relaciones UEO-Unión Europea están impregnadas de una dosis bastante amplias de ambigüedad. Sin embargo, existen tres hechos incontestables:

1. Que las principales decisiones y representantes de ambas Organizaciones son los mismos y funcionan con el sistema de una «persona con varios nombres».
2. La experiencia adquirida en la guerra del Golfo de 1991, que estableció el procedimiento de que, ante una crisis como ésta, las decisiones del Consejo Europeo se vieron influenciadas por las informaciones proporcionadas por la UEO.
3. Dada la similitud de intereses europeos de ambas Organizaciones, se han establecido relaciones *ad hoc*, para salvar las circunstancias legales previstas y sobre todo las imprevistas que facilitarían el traspaso de experiencias y responsabilidades de la UEO a la Unión Europea.

El modelo de relaciones UEO-Unión Europea se estableció por vez primera cuando Irak invadió Kuwait en el mes de agosto de 1990. A partir de

entonces la UEO tuvo sus actividades, en tiempo de crisis, íntimamente relacionadas y coordinadas con la política de la Unión Europea. Así, el día 21 de agosto de 1990 se reunieron en París los Consejo de Ministros de la Unión Europea y de la UEO, los ministros de Dinamarca, Grecia e Irlanda que no pertenecían a una de las dos Organizaciones no asistieron, a pesar de que fueron invitados. En las sucesivas reuniones se forjó una estrategia común que se hizo efectiva con la participación de unidades navales bajo bandera de la UEO en el bloqueo a Irak como parte de las sanciones de la ONU. En sucesivas reuniones se decidieron acciones de la Comunidad Europea, bien para apoyo a la operación *Tormenta del Desierto*, bien para protección de la comunidad kurda en territorio de Irak.

Materia de coordinación

La interrelación de ambas Organizaciones tuvo una segunda experiencia más activa con ocasión del conflicto de la antigua Yugoslavia. En el mes de septiembre de 1991 se volvieron a reunir los Consejos de la Unión Europea y UEO para tratar las decisiones sobre acciones a realizar por parte de los europeos para intervenir en un conflicto netamente europeos. Esta sería la ocasión para demostrar la presencia y capacidad de las organizaciones europeas. Francia y Alemania defendieron la necesidad de mandar una fuerza de interposición a la antigua Yugoslavia, pero la oposición del Reino Unido y otros defensores del atlantismo exclusivo hicieron que al final las iniciativas europeas fracasaron y se redujeron al envío de observadores a la zona y al apoyo de las decisiones que pudieran ser tomadas en Naciones Unidas, con ello se perdió otra gran oportunidad para Europa.

La PRECON requiere la realización de esfuerzos políticos, pero también financieros que deben figurar en los presupuestos de la Unión Europea para desarrollo de la PECSD. Pero también se puede recurrir, como ya sucedió en el año 1990 con la ayuda a «países afectados por la invasión de Kuwait» por Irak. La subdivisión B7 (Cooperación con países en vías de desarrollo y otros terceros países) del presupuesto comunitario de 1992 proporciona datos suficientes. Los casos de cooperación al desarrollo de la política de la Unión Europea se pueden aún también considerar como de la PRECON. Estos casos son típicos en países próximos a zonas de conflicto. Tales fueron los casos de ayudas económicas a los de Europa Central y Oriental, así como a los de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) cuando se produjo la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

También es importante anotar los esfuerzos económicos que hace la Unión Europea en zonas de conflicto, con políticas *ad hoc*, tales fueron las dirigidas al diálogo con países mediterráneos (Conferencia de Barcelona y siguientes), así como con regiones determinadas de Centroamérica. Así, encontramos en el presupuesto de 1991 las siguientes líneas presupuestarias en millones de ecus:

1. 587 millones para apoyo financiero a países afectados por la guerra del Golfo (Egipto, Jordania, Turquía, Israel y los palestinos de los territorios ocupados).
2. 28 millones para pagar las acciones de la Comunidad Europea en la independencia de Namibia.

En sucesivos presupuestos se previeron cantidades más grandes para atender este tipo de necesidades externas:

1. En el año 1992 aparece un capítulo presupuestario de 276 millones para «Aspectos externos de ciertas medidas de la Unión Europea».
2. En el año 1993 otro capítulo se dedicó a la PESC, con cantidades que se fueron elevando progresivamente hasta superar los dos billones de ecus.

Como caso particular *ad hoc* se puede señalar la financiación de tres cuartos del presupuesto para que tropas belgas realizaran operaciones de paz y de ayuda humanitaria a Somalia (diciembre 92), como parte de la operación «Proporcionar esperanza» que se encomendó a la fuerza de la Operación de Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM). Este caso de financiación se consideró excepcional sin que pudiera constituir precedentes para otras operaciones de este tipo.

La mayoría de iniciativas financieras se toman caso por caso en reuniones de Consejo y se llega a decidir la proporción de cantidades a aportar por la Comunidad y por los Estados miembros que voluntariamente quieran hacerlo.

Existe una Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR) en el ámbito de las Comunidades Europeas que publica un *Boletín (Newsletter)* que en su número del verano del año 2000 trata el tema de los proyectos europeos de derechos humanos, su financiación y el control de gastos, a través del Servicio de Administración Común (SCR). Este organismo comunitario se encarga de controlar los resultados de los proyectos que financia la Unión Europea. Se reconoce que la administración de los recursos comunitarios requieren una comprobación para ver el grado en que se alcanzan los objetivos. Esta operación es muy compleja, sobre todo

cuando se trata de los derechos humanos y la PRECON, al no existir experiencia nacional. Cada conflicto tiene su propio tratamiento y costo. Las ONG que reciben apoyo de la Unión Europea tienen que someterse a las reglas de contratos que la EIDHR firma por parte comunitaria. Por la razón de que las ONG no son empresas comerciales, el producto no está bien definido y su materialización se hace dificultosa. Por eso se necesitan organismos como el SCR que hagan un seguimiento del trabajo de las ONG.

En este mismo *Boletín* aparecen una serie de proyectos que está financiando la Unión Europea en diversas partes del mundo, entre los que destacan estos ocho proyectos:

1. Bulgaria: proyecto para promover métodos de comunicación entre la sociedad civil y grupos minoritarios. Organización: Fundación Minerva. Proyecto número 96/5.327. Presupuesto B7-700.
2. Ucrania: proyecto para fomentar la formación de opinión pública. Organiza el Instituto Informático Masovi. Proyecto número 97/7.076. Presupuesto B7-701.
3. Georgia: proyecto para desarrollo de Girl Scouts, como medio de promover el desarrollo de jóvenes. Organiza el *World Association of girls Guides and Girl Scouts*. Proyecto número 97/6.107. Presupuesto B7-701.
4. Venezuela: proyecto para erradicación de la tortura. Organiza la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz. Proyecto número 97/019. Presupuesto B7-704.
5. África: proyecto de cinco iniciativas para desarrollo de la mujer en Ghana, Kenya, Tanzania, Uganda y Zambia. Organiza el Centro de Enseñanza Activa de Londres. Presupuesto B7-7021.
6. Holanda: proyecto para desarrollo educacional ruso-holandés de niños. Organiza el *Peace Education Projects* de Utrecht. Proyecto número 97/6.026. Presupuesto B7-701.
7. República Checa: proyecto sobre derechos civiles de los niños. Organiza *Nova Skola*. Proyecto número 97/6.166. Presupuesto B7-700.
8. Israel: proyecto para proporcionar servicios médicos a la población palestina de Jerusalén Este. Organiza Médicos para los Derechos Humanos de Israel. Proyecto número 98/147. Presupuesto B7-704.

Iniciativas realizadas por la Unión Europea en la PRECON

Del análisis de los textos de los tratados fundacionales de la Unión Europea se deduce fácilmente que la PRECON no fue un asunto que figu-

ró en las bases fundamentales, por lo que, si bien los principios de paz, seguridad y estabilidad, comprendidos en otros acuerdos internacionales con la Carta de la ONU o la Declaración de Helsinki o la Carta de París, la primacía económica en las preocupaciones de los líderes europeos hicieron que todo lo que significase segundo pilar (PESC) del TUE fuese pospuesto en el desarrollo del Tratado de Maastricht. Pero los acontecimientos ocurridos desde el fin de la guerra fría y la proliferación de conflictos que se produjeron con los cambios de la situación estratégica, obligaron a que los mandatarios europeos tuvieran que poner más atención a los temas del segundo pilar (PESC) y así en el Tratado de Amsterdam y en las cumbres sucesivas se fueron involucrando cada vez más para atender con mayor eficacia a los distintos asuntos relacionados con la PRECON. Así, la Unión Europea ha ido evolucionando, de ser un actor secundario o como en el caso del conflicto del Golfo, a constituir una pieza principal en el conflicto de Macedonia (guerrillas albanesas) de este año 2001.

Conviene advertir que el cambio operado, debido principalmente a la desintegración de la URSS y el diferente interés estratégico de Estados Unidos hacia Europa, ha obligado a que la Unión Europea se viese involucrada en los conflictos de los países de Europa Central y Oriental con mayor intensidad, y especialmente en la crisis yugoslava.

Deben considerarse las diversas circunstancias de cada conflicto, que se han producido a causa de la interrelación de diversos factores. Así se puede entender que en cada caso se han podido dar las condiciones de éxito o fallo muy variables y complejas. Generalmente las acciones para la PRECON que llegan a la opinión pública son las fracasadas, pues aquellas que tienen éxito y evitan que una crisis se convierta en un conflicto abierto resultan más discretas y silenciosas, por lo que no llegan al conocimiento general y no constituyen noticia.

La Cumbre de Niza, tuvo tres iniciativas importantes para el tema que estamos tratando. Como primera iniciativa podemos considerar el hecho de que la Unión Europea se ha decidido a reforzar la protección de los derechos fundamentales, lo que constituye un elemento orientador sobre la doctrina de la PRECON.

En el preámbulo del anteproyecto de la Carta de Derechos Fundamentales se plantea que:

«La Unión está fundada sobre los principios indivisibles y universales de la dignidad de la persona, la libertad, la igualdad y la solidari-

dad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación.»

Del mismo modo, se subraya que el objetivo de la Carta es:

«Reforzar la protección de los derechos fundamentales, dotándolos de mayor presencia, a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos.»

La Unión Europea ha dejado de ser exclusivamente una comunidad mercantil y se ha transformado en una comunidad de valores (presentación al Parlamento Europeo; revisión semanal, 4 de marzo de 2001). Por ello, el artículo 1 del preámbulo de la Carta dice:

«Los pueblos europeos han establecido entre sí una unión cada vez más estrecha y han decidido compartir "un porvenir pacífico basado en los valores comunes"» (3).

La segunda iniciativa fue la aceptación de que los órganos comunitarios de la defensa intervendrían en misiones de paz, iniciativa que ya se había propuesto en la reunión de Helsinki. Se trata pues de la utilización del instrumento militar para la prevención de conflictos y gestión de crisis. Así pues, en Niza se dio la aprobación definitiva de la Fuerza de Reacción Europea y su correspondiente Estado Mayor que constituirán el instrumento militar de la Unión Europea para asumir las *misiones Petersberg* que transmitirá la UEO en su prevista «hibernación» a partir del próximo año 2002.

La tercera y más importante iniciativa —para el tema de la PRECON— es el «Informe para la mejora de la eficacia de las acciones de la Unión Europea en el campo de la prevención de conflictos» que fue presentado a la Cumbre de los quince mandatarios reunidos en Niza. El documento partió del señor Solana como alto representante de la Unión Europea para asuntos de la PESC-PECSO. Se desarrolla con una introducción, cuatro apartados principales y unas conclusiones, todo ello con 31 artículos-párrafos.

Las acciones dirigidas a la PRECON vienen directamente del Consejo Europeo de Feira que invitó al señor Solana y a la Comisión a presentar este Informe en la Cumbre de Niza.

El documento sobre la PRECON en la Unión Europea tiene dos grandes iniciativas.

(3) Se refiere a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

1. Los retos de la Unión Europea en la PRECON:
 - Reafirmar y mantener la PRECON como una prioridad de la acción exterior de la Unión Europea.
 - Preparar un calendario de actividades de la PRECON.
 - Asignar los recursos necesarios para la realización de actividades.
 - Asegurar la utilización de los recursos en beneficio de la mejor integración de las acciones, comerciales, económicas y humanitarias, desarrollo que faciliten la política PESC-PECSO, como instrumentos en la gestión civil y militar de las crisis.
 - Desplegar los recursos en el momento y lugar apropiados.
 - Compartir alianzas con otros países interesados y afectados en este tipo de acciones.

2. Recomendaciones principales a corto plazo
 - Consideraciones iniciales sobre la PRECON por el grupo de trabajo del Consejo para identificar las áreas prioritarias para la acción de la Unión Europea.
 - Apoyos a la EIDHR y Comisión para la implementación de las políticas.
 - Desarrollo del papel del Comité Político y de Seguridad en las políticas de PRECON.
 - Establecer las comunicaciones sobre la PRECON y los enlaces para ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo.
 - Revisar la organización presupuestaria y la coordinación entre los órganos comunitarios y los Estados miembros.
 - Intensificar la coordinación con la ONU y apoyar las acciones de este organismo.
 - Incrementar el diálogo con la OSCE, Consejo de Europa, así como ONG, como Cruz Roja y organismos académicos.
 - Profundizar en la experiencia de los Estados miembros para mejorar los planes de la Unión Europea respecto a acciones específicas de la PRECON.
 - Sistemáticamente apoyar los derechos de acceso a las zonas de conflicto de observadores de Cruz Roja, OSCE y Naciones Unidas.
 - Dar prioridad al control de armamento de pequeño calibre que realizan Naciones Unidas y el G-8.
 - Ratificar y cumplir los instrumentos derivados de acuerdos internacionales, como el Tribunal Penal Internacional, la Convención sobre Minas Antipersonal, etc.

- Revisar los instrumentos diplomáticos para la prevención de conflictos, incluyendo el papel de los representantes especiales y misiones *ad hoc*.
- Invitar a los grupos de trabajo del Consejo para que practiquen conversaciones informales con organizaciones relevantes.
- Mejorar la coordinación de las fuentes informativas disponibles en la Unión y preparar políticas de la PRECON por la Comisión y la unidad política.

A la vista del documento, se deduce el gran interés que la prevención de conflictos, como acción política prioritaria, puede constituir la dedicación de los órganos rectores de la Unión Europea en los próximos y decisivos años. Esto ha hecho que el informe del señor Solana haya puesto en marcha una serie de iniciativas que la Presidencia sueca ha recibido de la Cumbre de Niza. Por otra parte la ONG, *Saferworld-International Alert*, también remitieron a las Presidencias sueca y belga de la Unión Europea en el año 2001 un amplio estudio sobre «la PRECON violentos», en fecha de 3 de marzo del año 2001. Este documento abarca cuatro aspectos de la PRECON en la siguiente forma:

1. Cooperación al desarrollo, comercio, inversiones e instituciones financieras internacionales:
 - Los objetivos de la cooperación y las causas de los conflictos.
 - Promover una política comercial equilibrada.
 - Influencias en la política de inversiones.
 - Colaboración del sector privado.
 - Control del comercio de diamantes.
2. Política exterior y de seguridad:
 - Control de las armas ligeras.
 - Refuerzo del derecho legal y reforma del sector de seguridad.
 - Apoyos a la desmilitarización, desmovilización y reintegración.
 - Regulación de mercenarios y las actividades militares privadas.
 - Prohibición de los niños soldados.
3. Cambios institucionales para mejorar la capacidad de la Unión Europea y de los Estados miembros para la PRECON:
 - Refuerzo de la PRECON.
 - Mejora de la capacidad de las delegaciones.
 - Reestructuración de la Comisión.
 - Desarrollo de estructuras nacionales para la PRECON.

4. Trabajos con la sociedad civil:

- Apoyo de las organizaciones feministas.
- Trabajo con jóvenes y educación para la paz.
- Fomento de los medios independientes.
- Apoyo a los servicios civiles de paz.

Es de suponer que «las iniciativas» de la PRECON que tomen los dos presidentes de turno de la Unión Europea en este año 2001, habrán tenido en cuenta las propuestas que se han traducido en documentos:

1. Fecha, 26 enero 2001: Unión Europea-Naciones Unidas, relaciones en la PRECON y gestión de crisis:
 - Contenido: exponen los principios, objetivos y modalidades de la PRECON y gestión de crisis que se practicarán con los organismos correspondientes de la Unión Europea-Naciones Unidas.
2. Fecha, 16 febrero 2001: Unión Europea-OSCE, relaciones en la PRECON y gestión de crisis:
 - Contenido: reconoce el contacto más estrecho con la OSCE que el anterior de la ONU y expone una serie de medidas de cooperación para reforzar la PRECON y gestión de crisis.
3. Fecha, 5 abril 2001: cooperación de la Unión Europea con organizaciones internacionales para la mejora de las acciones de la PRECON y gestión de crisis (Naciones Unidas y OSCE).
 - Contenido: hace una aportación importante y nueva por la cual la Unión Europea, según el artículo 19 del TUE, debe ser catalizador de las organizaciones internacionales en la cooperación al desarrollo, una de cuyas áreas es la prevención y gestión de crisis. Establece unos principios y unas opciones.
 - Principios: valor añadido, por el cual se intente reforzar el trabajo de otras organizaciones; interoperabilidad, que facilite la capacidad de operar con otras organizaciones; visibilidad, para que se muestre la presencia de la Unión Europea y autonomía de decisión.
 - Opciones: la contribución de la Unión Europea a las acciones de prevención y gestión de crisis pueden ser por la participación de Estados miembros; por la cooperación con organizaciones internacionales o con acciones independientes dirigidas y realizadas por la Unión Europea.

La Unión Europea está realizando acciones de la PRECON y gestión de crisis en las siguientes zonas geográficas que se exponen a modo de ejemplo.

África

En África, la Unión Europea está tratando de organizar una gran conferencia de los países de África Central semejante a la que se desarrolló en Helsinki (1975) para iniciar un proceso de paz entre naciones enfrentadas. Tiene allí un alto representante de la Unión Europea para la región de los Grandes Lagos que pretende conseguir la desmovilización y el desarme de fuerzas guerrilleras, para lo cual la Unión Europea ha destinado recursos que darán incentivos. Una experiencia anterior ya se tuvo en Mozambique, cuando le dieron a los guerrilleros un salario para dos años al entregar las armas. Se intenta ahora hacer lo mismo con las guerrillas en el Congo y comenzar el proceso pasando del desarme y la desmovilización al ofrecimiento de planes para la cooperación y el desarrollo en países como Congo (antiguo Zaire); Ruanda; Burundi y Angola. Muchos líderes africanos confían en la ayuda y cooperación que la Unión Europea pueda realizar para llevar la paz y prevenir nuevos conflictos en esta atormentada región africana.

Los Balcanes

Otra iniciativa de la Unión Europea de gran envergadura es la que se desarrolla en la región balcánica europea con el Pacto de Estabilidad, que se inició el 10 de junio de 1999, en Colonia y con la declaración de 20 países europeos en Sarajevo un mes y medio después, dispuestos a conseguir la paz y seguridad en la región suroriental de Europa.

Según el comisario europeo para las Relaciones Exteriores, Chris Patten (*Revista de la OTAN*, verano-otoño 2000, p. 13), la Unión Europea se ha gastado en los Balcanes desde 1991 más de 4.500 millones de ecus. Así, en esta región conflictiva de Europa se están poniendo a prueba los mecanismos europeos de prevención y gestión de crisis para «ganar la paz».

El Pacto de Estabilidad funciona con la experiencia del proceso de Helsinki, con tres mesas de trabajo, sobre «Democracia y derechos humanos», sobre «Reconstrucción económica y social» y sobre «Seguridad y defensa». Así, en marzo del año 2000 se celebró una reunión con un paquete global de proyectos de acción inmediata para los próximos 12 meses, por un valor de 2.400 millones de ecus.

El objetivo más próximo es mejorar la gobernabilidad de los países y crear un clima de estabilidad que sirva para que las empresas nacionales y extranjeras empiecen a funcionar; así como lograr la cohesión social que elimine la corrupción y facilite la cooperación internacional.

La Unión Europea ha abierto las puertas a estos países para la plena integración a largo plazo. A este fin ha firmado Acuerdos de Estabilización y Cooperación con Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Yugoslavia y Macedonia, a la medida de cada uno de ellos. Así pues, la Unión Europea se apresta para compartir su futuro político, económico y social con los países de la región balcánica que mejorarían sus estructuras, liberarán el comercio, recibirán ayuda financiera y para la democratización política, ayuda también a la reconstrucción y regreso de los refugiados, ayuda humanitaria y cooperación policial, de justicia y militar.

En noviembre del año 2000 se celebró en Zagreb, la primera Cumbre Balcanes-Unión Europea en la que se presupuestaron 4.650 millones de euros para los cinco primeros años del siglo. En palabras del presidente Aznar:

«Si se cuestiona la integridad territorial, se abre la puerta a una serie de conflictos sin fin.»

El comunicado final de la Cumbre insta a todos los países a cumplir con sus deberes «para conseguir la estabilidad y la reconciliación».

El 24 de febrero del año 2001 se celebró la IV Cumbre del Pacto de Estabilidad en Liubliana, capital de Macedonia, en pleno conflicto albanos-kosovar, allí surgieron las primeras disidencias entre los reunidos. Grecia pidió a la Unión Europea una condena para los albaneses que apoyan a las guerrillas; Belgrado propuso un plan de paz, mientras que Albania se negó a firmar el comunicado final de la Cumbre porque en éste se condenan las actividades extremistas kosovares. Por su parte el señor Solana instó a que se pongan fin a los actos terroristas con estas palabras:

«La continuación de la violencia influirá en la estabilidad de la región y ello frenará la ayuda internacional.»

El mensaje final de la Cumbre fue que las fronteras en los Balcanes no se modificaran de ninguna manera.

Mediterráneo

Otra iniciativa europea fue la Conferencia Euromediterránea que se reunió por vez primera en Barcelona, en noviembre de 1995. La Declaración de Barcelona sentó las bases para una estrategia de cooperación o lo que se ha venido en llamar, para una seguridad cooperativa en el área mediterránea. Esta declaración, en su introducción señala muy claramente que los objetivos de la cooperación euroafricana, en torno al Mediterráneo son, el favorecer la paz y estabilidad de la región. Por ello los países participan-

tes acordaron actuar con arreglo a los siguientes principios que podemos considerar como normas para la prevención de conflictos en el área mediterránea (4):

1. Desarrollar el Estado de Derecho y la democracia en los sistemas políticos, reconociendo en cada uno el derecho a articular sus propios sistemas de gobierno.
2. Respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, y garantizar la libertad de expresión, de asociación, de pensamiento, sin discriminación de raza, nacionalidad, lengua, religión o sexo.
3. Garantizar el respeto a la diversidad y al pluralismo de las sociedades, fomentar la tolerancia y luchar contra el racismo y la xenofobia.
4. Respetar la igualdad de derechos de los pueblos, de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas y el Derecho Internacional.
5. Abstenerse de cualquier intervención directa o indirecta en los asuntos internos de otros Estados.
6. Respetar la integridad territorial y la unidad de los Estados.
7. Resolver las diferencias por vía pacífica, instar a todos los participantes en abstenerse de recurrir a la amenaza o la utilización de la fuerza en contra de la integridad de otros Estados y reafirmar el derecho de ejercer plenamente la soberanía por medios legítimos.

La última Conferencia Euromediterránea se celebró en Marsella, en el mes de noviembre del año 2000, en la cual se aprobó un presupuesto de 5.350 millones de euros para el periodo de 2000-2006, lo que supuso un esfuerzo económico superior al anterior.

Los retos del futuro

Después de los sucesos ocurridos en Estados Unidos el día 11 de septiembre y los cambios de la situación estratégica europea consiguientes, se prevén las siguientes necesidades:

1. La necesidad de apoyar a Estados Unidos en su campaña contra el terrorismo internacional.
2. La necesidad de aglutinar los esfuerzos del pilar europeo para atender a su propia seguridad contra la amenaza del terrorismo internacional.
3. La necesidad de reforzar las iniciativas de la Conferencia Euromediterránea.

(4) Si bien, a pesar de los esfuerzos políticos, económicos y militares desarrollados, los conflictos en el área mediterránea continuaron.

4. La necesidad de promover una política exterior y de seguridad europea más efectiva a nivel comunitario.
5. La necesidad de asegurar el flujo de abastecimientos energéticos de los que Europa es totalmente dependiente.
6. La necesidad de controlar e integrar social, cultural y económicamente a los flujos de inmigración que se reciben en Europa.

La Unión Europea ante la nueva estrategia mundial

Éstas y otras necesidades implican a la Unión Europea en momentos de tensión y conflicto de envergadura mundial y por largo tiempo. Es por ello que la Unión Europea, como se ha repetido desde el principio de este capítulo, todavía en periodo de consolidación, con el proyecto de unión monetaria en puertas y con una PESC en sus comienzos, despertando suspicacias, no sólo de los gobiernos de los Estados miembros, sino también de la propia Comisión, se encuentra ante una situación inesperada que, como ya sucedió en los conflictos anteriores después de la guerra fría, tanto en el golfo Pérsico como en los Balcanes, impulsa a los gobiernos a reaccionar individualmente o con alianzas *ad hoc*.

La situación de la seguridad europea se presenta con debilidad y falta de homogeneidad para actuar, dejando en el aire el proceso comunitario, tras las reuniones a nivel ministerial o de jefes de gobierno, en las que se han hecho declaraciones de solidaridad y buenas intenciones para el apoyo a las acciones contra el terrorismo internacional, conflicto de carácter mundial que va a poner a prueba la solidez de las organizaciones internacionales.

Acciones de la Unión Europea para la PRECON

Con este panorama internacional y desde el punto de vista de la PRECON, la Unión Europea debiera afrontar las siguientes acciones:

1. Promover el compromiso político de las naciones miembros hacia la acción comunitaria al enfrentarse a decisiones para promover la solución de conflictos, antes de que éstos emerjan.
2. Asegurar la efectividad de la estructura política comunitaria de la Unión Europea, dando una mayor capacidad de acción a la representación de la PESC y consiguiendo la colaboración leal de las naciones miembro.
3. Reforzar las iniciativas europeas de cooperación con aquellas naciones que ya han recibido y acordado las ayudas al desarrollo, en especial las del entorno europeo en el Mediterráneo y este continente.

4. Promover nuevas iniciativas aumentando los capítulos de cooperación y ayuda al desarrollo con otras naciones que arrojan altos índices de demografía, emigración y paro laboral, factores que multipliquen los conflictos sociales y políticos.
5. Mantener los enlaces y coordinación con los organismos de seguridad multinacionales, especialmente con la OSCE, para reforzar su capacidad de acción preventiva en el entorno europeo.
6. Incrementar el apoyo a la acción civil y policial para la PRECON, en las áreas de lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo, la droga y el tráfico de armas, facilitando la lucha contra las organizaciones internacionales y su persecución con la acción policial y la justicia aplicadas en virtud de las decisiones comunitarias.
7. Apoyar la acción de las ONG que representen al voluntariado internacional europeo y tengan objetivos dirigidos a paliar las condiciones que puedan incrementar la emergencia de conflictos en el ámbito europeo.
8. Neutralizar con acciones políticas preventivas a las organizaciones terroristas que impulsan los distintos focos de conflicto en las naciones europeas desde el exterior, facilitando apoyo, instrucción y logística a los elementos terroristas preparados para actuar en el interior de las naciones. A este fin, el enlace y coordinación con la OTAN es primordial por su capacidad de proporcionar inteligencia e información.

CAPÍTULO SEGUNDO

PERCEPCIONES NACIONALES DE LA DEFENSA COMÚN

PERCEPCIONES NACIONALES DE LA DEFENSA COMÚN

Por GONZALO CEBALLOS WATLING

Introducción

El Tratado de la Unión Europea (TUE)

La versión consolidada del TUE recoge, en el artículo 17, la definición progresiva de una política de defensa común y la posibilidad de establecer una defensa común europea (5); así como las limitaciones o posibles restricciones a las que estaría sujeta: las obligaciones de determinados Estados miembros (6), el alcance de la política de defensa común (7), el respeto a las normas constitucionales de los Estados miembros (8) y, como no, a la libertad del Consejo Europeo para decidir sobre esta cuestión.

(5) Artículo 17.1: «La Política Exterior de Seguridad Común (PESC) abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, de conformidad con el párrafo 2, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo...». La llamada y el mismo párrafo 2, que trata sobre la Unión Europea Occidental (UEO), desaparecen de este artículo en el Tratado de Niza.

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

(7) Artículo 17.2: «Las cuestiones a las que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.»

(8) «...en tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esta decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

El apartado cuatro del artículo 17 (9) permite, no obstante, la cooperación reforzada fuera del marco institucional europeo (10), y es en este ámbito donde creemos se han producido los avances (11) que permiten abordar el estudio de las posiciones de los Estados miembros en el establecimiento de una «defensa común».

El párrafo 3 del artículo 17 contempla explícitamente la cooperación de los Estados en el sector del armamento, como respaldo a la política de defensa común (12).

En este capítulo se empleará la expresión PECSD para referirse a la política de defensa común que contempla el artículo 17 del Tratado, por ser el acrónimo que emplea la Directiva de Defensa Nacional 1/2000 (13).

El desarrollo de la defensa común

La rivalidad de las potencias europeas en la primera mitad del siglo xx, la incapacidad —o dejación— de los países europeos en dotarse de una defensa creíble, y las concepciones poco concurrentes —en las posiciones sobre la defensa— de los principales actores europeos, hicieron de la defensa europea de los europeos algo inexistente.

Las iniciativas para el desarrollo de una defensa común europea —o de instituciones multinacionales europeas para la defensa— han tenido, en

(9) Artículo 17.4: «Las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título» (Título V, TUE). Las previsiones del artículo V del Tratado de Bruselas Modificado y el artículo 5 del Tratado de Washington, son en sí mismas cooperaciones reforzadas anteriores al TUE.

(10) A este respecto hay que contemplar la inclusión, en el Tratado de Niza, del artículo 27 B «Las cooperaciones reforzadas en virtud del presente título se referirán a la aplicación de una acción común o de una posición común. No podrán referirse a cuestiones que tengan repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa».

(11) No pueden considerarse de otra manera las declaraciones y acuerdos de Potsdam, diciembre 1998; Saint-Malo, diciembre 1998; Eltville, marzo 1999; Toluose, mayo 1999; Londres, julio 1999 y noviembre 1999; París, noviembre 1999; La Haya, febrero 2000; Mainz, mayo 2000; principalmente entre el Reino Unido, Francia y Alemania. Documentos recopilados en *Chaillot Paper* número 47, Institute for Security Studies, Western European Union: www.weu.int/institute/index.htm

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

(13) El lector podrá observar que se emplean, en diferentes textos, otros acrónimos como: Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSD), Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y Política de Defensa Común (PDC).

el pasado, escaso éxito (14). Así la Comunidad Europea de Defensa de 1952 (15), fracasó al rechazar la Asamblea Nacional francesa, en 1954, su ratificación. Desde ese momento el protagonismo de la defensa de Europa recayó de forma exclusiva en la OTAN.

La única Organización de defensa netamente europea ha sido la UEO; aunque en estado latente durante más de 30 años, fue identificada como el instrumento de la Unión Europea para la gestión de crisis en 1992, y como el pilar europeo de la OTAN en 1994, —aunque formalmente en vigor— la UEO ha sido «integrada» en la Unión Europea en el año 2001.

Son múltiples los factores por los que se renueva esta idea de una de defensa europea común:

1. El fin de la guerra fría, la desintegración del Pacto de Varsovia y el nuevo escenario estratégico.
2. La dimensión económica y política de la Unión Europea que hace que se incluya la PESC y el posible desarrollo de una PECSD en el Tratado de Maastricht (1992) (16), las *misiones Petersberg* y subsidiaridad de la UEO (17) en el Tratado de Amsterdam (1997) y la integración de la UEO (18) —en la Unión Europea— en la Cumbre de Niza (2000).

(14) En el Tratado de Dunkerque, firmado en 1947 entre Francia y el Reino Unido, y su ampliación a los países del Benelux en 1948, con el Tratado de Bruselas, se establece un mecanismo de legítima defensa colectiva. En estos Tratados Alemania es considerada un enemigo potencial. Esta situación no se resolverá hasta el año 1954 cuando el Tratado de Bruselas Modificado —que da lugar a la UEO— permite la adhesión de Italia y la República Federal de Alemania. Mientras tanto, en 1949 se firma el Tratado de Washington —inspirado en el Tratado de Bruselas— por el que se funda la Alianza Atlántica, será durante 50 años el instrumento de defensa colectiva de Europa Occidental.

(15) El Tratado que constituye la Comunidad Europea de Defensa, se firma el 27 de mayo de 1952, inspirado en el Plan Pleven, pretendía la constitución de un ejército común —integrado por contingentes de los Estados miembros— vinculado a las instituciones políticas de Europa, bajo la dirección de un ministro europeo de Defensa, y un presupuesto común de defensa europeo.

(16) El artículo J.4 establece que la PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad, incluyendo la posible definición de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa europea; se otorga a la UEO la misión de elaborar y ejecutar las decisiones y acciones de la Unión Europea que tengan implicaciones de defensa. En su anexo incluye las decisiones de la UEO, de 10 de diciembre de 1991, sobre las relaciones UEO-Unión Europea y UEO-OTAN, el desarrollo operacional de la UEO y la invitación a los países de la Unión Europea no miembros de la UEO, a participar como miembros u observadores.

(17) Se incluye como anexo al Tratado la declaración de la UEO, de 22 de julio de 1997, en la que decide no sólo ser liderada políticamente por la Unión Europea sino venir obligada por lo establecido en el Tratado de Amsterdam. Se establecieron lazos más estrechos entre la UEO y la Unión Europea, hasta el punto de ser subsidiaria de «operaciones con mandato Unión Europea». Y se incluyó la participación —en igualdad de condiciones, fueran o no miembros de la UEO— de todos los países de la Unión Europea en las misiones de ésta, planeadas y ejecutadas por la UEO. Ésta aceptó estos extremos en su declaración de 22 julio 1998.

(18) Sobre el debate acerca de la «integración» de la UEO *versus* el «canibalismo» de la Unión Europea, véase Asamblea Parlamentaria UEO; Documento C/1733 (www.assemblee-ueo.org) y

3. La Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) (1992) (19) y el concepto de Fuerzas Operativas Combinadas-Conjuntas (FOCC) (1994) (20), en el marco de la OTAN.
4. La reunión de Saint-Malo el año 1998 entre Francia y el Reino Unido, que acercan posiciones, impulsando la mejora de capacidades de una defensa europea o de un pilar europeo, respectivamente.
5. Las Cumbres de Colonia, Helsinki, Feira y Niza, van estableciendo las capacidades necesarias (21), desarrollando los instrumentos de colaboración Unión Europea-OTAN (22), la consulta y participación de Estados OTAN-no Unión Europea y Estados candidatos a la adhesión a la Unión Europea, y las estructuras políticas y militares permanentes de la Unión Europea.

Los países de la Unión Europea

La primera aproximación para la discusión sobre el establecimiento de una defensa europea es lo que en común tienen los países europeos en materia de seguridad y defensa, o lo que les distingue.

-
- ANDREANI, G.: Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) www.ceps.be No obstante se mantienen los compromisos estipulados en los artículos V y IX del Tratado de Bruselas Modificado. Sobre las reticencias británicas a la integración UEO-Unión Europea frente a –entre otros– Alemania, Bélgica, España, Francia y Luxemburgo, véase *Atlantic News* número 2.906, 3 abril de 1997.
- (19) La formulación IESD apareció por primera vez en el comunicado final de la reunión del Consejo del Atlántico Norte en Oslo, el 4 de junio de 1992. Se atribuye, no obstante, a la Cumbre de Bruselas en enero de 1994. No será hasta la reunión de Berlín, el 3 de junio de 1996, que la OTAN construya formalmente la IESD en su seno. *Chailot Paper* número 43: www.weu.int/institute/index.htm
 - (20) En la Cumbre de Bruselas, 11 de enero de 1994, se manifiesta el apoyo a concepto de Agrupaciones de FOCC, sin embargo, hay que esperar hasta los acuerdos de Berlín de 1996 para tener un acceso «garantizado» a los medios de la OTAN, (tanto los medios como la garantía, salvo en la capacidad de planeamiento, siguen discutiéndose), en operaciones lideradas por la UEO.
 - (21) *Headline goal* (Helsinki 1999) que establece una fuerza de 50.000-60.000 tropas (15 brigadas) con los elementos aéreos (400 aviones) y navales (100 buques) necesarios para desplegarse en 60 días y permanecer durante un año en operaciones *tipo Petesberg* –con el desarrollo de las capacidades logísticas, de inteligencia, mando, control, y transporte estratégico–, y la disponibilidad de las fuerzas multinacionales europeas existentes. La Conferencia de Capacidades (noviembre 2000) en la que establece el catálogo de fuerzas que recoge las contribuciones nacionales voluntarias.
 - (22) Para muchos expertos se han dado pasos hacia atrás en las relaciones Europa-OTAN, pues los grupos de trabajo Unión Europa-OTAN establecidos en Feira discutían los acuerdos «casi acabados» de la UEO-OTAN; el «Berlín Plus» alcanzado en 1996 seguía sobre la mesa en mayo de 2001 (fundamentalmente por las reticencias turcas que, siendo miembro de la OTAN, pasó –en el lado europeo– de miembro asociado de la UEO a simple candidato «poco probable» de la Unión Europea). Sobre Turquía en la PECSD, véase *CEPS Policy Brief* número 5, mayo 2001: www.ceps.be

Hay múltiples clasificaciones de los países de la Unión Europea:

1. Grandes (Alemania, Francia y Reino Unido), medianos (España, Italia) y pequeños, por población, superficie o Producto Interior Bruto (PIB).
2. Nucleares (Francia y Reino Unido).
3. Miembros de la Unión Monetaria (Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal).
4. Miembros de la OTAN (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido) (23).
5. No alineados o neutrales (24) (Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia).
6. Miembros de la Asociación para la Paz (Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia) (25).
7. Con asiento en el Consejo Permanente de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) (Francia y Reino Unido).
8. Firmantes del Tratado de Bruselas Modificado (Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido) (26).

(23) El Tratado del Atlántico Norte es suscrito, el 4 de abril de 1949, por Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido –junto con Estados Unidos, Canadá, Islandia y Noruega–, Grecia y Turquía ingresan en la OTAN el 18 de febrero de 1952. La República Federal de Alemania ingresa en la OTAN el 6 de mayo de 1955; el 3 de octubre de 1990 la Alemania unificada es miembro de pleno derecho de la OTAN. España se convierte en el décimo sexto miembro de la OTAN el 30 de mayo de 1982 –tras la congelación y posterior un referéndum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica, en 1999 se hace efectivo el ingreso en la nueva estructura militar de la OTAN, que se anunció en 1997 por acuerdo del Congreso de los Diputados de 14 de noviembre de 1996– Francia se retiró en el año 1966 de la estructura militar integrada de la Alianza.

(24) Sobre la consideración de «neutral» o «no-alineado» GRIBINSKI, J. F.: *Defense Nationale*, enero 1996, véase *Boletín de Información* del CESEDEN número 244, p. 99. A este respecto la neutralidad de Austria y Suiza dimana de obligaciones legales; la de Finlandia y Suecia se basa en una política de no alineamiento; y la de Irlanda de sus relaciones con el Reino Unido.

(25) Junto con Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, FYROM-Macedonia, Georgia, Kazajistán, Kirguizistán, Letonia, Lituania, Moldavia, Rumania, Rusia, Suiza, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. Reunidos en el Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA), que se creó en 1997 –recogiendo la experiencia del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) de 1991– para consultas regulares sobre cuestiones políticas y de seguridad entre miembros de la OTAN y los países firmantes del documento marco y los acuerdos individuales de asociación con la OTAN.

(26) El día 17 de marzo de 1948 firman el Tratado de Bruselas: Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido, dicho Tratado es revisado en 1954 para permitir la adhesión de Alemania e Italia, el Tratado de Bruselas Modificado entra en vigor el 6 de mayo de 1955. España y Portugal se adhieren en 1990, Grecia lo hace en 1995.

9. Observadores de la UEO (Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia) (27).
10. Miembros de la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR) (fundadores: Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido; miembros: Bélgica, España y Países Bajos) (28).
11. Signatarios de la Carta de Intenciones (LOI) (Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia) (29).
12. Miembros del Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO) (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia) (30).

Percepciones nacionales sobre la defensa común

Se pretende, revisando las declaraciones públicas en los respectivos libros blancos —o conceptos estratégicos—, comprobar cuales son las percepciones nacionales de la defensa común. Sobre las declaraciones oficiales —que de forma bastante homogénea expresan estos documen-

-
- (27) Para ser miembro de la UEO —signatario del Tratado de Bruselas Modificado— se debe pertenecer a la Unión Europea y a la OTAN. Dinamarca que pertenece a ambos mantiene, no obstante, la condición de observador, al igual que los miembros de la Unión Europea que no lo son de OTAN. Los miembros no americanos de la OTAN, que no lo son de la Unión Europea, participan como miembros asociados (Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, República Checa y Turquía). Existe una cuarta categoría de «socio asociado» (Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania).
 - (28) La OCCAR, nació el día 12 de noviembre de 1996, con la firma de un acuerdo administrativo entre Alemania, Italia, Francia y el Reino Unido. El día 28 de enero de 2001, la OCCAR adquirió personalidad jurídica. Todos los Estados europeos pueden acceder a la OCCAR. Para ello, deben cumplir con dos condiciones: participar significativamente en un programa gestionado por la OCCAR y aceptar reglas y principios de la Organización. La OCCAR gestiona, en este momento, programas por un importe total de 24.000 millones de euros. A fecha de realización de este breve trabajo, no se incluyen el posible presupuesto del A400M, cercano a los 20.000 millones de euros y la situación de Países Bajos, España y Bélgica, que era el de aceptadas y en estudio respectivamente.
 - (29) El día 6 de julio de 1998 Alemania, España, Francia, Italia, el Reino Unido y Suecia firmaron en Londres la LOI. El día 9 de septiembre de 1998 firman un documento con rango de Tratado Internacional que dota a la Organización de personalidad jurídica. La LOI contiene la definición de los principios y objetivos respecto a las seis áreas de actuación prioritaria seleccionadas: seguridad de suministro, procedimientos de exportación, financiación de la Investigación y Desarrollo (I+D), seguridad de la información, derechos de propiedad intelectual y armonización de requisitos militares.
 - (30) Además de Hungría, Noruega, Polonia, República Checa y Turquía. El GAEO nace en 1993 como transferencia a la UEO del IEPG (*Independent European Programme Group*) del año 1976 que agrupaba a los países europeos de la OTAN —salvo Islandia—; en la reunión de Marsella (noviembre 2000) son admitidos Austria, Finlandia, Hungría, República Checa y Suecia. Los demás países de la UEO, que no pertenecen al GAEO (Bulgaria, Estonia, Irlanda, Islandia, Lituania, Letonia, Eslovenia, Eslovaquia y Rumania), pueden participar en programas específicos en igualdad de condiciones.

tos— se intenta, con artículos y en coherencia con los intereses nacionales de cada país, encontrar la verdadera percepción de los Estados miembros sobre la defensa común. Las divergencias se buscarán fundamentalmente en las posiciones sobre:

1. El papel de la UEO-Unión Europea y la OTAN: la PECSD y la IESD, el vínculo trasatlántico y las referencias a la duplicación.
2. Los presupuestos de Defensa y las Fuerzas Armadas. La duplicación, la colectivización y la especialización.
3. La consideración de la PESC y el papel que se asigna cada país como actor: la declaración universalista, las aspiraciones como potencia con intereses globales, o la ausencia de éstos; los intereses estratégicos declarados (por ejemplo: la península de Kola para Finlandia, el territorio de ultramar para Francia, Aruba y las Antillas Holandesas para los Países Bajos, o la Chipre Helénica para Grecia).

El papel de la UEO-Unión Europea y la OTAN

La PECSD y la IESD

Es quizá el nudo gordiano para el establecimiento una defensa europea. La OTAN ha sido el garante de la seguridad europea durante los últimos 50 años y, aunque sin ninguna amenaza declarada, es —por el momento— la única Organización capaz de reunir y utilizar los instrumentos militares necesarios (31) para cualquier contingencia: desde los conflictos de mediana intensidad a la defensa colectiva.

Las discusiones sobre la defensa europea bajo el concepto IESD en la OTAN y PECSD en la Unión Europea, parecen —con todos los intentos por mantener la coherencia— poco concurrentes. La IESD y PESDC para muchos no significan lo mismo, especialmente porque la Unión Europea no es el pilar europeo de la OTAN. La participación de los países europeos en las distintas Organizaciones UEO-Unión Europea-OTAN —como se pone de manifiesto en las notas 19 a 26— dificultan en extremo esta coherencia. No sólo los miembros de la Unión Europea no OTAN dificultan la identificación de la PECSD con la IESD, además los países europeos de la OTAN no miembros de la Unión Europea tienen —a pesar del «Berlín Plus»— la capacidad de influir decisivamente sobre el futuro de la PECSD; de hecho

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

las relaciones con los países europeos de la OTAN no miembros de la Unión Europea y su participación en el proyecto de defensa europea tendrán una importancia capital para que ambos conceptos vayan de la mano.

Cabe recordar que, por el momento, no sólo en la defensa colectiva sino incluso en la gestión de crisis de naturaleza militar la Unión Europea admite la prioridad de la OTAN. Así, ante la necesidad de intervenir en una crisis con medios militares será la OTAN la primera en decidir si conducirá una operación militar. Si se considera necesaria una operación de carácter civil y militar será probablemente la OTAN quien asuma la responsabilidad de la parte militar y la Unión Europea la de la parte civil.

La Unión Europea sólo acometerá una operación de naturaleza militar cuando la OTAN decida no hacerlo, esto es, cuando la OTAN en su conjunto decida no participar como tal. Si la Unión Europea acomete una operación militar tiene tres opciones: hacer uso de medios y capacidades de la OTAN; utilizar las capacidades de planeamiento de la OTAN; o acometer una operación «autónoma» sin recurrir a los medios y capacidades de la OTAN. En las dos primeras opciones es necesaria una estrecha coordinación entre la Unión Europea y la OTAN tanto en los principios y modalidades para el uso de medios y capacidades OTAN —el llamado «Berlín Plus»— como en el papel del DSACEUR (32) (adjunto al SACEUR) como coordinador estratégico y enlace operacional entre la Unión Europea y la OTAN.

Otra dificultad estriba en la aparente dualidad de la PECSD, por un lado como el instrumento de la PESC de una Unión Europea como actor global y socio paritario de Estados Unidos; y por otro una PECSD que incorpora capacidades civiles y fortalece el pilar europeo para reducir la necesidad de que la OTAN —o los imprescindibles Estados Unidos— actúen en una crisis (33).

Esta última concepción de la PECSD especializada en la gestión de crisis conduce inevitablemente a un reparto de tareas en la OTAN: la IESD-PECSD para la «gestión de crisis» y la OTAN —o Estados Unidos— para los «asuntos» de mayor envergadura. Surgen en este punto numerosas dudas respecto a la PECSD definida en el Tratado de la Unión y limitada a las *misiones Petesberg*. Ciertamente el rango de estas misiones es muy

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

(33) En realidad lo que se discute es la Europa «potencia» o «espacio», y por tanto la «fortaleza» de la PESC. ¿Cuál es coherente con el pilar europeo de la OTAN, bajo el concepto IESD?

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

Como en cualquier caso existe una notable carencia de capacidades en los países europeos la mejor forma de garantizar un desarrollo armonioso PECSD-IESD será cumplir la Iniciativa de Capacidades de Defensa (ICD) de la OTAN en el establecimiento de las capacidades de la PECSD a través del Grupo de Capacidades Unión Europea-OTAN en coordinación con los grupos de planeamiento *headline goal-Task Force (HTF y HTF plus)* de los Estados Mayores Internacionales de la Unión Europea y de la OTAN.

Las percepciones nacionales sobre el papel de la UEO-Unión Europea y la OTAN

Sobre la defensa colectiva no es extraño que la mayoría de los documentos de los países de la Unión Europea establezcan la primacía de la OTAN en esta materia, considerando que en ninguna de las declaraciones desde el Tratado de la Unión —Colonia, Helsinki, etc.—, se hace referencia a las disposiciones:

«Que permitirían el establecimiento de una política de defensa europea que condujera a una defensa común, si así lo decidiera el Consejo Europeo.»

Esta visión se manifiesta incluso en el Anexo VI a las Conclusiones de la Presidencia de la Cumbre de Niza:

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

Bastan para confirmar las distintas aspiraciones —de prácticamente los mismos actores— en la IESD y la PECSD, las declaraciones de Javier Solana (alto representante-secretario del Consejo, secretario general de la UEO):

«No hay ninguna intención de que la Unión Europea asuma las responsabilidades de defensa colectiva; ésta seguirá siendo un asunto de la OTAN» (34); o Jaime Gamma (ministro de Asuntos Exteriores portu-

(34) *Wall Street Journal Europe*, 26 de enero, 2000.

gués) »en realidad el artículo V de la UEO carece de sustancia puesto que la defensa colectiva fue transferida, en 1950, a la OTAN» (35).

La incapacidad militar europea (36), junto con la pretendida ignorancia —por parte de la Unión Europea— de la existencia de un «concepto» europeo en la OTAN (37) parece convertir a la PECSD y la IESD en procesos divergentes.

La carencia de capacidades europeas, hace imposible cualquier otra aspiración de la PECSD, no obstante cabe preguntarse —a largo plazo— si la PECSD trata de:

«Apagar los fuegos en el patio trasero de Europa» (38) o de que Europa «desempeñe plenamente su papel en la arena internacional» (39).

Es necesario recordar que, a pesar del enorme impulso en la dimensión de la defensa de la Unión Europea desde 1998, estamos donde estamos: limitados a la definición de una política de defensa común en el ámbito de las *misiones Petesberg* —con instrumentos diplomáticos, políticos, económicos, administrativos y militares—; lo que se pretende abordar es el futuro escenario de algo más: una Unión Europea con una PECSD, un Concepto Estratégico propio y una capacidad militar suficiente y autónoma.

Se observa que las declaraciones individuales de los miembros de la OTAN —desde el extremo danés (40) a la posición francesa (41) —así

(35) Párrafo 15, Documento 1.689 de la Asamblea Parlamentaria UEO, 10 de mayo, 2000.

(36) «La independencia estratégica de Europa no es factible. Estados Unidos, mantiene las capacidades estratégicas que bien podrían ser indispensables para todas menos las contingencias más pequeñas... la PECSD, trata pues, de Europa haciendo más, no de Europa haciéndolo sola». Klaus-Peter Kaliber (adjunto secretario general de Asuntos Políticos) OTAN, XLVI Asamblea General de la ATA, Budapest, 2001.

(37) «El Consejo del Atlántico Norte continúa otorgando gran importancia al desarrollo de la IESD en el seno de la Alianza sobre la base de las relaciones entre la UEO-OTAN. Sin embargo, ninguno de los documentos preparados por la Unión Europea sobre las futuras relaciones Unión Europea-OTAN hace referencia al término IESD. De la misma manera que con el establecimiento de la PESC, surge la pregunta de si la PECSD que estructura la Unión Europea puede ser coherente con el concepto de IESD desarrollado por la Alianza Atlántica», párrafo 45, Documento 1.689, Asamblea Parlamentaria UEO, 10 de mayo, 2000.

(38) Palabras —ante un auditorio americano— de Alain Richard (ministro de Defensa francés).

(39) Declaración de Colonia y Anexo de Niza.

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

(41) Francia abandonó la estructura militar integrada de la OTAN en 1966. Se esperaba que anunciara su retorno con el establecimiento de la nueva estructura de mandos de la OTAN en el año 1997. Francia consideró insuficiente la «visibilidad» europea de esta nueva estructura de mandos —especialmente la continuidad de un almirante norteamericano al frente del Mando Regional Sur (Nápoles)— y decidió mantener su *status* particular.

como de algunos miembros de la Unión que no forman parte de la Alianza Atlántica, manifiestan con bastante homogeneidad la primacía de la OTAN en cuestiones relacionadas con la defensa.

ESPAÑA (*LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA 2000*)

En principio cabría definir la posición española como conciliadora entre su vocación atlantista y las aspiraciones europeas, o viceversa, su vocación europeísta y el mantenimiento del vínculo trasatlántico. Puede interpretarse así atendiendo a la formulación de la defensa como colectiva en el seno de la OTAN (42), junto con el apoyo decidido a la PECSD y la IESD (43). Se declara activamente a favor de un sistema de seguridad y defensa europeo (44) pero relaciona su desarrollo con la Alianza Atlántica evitando las duplicidades e identificándolo con la IESD (45). Con referencia a las líneas básicas de actuación de la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/96 aboga por la definición de una PECSD en la Unión Europea y apoya la IESD en la Alianza Atlántica, bajo el principio de no duplicación innecesaria de esfuerzos. Y mantiene la defensa colectiva en el ámbito de la OTAN (46).

Pero es en la DDN 1/2000 donde las vocaciones atlantista y europeísta se conjugan hasta tal punto que es difícil determinar cual impera. La mención que, de forma indistinta, se hace a la Alianza Atlántica y a la Unión Europea tanto en las capacidades necesarias (47) como en la dimensión de seguridad y defensa colectivas de «ambas» Organizaciones (48), junto con la literalidad del primer objetivo:

-
- (42) «España comparte plenamente el principio fundamental que guía a la Alianza Atlántica; el compromiso común y la cooperación mutua en apoyo de la indivisibilidad de la seguridad de todos sus miembros», párrafo 3, p. 59. *Libro Blanco de la Defensa 2000*.
- (43) «Junto con otros países de la Unión Europea, impulsa decididamente el desarrollo de la IESD en el seno de la Alianza y el desarrollo progresivo de una política de defensa común europea», párrafo 4, página 59; *Libro Blanco de la Defensa 2000*.
- (44) «... Europa debe disponer de un sistema de seguridad y defensa capaz de hacer frente a los riesgos que la puedan afectar. El sistema de seguridad y defensa que apoya y promociona España está principalmente asentado en el eje OTAN-Unión Europea», párrafo 5, p. 64. *Libro Blanco de la Defensa 2000*.
- (45) «...transparencia, la confianza y un adecuado sistema de consultas entre la OTAN y la Unión Europea y en consecuencia conseguir un sólido núcleo de partida que evite duplicidades. Puede afirmarse que la IESD en el seno de la Alianza Atlántica es fundamental para hacer realidad esta relación», párrafo 1, p. 65. *Libro Blanco de la Defensa 2000*.
- (46) Puntos primero y segundo, p. 73. *Libro Blanco de la Defensa 2000*.
- (47) «Capacidades conjuntas para la proyección... la obtención de estas capacidades constituirá la referencia básica obligada en los procesos de planeamiento de fuerzas, tanto en la Alianza Atlántica como en la Unión Europea», párrafo 10, preámbulo, DDN 1/2000.
- (48) «Complementar la acción exterior del Estado en los ámbitos de seguridad y defensa, contribuir al mantenimiento de la paz, la seguridad y estabilidad internacionales y hacer valer nuestra presencia en las organizaciones de seguridad y defensa colectivas, especialmente en la Alianza Atlántica y en la Unión Europea», segunda línea básica de la política de defensa, DDN 1/2000.

«Garantizar la seguridad y defensa de España y de los españoles en el marco de la seguridad compartida y la defensa colectiva con nuestros socios y aliados» (49).

Lleva a concluir que —cuando menos— se atribuyen a la Unión Europea responsabilidades en la seguridad compartida.

Parece que la OTAN deja de ser, en exclusiva, el garante de la seguridad y defensa. La dimensión de seguridad y defensa de la Unión Europea, el impulso decidido a la PECSD (50) y la falta de referencias explícitas a la IESD, permiten afirmar que dentro de un espíritu atlantista pierde forma el binomio PECSD-IESD en favor de la declaración europeísta (51).

En este contexto son también relevantes las declaraciones del principal partido de la oposición apostando, en el marco de la OTAN, por el desarrollo de una política de defensa europea y el incremento de la autonomía y responsabilidad europea en materia de defensa (52).

Por último cabe subrayar la importancia que se otorga a la integración de Unión Europea como ente político, que se debe edificar de forma equilibrada sobre aspectos económicos, sociales, políticos y de seguridad. Se afirma que la Unión Europea no avanzará decisivamente en su proceso histórico de integración si no desarrolla una PESC, junto con unas capacidades de seguridad y defensa creíbles y autónomas, acordes a las aspiraciones de los ciudadanos de la Unión, sin perjuicio de los compromisos adquiridos dentro de la Alianza Atlántica por algunos de sus miembros (53).

(49) Primer objetivo de la DDN 1/2000.

(50) «La concepción estratégica española está, por lo tanto, estrechamente enlazada, en fines y formas de actuación, con el Concepto Estratégico aliado y tiene entre sus orientaciones fundamentales la de impulsar decididamente la naciente política europea común de seguridad y defensa», párrafo 2, preámbulo, DDN 1/2000.

(51) La dimensión de defensa en la Unión Europea está claramente limitada a las *misiones Petesberg*. Esta declaración «más europeísta» —que debe matizarse con las continuas declaraciones públicas que inciden sobre el mantenimiento del vínculo trasatlántico, la conveniencia de hacer compatibles la IESD y la PECSD, y la competencia exclusiva de la Alianza en la defensa colectiva— parece encaminada a facilitar el incremento de capacidades militares, verdadera línea directriz de la DDN 1/2000.

(52) «No sería coherente con la afirmación anterior —en referencia a la fuerza, firmeza y unidad de la Unión Europea— si no pidiera, al mismo tiempo, el desarrollo de una política de defensa europea. Es más, estaría dispuesto a defender un aumento de los recursos para pensar en incrementar la autonomía y la responsabilidad europea en materia de defensa. Quiero hacer dos aclaraciones al respecto: una, soy perfectamente consciente de que para llegar a esta situación habrá de pasar mucho tiempo. La segunda es que no renuncio, en absoluto, al marco de la OTAN, más bien pienso en reforzar esta alianza al ofrecer un pilar europeo más preparado y con mayor capacidad defensiva.» RODRÍGUEZ ZAPATERO J. L.: *Una nueva Europa para un mundo en cambio*, 20 de septiembre, 2001.

(53) *Libro Blanco de la Defensa 2000*, p. 64, párrafo 4.

Manifiesta la primacía de la OTAN como cimiento indispensable para la seguridad de Europa (54) si bien no es la única institución encargada de garantizar la estabilidad y seguridad de esta región. Dentro de esta estructura de seguridad la Alemania unificada está dispuesta a asumir mayores cotas de responsabilidad junto con los socios y aliados (55). Como la mayoría de los países miembros de la Unión y de la OTAN, expresa claramente la necesidad de que Europa asuma mayores responsabilidades en la OTAN y aboga por el desarrollo de la dimensión de seguridad y defensa de la Unión Europea que —como socio de América del Norte— la permita ser un actor global (56).

En una constante declaración de la importancia y primacía de la OTAN, identifica el pilar europeo de la OTAN (IESD) con la dimensión de seguridad y defensa de la Unión Europea (PECSD), pero asigna a esta última un rango más amplio (57), casi complementario al defensivo. Así abogando por el fortalecimiento de la PECSD —con un reparto más equilibrado en el seno de la OTAN (58)— la minimiza potenciando el papel de la OTAN, y la limita a la gestión de crisis en Europa, que dejará de ser una carga para Estados Unidos y un cometido exclusivo de la OTAN (59).

(54) «...Incluso ahora que la confrontación Este-Oeste ha sido superada, la Alianza Atlántica continúa siendo el cimiento indispensable para la seguridad de sus Estados miembros —europeos y norteamericanos— y para la construcción de un orden de paz en Europa» *German Security Policy and the Bundeswehr*, apartado 1.4: www.bundeswehr.de

(55) «Alemania está dispuesta a asumir mayores responsabilidades en este mundo cambiante. El marco en el que se desarrolla la política exterior alemana, sigue determinada por los estrechos lazos con nuestros socios en la Unión Europea y la Alianza Atlántica, así como en la participación de Alemania en organizaciones internacionales, en particular las Naciones Unidas y la OSCE» *German Security Policy and the Bundeswehr*, apartado 1.2: www.bundeswehr.de

(56) «Las prioridades de la política exterior alemana son: el desarrollo continuado de la OTAN y la cooperación trasatlántica en la que Europa debe asumir una mayor responsabilidad; y profundizar y extender la Unión Europea que debe convertirse en un socio capaz de actuar en todas las áreas en el escenario global» *German Security Policy and the Bundeswehr*, apartado 1.2: www.bundeswehr.de

(57) «Sin embargo, la seguridad y estabilidad en esta región no puede ser garantizada por una sola institución. Es necesaria una aproximación extensa y exhaustiva de la política de seguridad que tome en cuenta aspectos políticos, económicos, sociales y medioambientales» *German Security Policy and the Bundeswehr*, apartado 1.2: www.bundeswehr.de

(58) «Fortalecer el pilar europeo en la OTAN como también la dimensión de seguridad y defensa europea como un todo permitirá repartir mejor las responsabilidades entre Europa y América del Norte de acuerdo con el principio de la Alianza de asociación entre iguales» *German Security Policy and the Bundeswehr*, apartado 1.2: www.bundeswehr.de

(59) «Estados Unidos será relevado de las operaciones de gestión de crisis en Europa, y la efectividad y eficiencia de la Alianza en su conjunto será mejorada. La cooperación trasatlántica en la OTAN como anclaje de la seguridad europea no se verá afectada» *German Security Policy and the Bundeswehr*, apartado 1.2: www.bundeswehr.de

La OTAN materializa el vínculo trasatlántico y la implicación americana en la seguridad y defensa de Europa; Alemania declara la importancia de esta presencia norteamericana, indispensable para la seguridad de Europa en el siglo XXI (60).

La postura alemana es clara, en coherencia con las declaraciones oficiales de la Unión Europea, la OTAN será la garante de la defensa colectiva de Europa y la primera opción para la gestión de crisis de naturaleza militar. Pero esta misma claridad le lleva a declarar que las Fuerzas Armadas europeas serán optimizadas para la gestión de crisis, sólo está por ver si esta optimización es compatible con la ICD de la OTAN, o supone *de facto* una especialización europea en las *misiones Petersberg*.

La necesidad de la PECSO se justifica por qué los europeos no disponen de instrumentos propios para responder a una crisis cuando la OTAN en su conjunto —y especialmente Estados Unidos— decida no actuar. Como la mayoría de las crisis no pueden ser acometidas satisfactoriamente sin instrumentos civiles, la PECSO incluye capacidades militares y civiles. Este incremento de capacidades tendría la doble misión de fortalecer el pilar europeo y permitir a la Unión Europea actuar como un actor global, esto es, fortalecer la OTAN y permitir alternativas a la «participación imprescindible» de Estados Unidos. Para Alemania la Unión Europea no tiene la intención de asumir responsabilidades en la defensa colectiva de Europa (61).

La posición alemana es igualmente clara en referencia a la duplicación, por un lado al declarar explícitamente que la PECSO no detraerá recursos de la OTAN (62) y por otro al asumir que los procesos de planeamiento de la Unión Europea y de la OTAN estarán no sólo estrechamente vinculados sino incluso integrados.

(60) «El sistema de seguridad trasatlántico personificado en la OTAN y la presencia de Estados Unidos en Europa continuará siendo un componente central del orden de seguridad de Europa entrado el siglo XXI». «La OTAN continúa siendo un vínculo trasatlántico indispensable que conecta al aliado más importante de Europa, Estados Unidos, permanente e íntimamente con el continente europeo». *German Security Policy and the Bundeswehr*: www.bundeswehr.de

(61) Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania:
www.auswaertigers-amt.de/www/en/eu-politik/gasp

(62) «El hecho de que el *headline goal* no se alcanzará con la creación de nuevas fuerzas, sino optimizando las existentes para la gestión de crisis, no implica detraer recursos de la OTAN. Es más, tanto la Unión Europea como la OTAN se beneficiarán de —prácticamente— las mismas medidas para la optimización de estas fuerzas. Además, los respectivos procesos de planeamiento de la Unión Europea y de la OTAN estarán estrechamente vinculados, posiblemente, incluso integrados»: www.auswaertigers-amt.de/www/en/eu-politik/gasp

Según el canciller Schröder la PECSO debe permitir que Europa desempeñe su papel en la escena internacional (63). Pero para Alemania esta dimensión significa algo más: el compromiso con el proceso de integración europeo, como única forma de conseguir y proteger la paz, la estabilidad, la democracia y la prosperidad en Europa.

REINO UNIDO (*Defence Policy 2001 «National and European Security»*)

Manteniendo la primacía militar de la OTAN —como responsable de la defensa colectiva (64)— otorga a la Unión Europea un papel relevante, complementario al de la OTAN, proporcionando seguridad y estabilidad con medios políticos y económicos (65). Admite, sin relegar el papel de la OTAN, la importancia de que la Unión Europea desarrolle capacidades para operaciones de gestión de crisis en apoyo de la PESC (66). El Reino Unido se marca dos objetivos estratégicos en este área: garantizar que la OTAN y la dimensión de defensa europea se refuercen mutuamente y la mejora de las capacidades europeas a disposición de ambas Organizaciones.

El Reino Unido no parece justificar la necesidad de que la Unión Europea disponga de instrumentos propios para la conducción de operaciones militares, es más, en sus referencias a la PESC identifica claramente los instrumentos militares europeos (UEO) en el marco de la IESD (67). La Unión Europea jugará su papel fundamentalmente en el campo político y económico.

(63) El canciller Gerhard Schröder, en la declaración política del Gobierno ante el Bundestag, el día 10 de noviembre de 1998, con relación a la política de seguridad exterior «los instrumentos de la PESC deben ser mejorados y utilizados para proporcionar a Europa de las capacidades necesarias de actuación en la escena internacional».

(64) «... La OTAN es y seguirá siendo, el instrumento principal para garantizar la seguridad y defensa colectivas del Reino Unido y de Europa» párrafo 15, *Defence Policy 2001 «National and European Security»*.

(65) «...El desarrollo de la Unión Europea también juega un papel crucial complementario al de la OTAN asegurando la seguridad y estabilidad, principalmente con medios políticos y económicos» párrafo 16, *Defence Policy 2001 «National and European Security»*.

(66) «Aunque la OTAN permanezca como principal garante de la seguridad y defensa de Europa, en especial, responsable de la defensa colectiva (artículo 5), el desarrollo de capacidades de la Unión Europea para acometer operaciones de gestión de crisis en apoyo de la PESC es una prioridad» párrafo 16, *Defence Policy 2001 «National and European Security»*.

(67) «...otras instituciones también tienen importantes funciones en el desarrollo y fortalecimiento de la seguridad europea. La Unión Europea tiene una misión vital en el mantenimiento y extensión de la prosperidad económica y estabilidad política, incluso por medio de la PESC. La UEO tiene un papel importante en la promoción de la cooperación en defensa entre sus miembros, en la prevención de conflictos y mantenimiento de la paz. El desarrollo de una IESD en la OTAN, permitirá a la UEO ejecutar este papel de forma más eficaz...» párrafo 39, *White Paper*, Reino Unido.

Identifica su propia seguridad con la de los socios europeos sin descartar una mayor cooperación militar y el desarrollo de una defensa europea (68), pero se erige en el garante de las relaciones trasatlánticas, vinculando indefectiblemente a Estados Unidos en la defensa de Europa (69). Parece justificar la previsible dimensión de seguridad y defensa de la Unión Europea como forma de asegurar un reparto más equilibrado de cargas en la OTAN —más que por dotar a la Unión Europea de capacidades propias— y pretende dirigir el proceso para garantizar este compromiso trasatlántico.

El Reino Unido manifiesta con claridad la necesidad —o conveniencia— de mantener a Estados Unidos como aliado principal (70); su papel como garante de las relaciones trasatlánticas deriva de esta necesidad y su visión europeísta se enmarca en procurar que Europa esté en condiciones de ser un aliado para Estados Unidos, en evitar malentendidos a ambos lados del atlántico (71).

Asume que Estados Unidos intentará formar coaliciones cuando decida actuar militarmente —aunque plantea la posibilidad de acciones unilaterales (72)— y sugiere que la interoperabilidad militar y los intereses comunes harán del Reino Unido —y de Europa— el aliado natural de Estados Unidos. Así debe interpretarse la disponibilidad británica en las recientes acciones sobre Afganistán.

Respecto a las capacidades de Europa declara que, además de Francia, son el único país capaz de proporcionar una estructura de combate (73).

(68) «Las relaciones con los socios europeos serán más importantes, y la “cooperación militar” en el seno de Europa se incrementará con el desarrollo de la “defensa europea”», párrafo 53, *Future Strategic Context for Defense*.

(69) «Tenemos, por tanto, un interés fundamental en la estabilidad y seguridad del continente en su conjunto y en la efectividad de la OTAN como un instrumento colectivo político y militar para asegurar estos intereses. Esto a su vez depende de la relación trasatlántica y del compromiso europeo de Estados Unidos» párrafo 18, *White Paper*, Reino Unido.

(70) «Hasta el año 2030 es casi seguro que Estados Unidos se mantendrá como única superpotencia económica y militar. Por su destacado dominio en lo militar, tecnológico, económico, y de inteligencia Estados Unidos seguirán siendo, de entre nuestros aliados, los que más puedan ofrecer en términos militares», párrafo 53, *Future Strategic Context for Defense*.

(71) «El Reino Unido tiene un papel importante en evitar los malentendidos entre Estados Unidos y Europa» p. 18, *Future Strategic Context for Defense*.

(72) «La OTAN será el anclaje indispensable de Estados Unidos en la seguridad europea. Estados Unidos seguirá siendo el mayor contribuyente individual de defensa en la OTAN. Si deciden actuar militarmente buscarán operaciones basadas en la formación de coaliciones, aunque pueden decidir actuar por sí mismos cuando esto no sea posible», párrafo 58, *Future Strategic Context for Defense*.

(73) «El Reino Unido y Francia son los únicos países europeos con capacidad de proporcionar una estructura de combate», párrafo 78, *White Paper*, Reino Unido.

No es pues de extrañar que Saint-Malo —considerado el pistoletazo de salida de la defensa europea— se firmara entre estos dos países, los únicos con capacidad de actuar «fuera de área».

En relación con la Unión Europea quizá el paso más relevante en el cambio de actitud del Gobierno británico consiste en la superación de las reticencias a que países «neutrales» pudieran —con una contribución mínima a la PECS— influir desproporcionadamente no sólo en la política sino incluso en la dirección y conducción de cualquier operación.

En el *White Paper* el Reino Unido realiza su declaración más «europeísta» (74) considerándose como un «Estado europeo principal y miembro destacado de la Unión Europea» admite que su «futuro político y económico es como parte de Europa», y cuya «seguridad es indivisible de la de los socios y aliados europeos». Aboga por el incremento de las capacidades europeas (75) manifestando que la seguridad europea seguirá siendo fundamental para la seguridad nacional y el bienestar económico del Reino Unido. Reitera su privilegiada posición de eslabón entre Europa y Estados Unidos, la primacía de la OTAN, y la necesidad de una estrecha colaboración entre Europa y Norteamérica como la mejor garantía contra todos los riesgos y amenazas. En el *White Paper* asume la aproximación multinacional de los futuros conflictos manifestando que para casi cualquier conflicto armado «el Reino Unido actuará en coalición; ésta no siempre reflejará las alianzas existentes», admitiendo incluso que las coaliciones podrán incluir a países con intereses y percepciones «dispares». Llama poderosamente la atención, la posibilidad de actuar en misiones multinacionales con aliados con intereses no coincidentes pero esto —anticipado en 1997— es exactamente lo que ocurre en la coalición internacional contra el terrorismo.

FRANCIA (www.defense.gouv.fr)

En su documento «La Defensa Nacional» (www.defense.gouv.fr) expresa con total claridad su visión europeísta sobre la defensa europea, justificando ésta por razones estratégicas y económicas. No cabe duda que uno de los motores fundamentales para la opción europea de la defensa

(74) «Somos un gran Estado europeo y un miembro destacado de la Unión Europea. Nuestro futuro político y económico es como parte de Europa. Nuestra seguridad es indivisible de la de nuestros socios y aliados europeos», párrafo 18, *White Paper*, Reino Unido.

(75) En este contexto de pragmatismo británico: sir Goeffrey Hoon secretario de Defensa «Helsinki se refiere a incrementar las capacidades militares, no a veleidades políticas... si es necesario el “marchamo” de europeo, para que esto ocurra, pues que así sea».

europea estriba en el mantenimiento del rango de Francia la escena internacional (76); pero es el país que más abiertamente declara la existencia de una identidad europea —no meramente una institución política o potencia económica— que debe dotarse de una dimensión militar, eso sí, en el seno de una Alianza Atlántica «renovada» (77).

Manifiesta la importancia del vínculo americano y de las capacidades de la OTAN, pero aboga por un nuevo balance en el seno de la Alianza Atlántica con una distribución más equilibrada de las responsabilidades entre los Estados Unidos y Europa. Respecto de la OTAN parece relegar su papel de garante de la defensa colectiva en favor de las de mantenimiento de la paz, sugiriendo además que las nuevas misiones cuenten con mandato ONU u Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) (78).

Francia hace un difícil equilibrio entre la defensa de una «defensa europea» —no sólo de un incremento de capacidades— y el mantenimiento del vínculo trasatlántico. A este respecto emplea un argumento de peso: la defensa de la que pretende dotarse Europa ha sido decidida por el conjunto de las naciones europeas, la mayoría declara la primacía de la OTAN y la necesidad del vínculo trasatlántico, éste difícilmente puede peligrar en contra de su voluntad (79).

La postura francesa respecto a la defensa europea despierta no pocas reticencias, desde aquellos que consideran que Francia más que impulsar

(76) «El segundo objetivo de nuestra política es la construcción europea y la estabilidad del orden internacional. El mantenimiento del rango de Francia en el mundo estará determinado, en gran parte, por su capacidad para promover la construcción europea y acompañar el desarrollo futuro de ésta. La opción europea se impone por razones tanto estratégicas como económicas»: www.defense.gouv.fr

(77) «La construcción progresiva de este conjunto europeo nos lleva a afirmar una identidad política que, para que esté completa, necesita expresarse igualmente en el sector de la defensa. La restauración europea en todas sus dimensiones: política, histórica, cultural, nos impone el deber de afirmar una identidad europea de defensa, conforme a los objetivos de la Unión Europea, en el seno de una Alianza Atlántica renovada»: www.defense.gouv.fr

(78) «Además, si bien es cierto que Francia queda libre de decidir las condiciones de su seguridad y de optar por los medios para conseguirla, reconoce que la Alianza Atlántica permite un vínculo esencial entre europeos y americanos, incluyendo las misiones por cuenta de la ONU o de la OSCE. Se trata pues de poner la capacidad de una Alianza Atlántica renovada (en base a una mejor partición de responsabilidades entre Estados Unidos y Europa) al servicio de las Misiones de Mantenimiento de Paz o de resolución de conflictos»: www.defense.gouv.fr

(79) «Ninguna nación europea hubiera aceptado participar en el establecimiento de una defensa europea si hubiera debilitado el vínculo trasatlántico. Hemos progresado porque cada uno de nosotros ha entendido que este proyecto fortalece el vínculo adaptándolo a la principal realidad política del siglo XXI que representa la construcción de la Unión Europea» ministro de Defensa, Alain Richard, *Defense Nationale*, enero, 2001.

una defensa europea pretende embarcar a Europa en una especie de autarquía defensiva (80) hasta la sospecha de que el fin último sea la constitución de un ejército europeo «supranacional». Por ello no es infrecuente encontrar declaraciones de los responsables franceses en sentido contrario, el ministro Alain Richard, es explícito al descartar, por ejemplo, la supranacionalidad de la defensa (81). También contesta a la intención de contemplar las Fuerzas de Reacción Rápida (FRR) como el núcleo de un futuro ejército europeo —atribuida a Francia— resaltando que para Francia la definición de objetivos tampoco implica que se constituya un ejército europeo, al igual que en la Alianza cada Estado es libre de decidir si participa o no en una operación y de fijar la naturaleza y el nivel de su compromiso (82).

Sobre las relaciones Unión Europea-OTAN Francia considera que en Estados Unidos ya no se percibe la voluntad de disponer de una capacidad de acción militar europea como una oposición a la Alianza, sino como la contribución, deseada desde hace tiempo —bajo el concepto *burden sharing*— por los aliados norteamericanos. El incremento de capacidades y de acción, de los quince Estados miembros significa una mejora en la seguridad y estabilidad de su continente al servicio de los mismos valores y de los mismos objetivos que la Alianza Atlántica.

La definición francesa de la PECSO se decanta indudablemente a favor de la PECSO como instrumento de la PESC de una Unión Europea como actor global y socio paritario de Estados Unidos.

Al igual que Alemania y el Reino Unido, Francia destaca la ventaja de que goza la Unión al disponer de elementos civiles tanto diplomáticos como financieros, administrativos y técnicos, además de los militares —que es necesario potenciar— para la gestión de crisis.

PAÍSES BAJOS (*Summary of the White Paper 2000*)

Los Países Bajos, mantienen una actitud próxima a la del Reino Unido: tiene sentido hablar de la PESO sobre la base de las capacidades; está actitud pragmática hace que establezca su defensa en el marco de la

(80) «Towards a European Defence Force: Britain's Enduring Dilemma» profesor Martin Edmonds, director del Centro Internacional de Seguridad y Defensa.

(81) «... el marco adoptado que es claramente intergubernamental. En la Europa de la defensa excluimos toda dimensión supranacional y creo que esa es una de las claves de los éxitos que hemos cosechado. La definición en Helsinki de objetivos de capacidades no implica en absoluto transferir a Bruselas la determinación de la estrategia de los medios. En efecto, la programación militar seguirá siendo una competencia nacional» *Defense Nationale*, enero, 2001.

(82) www.defense.gouv.fr

OTAN sin descartar su participación en la construcción de la PECSD-IESD. Es más, manifiesta, que estos procesos son concurrentes y que la adecuación de las Fuerzas Armadas —con la mejora de su flexibilidad, disponibilidad, preparación, movilidad, potencia, permanencia, seguridad, interoperabilidad y calidad— ha sido el eje director de su Memorándum Marco y del *Libro Blanco de Defensa*. Éstos son los mismos objetivos recogidos en la ICD de la OTAN. Cuanto mayor sea el grado de cumplimiento de estos objetivos por parte de los aliados europeos mayor será la contribución militar europea a la OTAN.

Las ambiciones políticas respecto a una PESD también están sustentadas por su capacidades militares, la mejora de éstas permitirá el establecimiento de aquélla.

Para los Países Bajos la OTAN es el instrumento esencial para la promoción de la paz, la estabilidad y la seguridad, y como tal es la piedra angular de su seguridad. Considera que la Alianza debería equiparse mejor para su nuevo papel en la emergente estructura de seguridad euroatlántica (83).

Los Países Bajos sostienen que en los próximos años se verá una intensificación en la cooperación sobre la defensa europea; mantiene que las opiniones sobre esta cuestión se han vuelto más pragmáticas, parcialmente por la necesidad de mejorar las capacidades europeas, lo que favorecerá el desarrollo de la defensa europea. En este contexto, considera que es prioritario definir la relación entre la Unión Europea y la OTAN. Con este propósito manifiesta que se deben crear estructuras permanentes ancladas en el TUE (84).

El incremento de las capacidades que pretenden los Países Bajos, para sus Fuerzas Armadas, debe ser entendido como un esfuerzo para mejorar las capacidades militares europeas. Esto también beneficiará la vitalidad y cohesión de la OTAN, tal y como destaca su concepto estratégico.

DINAMARCA (www.fmn.dk)

Dinamarca ejerció una abstención (*optout*) en materia de política de defensa en el seno de la Unión Europea. El Consejo Europeo de Edimburgo, en el mes de diciembre 1992, aceptó la no participación de Dinamarca en la elaboración y aplicación de las decisiones y acciones de la Unión que ten-

(83) *Foreign Policy and Defence 2001*. Ministry of Foreign Affairs. Países Bajos.

(84) *Foreign Policy and Defence 2001*. Ministry of Foreign Affairs. Países Bajos.

gan repercusiones en defensa (85). Esta abstención significa no sólo la primacía de la OTAN en la defensa europea, es una opción por la exclusividad. La OTAN continuará siendo en el futuro el principal garante de la seguridad en la región danesa y como tal la pertenencia a la OTAN y su garantía de seguridad intrínseca, sigue siendo el elemento central de la política de defensa de Dinamarca.

Así Dinamarca manifiesta que la totalidad de sus Fuerzas Armadas están asignadas a la estructura de la OTAN; la mayoría de las fuerzas, tras la aprobación parlamentaria pueden ser puestas bajo mando de la OTAN, tanto para la defensa colectiva como para operaciones de mantenimiento de la paz. La abstención en el seno de la Unión Europea —en cuestiones relacionadas con la defensa— hace prever que su participación militar en la PECSD sólo será posible a través de la OTAN, o su pilar europeo definido bajo el concepto IESD.

En términos prácticos de las tres opciones de una operación militar de la Unión Europea, esto es, con participación de la OTAN —en sus modalidades de recurso a las capacidades y medios, o únicamente al planeamiento de la OTAN— o una operación «autónoma» de la Unión Europea sin recurrir ni a las capacidades ni a los medios de la OTAN; es previsible que Dinamarca participe únicamente en la primera de ellas; una operación de la Unión Europea con la utilización de medios y capacidades de la OTAN.

Dinamarca no se opone a la PECSD, simplemente participa con un escrupuloso respeto a sus reservas (*optout*) sobre la defensa en atención al Protocolo quinto anexo al Tratado de Amsterdam. Se refiere a la dimensión de seguridad y defensa europeas bajo la forma de IESD —como pilar europeo de la OTAN— pero admite que Europa debe incrementar sus capacidades de defensa y fortalecer la PESC para, si es necesario, permitir a la Unión Europea tomar medidas de naturaleza militar. Por lo demás se limita a describir el proceso que hasta ahora a seguido la dimensión de defensa y gestión de crisis en el seno de la Unión Europea.

GRECIA (www.mod.gr/fylladia/white_bibile_2k)

En el *White Paper of the Hellenic Armed Forces*, Grecia no hace mención alguna a la PECSD, es más, ni siquiera menciona la existencia de un pilar europeo en el seno de la OTAN. La falta de reflexiones sobre las relaciones entre la dimensión de defensa en la Unión Europea y la OTAN

(85) Sección C, Anexo 1, DO C 348 de 31 de diciembre, 1992.

llega hasta el punto que no se relacionen los procesos PECSD e IESD, limitándose a manifestar que Grecia debe optimizar las ventajas de la participación en alianzas y organizaciones de seguridad colectiva (OTAN, UEO, OSCE y Unión Europea) para proteger sus intereses nacionales al tiempo que cumple escrupulosamente sus compromisos en ellas. La política de Grecia en las organizaciones internacionales, que define como diplomacia de defensa, no es homogénea: en la Unión Europea apoya los esfuerzos en el establecimiento de una política de defensa común de la Unión Europea —con la UEO como su pilar defensivo— participando activamente en su desarrollo mientras busca un papel importante en las estructuras de planeamiento y toma de decisiones; y la OTAN donde participa activamente en las actividades, ejercicios, procedimientos y mecanismos de decisión de la Alianza; apoya la evolución de la OTAN hacia una organización de seguridad común, así como el proceso de ampliación con el propósito de reforzar el equilibrio que garantiza la paz y estabilidad en las variadas regiones de la OTAN especialmente en su flanco sur.

La posición de Grecia en la OTAN viene marcada por la identificación de la amenaza turca (86), el vínculo trasatlántico que tanto defienden los demás aliados europeos carece de ventajas respecto de la posición de Turquía, por ello, procura una mejora de la relación bilateral con Estados Unidos. Para Grecia las relaciones bilaterales con Estados Unidos cobran especial relevancia, puesto que participan en igualdad de condiciones que Turquía en la OTAN, y pretende que Estados Unidos colabore en el mantenimiento del equilibrio militar entre Grecia y Turquía. Esto puede explicar también su posición de apoyo a la dimensión de defensa en la Unión Europea donde Turquía no es socio.

FINLANDIA

En el *European Security and Finnish Defence: Report by the Council of State to Parliament*, Finlandia realiza una interpretación coherente con sus intereses del modelo de seguridad europeo. Manteniendo su *status* de no alineado, declara los beneficios que en materia de seguridad y defensa reporta su pertenencia a la Unión Europea. Así manifiesta que la pertenencia a la Unión Europea ha incrementado la claridad y fortaleza de la posición internacional de Finlandia.

(86) «El eje central de nuestra estrategia militar es la disuasión de la amenaza turca», apartado 2.3 *White Paper of the Hellenic Armed Forces*. www.mod.gr/fylladia/white_bibile_2k

Aunque la pertenencia a la Unión Europea no implique garantías en materia de seguridad, Finlandia interpreta que se garantiza la protección basada en el principio de solidaridad.

Finlandia apoya el fortalecimiento y la efectividad de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea y participa de forma activa en el desarrollo de una dimensión de seguridad y defensa de la Unión. Para Finlandia no hay tensión alguna entre la PECSD y la IESD pues sólo puede pertenecer a la primera. Junto a Suecia se siente inspiradora del actual resultado de la PECSD, al proponer la ampliación de los poderes de la Unión, superando la política de estabilidad y la diplomacia de gestión de crisis, incluyendo la gestión militar de las crisis, sin implicar que la Unión Europea se dote de una estructura militar. Finlandia hace una decidida defensa de la dimensión de defensa europea, tal como se establece en los términos del Tratado, y ha sido un firme defensor de la incorporación de la UEO —en la que es observador— a la Unión Europea.

Sin ser miembro de la OTAN —forma parte de la Asociación para la Paz desde mayo de 1994— la mención que realiza a ésta, y a su proceso de ampliación, incrementan la impresión de ser «consumidor» de seguridad y actor en un foro al que no pertenece. Así cuando manifiesta la importancia del compromiso de Estados Unidos con la seguridad europea y la garantía que el mantenimiento de las capacidades de la OTAN supone para la defensa de Europa, parece admitir que participa —a través de la Unión Europea— de la protección de este paraguas al que no contribuye.

Pero es en el seguimiento del proceso de ampliación de la OTAN donde se observan los mayores esfuerzos por influir en la decisión, hasta el punto que el diálogo bilateral sobre la ampliación que Finlandia comenzó con la OTAN, en mayo de 1996, no buscaba la pertenencia a la OTAN sino la posibilidad de seguir atentamente el proceso de ampliación. Para Finlandia es especialmente importante el efecto de la ampliación en la región del mar Báltico, en las relaciones entre la OTAN y Rusia, y en el mantenimiento de la independencia y seguridad de los Estados bálticos.

El desarrollo de la ampliación de la OTAN en el área del mar Báltico es esencial para la estabilidad y seguridad de la región, y de Finlandia como país neutral. Es muy posible que la modificación en la posición rusa, tras los atentados del día 11 de septiembre, haga que Finlandia —en incluso Suecia— se replanteen su oposición frontal a participar en la OTAN (87).

(87) HEROLF, G.: «Swedish Institute of International Affairs». Seminario sobre la Presidencia española de la Unión Europea Fundación «José Ortega y Gasset», Madrid, 23 de noviembre, 2001.

PORTUGAL (*Libro Branco da Defesa Nacional 2001*)

En su *Libro Branco da Defesa Nacional 2001*, Portugal expresa claramente que la construcción de la PECSD, que confiere a Europa una mayor autonomía en su PESC, no supondrá alteración alguna en la geometría del espacio euroatlántico en el que se inserta —en el seno de la Alianza Atlántica— Portugal. Para este país el espacio euroatlántico representa el máximo denominador común en el que se desarrollará el trabajo estratégico de defensa de sus intereses nacionales y el de sus aliados (OTAN) y socios (Unión Europea) en el ámbito de la defensa colectiva y la seguridad internacional.

Para Portugal la OTAN continúa siendo la referencia insustituible en la defensa colectiva de sus miembros así como esencial en las misiones de mantenimiento de la paz. No parece que Portugal encuentre dificultades en el desarrollo armónico de la PECSD y la IESD; declarando que el desarrollo de una IESD en el marco de la OTAN y el aprovechamiento de la herencia de la UEO, cuyas funciones serán progresivamente asumidas por la Unión Europea, constituyen factores dinamizadores de la PECSD capaces de garantizar la consolidación y operatividad de los mecanismos de la PESC de la Unión Europea.

Asume que Europa debe establecer condiciones de mayor eficacia en materia de acción diplomática y de seguridad y defensa. Y aboga por el cumplimiento de la ICD de la OTAN con especial incidencia en la mejora de la interoperatividad entre las fuerzas de los países aliados y de estas con los países que integran la Asociación para la Paz.

Portugal considera que debe participar activamente en los procesos de decisión de las organizaciones de seguridad y defensa, en defensa de sus intereses y corresponsabilizarse de acuerdo con sus capacidades reales.

Curiosamente, sólo aborda el concepto y empleo de las FOCC de la OTAN, en relación con la mejora de la eficacia en la conducción de operaciones de carácter multinacional y no como instrumento para poner a disposición de la IESD los medios OTAN.

Esfuerzos nacionales para la defensa en la Unión Europea

Si el papel de la OTAN es el nudo gordiano en la definición de una PECSD, la desproporción en el esfuerzo para la defensa entre los miembros de la Unión Europea constituye una seria dificultad para el funcionamiento de la PECSD y un muro infranqueable para abordar el futuro de la defensa europea.

Presupuestos de Defensa

Observando los cuadros 1 y 2, p. 74, de los presupuestos de Defensa son evidentes dos hechos, por un lado la tremenda desigualdad en los esfuerzos para la defensa de los distintos países de la Unión Europea y por otro su continua disminución.

El desequilibrio presupuestario para la defensa en la Unión Europea se pone de manifiesto al contemplar que el Reino Unido y Francia aportan el 47% del montante total. Si se añaden Alemania e Italia, estos cuatro países, representan el 76% de lo que Europa se gasta en defensa. Si se incluye a España, cinco países participan en el 82% del «presupuesto de Defensa» de los 15 países de la Unión Europea (88).

Es evidente la desproporción entre el peso relativo de algunos países y la cuota de decisión que en el seno de la Unión Europea les corresponde.

Cuadro 1. Presupuestos de Defensa, en dólares estadounidenses año 1997.

País	Años				
	1995	1996	1997	1998	1999
Alemania	34.625	32.745	26.641	26.002	23.790
Austria	—	—	—	—	—
Bélgica	3.534	3.186	2.806	2.723	2.588
Dinamarca	3.250	3.099	2.726	2.652	2.395
España	7.243	7.014	5.942	5.888	5.464
Finlandia	—	—	—	—	—
Francia	42.240	37.861	32.711	30.703	28.353
Grecia	3.473	3.598	3.648	3.867	3.675
Irlanda	—	—	—	—	—
Italia	16.619	20.680	18.237	17.495	15.609
Luxemburgo	128	124	109	105	98
Países Bajos	8.775	8.249	6.992	6.869	6.797
Portugal	1.869	1.755	1.698	1.554	1.564
Reino Unido	35.725	34.196	35.726	36.111	33.254
Suecia	—	—	—	—	—

Fuente: ISS y UEO. *Chaillot Paper* número 43.

(88) No es menos cierto que estos mismos países suponen respectivamente el 33,9%, Francia y Reino Unido; el 72,5% Alemania, Francia, Italia y Reino Unido y el 79% Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido del PIB de la Unión Europea. Fuente: EUROSTAT, PIB 1999.

Cuadro 2. *Presupuestos de Defensa, año 2000.*

País	Millones de dólares	Porcentaje Defensa-PIB
Alemania	22.871	1,6
Austria	1.497	0,8
Bélgica	2.402	1,5
Dinamarca	2.283	1,6
España	6.857	1,3
Finlandia	1.583	1,4
Francia	26.538	2,7
Grecia	3.195	5,0
Irlanda	711	0,9
Italia	15.704	2,0
Luxemburgo	99	0,8
Países Bajos	6.047	1,8
Portugal	1.524	2,2
Reino Unido	33.890	2,6
Suecia	4.405	2,3

Fuente: *El País*, IISS y *Military Balance* (2000-2001).

No debe extrañar a nadie la incredulidad de numerosos analistas cuando comparan el gasto en defensa y la cuota de participación en la PESC y la PECSD. ¿Cuántas divisiones tiene Finlandia? Y a pesar de ello, ¿pesa lo mismo que el Reino Unido en las decisiones referentes a la PECSD? Si no se modifican radicalmente determinados instrumentos institucionales la PECSD, afirman, no podrá funcionar.

En cualquier caso el esfuerzo de cada país como porcentaje de su Producto Interior Bruto (PIB) debe converger hacia —al menos— el 2% (89). Esta cifra se considera el mínimo indispensable para proporcionar alguna posibilidad de éxito a la PECSD, tanto como expresión del compromiso de la Unión Europea en dotarse de unas capacidades suficientes, como por el cumplimiento de las responsabilidades en la OTAN bajo la IESD.

Los gastos en defensa evaluados como contribuciones nacionales de los países miembros de la Unión Europea son los aquí examinados, pero en camino hacia una futura defensa europea tendrán cada vez mas peso los ciudadanos de la Unión. Hasta el establecimiento de una posible

(89) El 5% de Grecia responde a intereses nacionales específicos y pretenden el «equilibrio» con la amenaza turca, declarada, *White Paper of the Hellenic Armed Forces*.

defensa europea los pasos intermedios deberán tener algún carácter comunitario, como puede ser la adquisición conjunta de determinado material militar —el transporte estratégico—, incluso con cargo a unos «presupuestos comunitarios». Sea por una convergencia de los presupuestos de defensa nacionales sea por una comunitarización de los gastos de Defensa, es justo reclamar un esfuerzo semejante de los ciudadanos de la Unión. Al igual que los fondos de cohesión procuran la convergencia (90) de las rentas *per cápita* de los ciudadanos de la Unión, se debe articular algún mecanismo para que en el futuro sea semejante el esfuerzo en defensa —de los intereses comunes— de cada ciudadano comunitario.

Este esfuerzo «individual» es bastante desigual como se puede comprobar en los cuadros 3 y 4, p. 76.

Cuadro 3. Gastos en defensa evaluados como contribuciones nacionales de los países de la Unión Europea.

País	Gastos de defensa en porcentaje del PIB		Por habitantes en dólares	
	Media años 1990-1994	Año 1998	Año 1990	Año 1998
Alemania	2,2	1,6	669	355
Bélgica	2,0	1,5	466	330
Dinamarca	1,9	1,6	516	477
España	1,7	1,4	233	199
Francia	3,4	2,8	751	639
Grecia	4,4	4,8	380	439
Italia	2,1	2,0	412	365
Luxemburgo	0,9	0,9	253	302
Países Bajos	2,4	1,8	496	400
Portugal	2,6	2,2	189	183
Reino Unido	3,8	2,7	688	492
Estados Unidos	4,7	3,2	1.225	824

Fuente: Partido Popular Europeo y Parlamento Europeo.

(90) Los Fondos Estructurales y de Cohesión no tienen un carácter redistributivo, son inversiones para propiciar el crecimiento económico a largo plazo, la renta *per cápita* media de una región es un criterio para ser preceptor de estos Fondos y el incremento de la renta resulta del crecimiento económico que producen estas inversiones.

Cuadro 4. Gastos en defensa evaluados como contribuciones nacionales de los países de la Unión Europea.

País	Renta per cápita año 1999 (euros)	Gasto en defensa per cápita (euros)	Porcentaje en defensa-PNB
Alemania	24.164	387	1,6
Austria	24.173	193	0,8
Bélgica	22.827	342	1,5
Dinamarca	30.770	492	1,6
España	14.198	185	1,3
Finlandia	23.585	330	1,4
Francia	22.797	615	2,7
Grecia	11.157	558	5,0
Irlanda	23.474	211	0,9
Italia	19.077	381	2,0
Luxemburgo	42.286	338	0,8
Países Bajos	23.447	422	1,8
Portugal	10.579	233	2,2
Reino Unido	22.777	592	2,6
Suecia	25.289	582	2,3
<i>MEDIA</i>	<i>21.238</i>	<i>403</i>	<i>1,9</i>

Fuente: Combinación de EUROSTAT y OTAN (*Revista de la OTAN*, otoño 2001) sobre *Military Balance* (2000-2001) y IISS.

Las Fuerzas Armadas nacionales en la Unión Europea

El gasto en defensa es un parámetro objetivo del esfuerzo militar de los países, pero parece también importante observar los recursos y disponibilidad de medios militares que son capaces de aportar. Normalmente estas capacidades están en función del volumen y distribución del gasto, la organización de las Fuerzas Armadas, la fortaleza de la industria de Defensa Nacional, la gestión de recursos y, como no, de las condiciones históricas del país en cuestión. No sorprende que el desequilibrio en capacidades y medios militares sea incluso más acusado que el de los gastos en defensa, como puede deducirse de las contribuciones nacionales —voluntarias— comprometidas en la Conferencia de Capacidades para la Fuerza de Reacción Europea (FRE) definida en el objetivo general de Helsinki. Las contribuciones nacionales comprometidas se recogen en el catálogo de fuerzas, cuadro 5.

La Conferencia sobre Mejora de Capacidades (91) confirmó el incremento de recursos comprometidos al catálogo de fuerzas, y que el volumen de

(91) Consejo de Asuntos Generales con la participación de los ministros de Defensa celebrado, el 19 de noviembre, 2001. Bruselas.

Cuadro 5. Contribuciones nacionales comprometidas, se recogen en el catálogo de fuerzas.

País	Efectivos (de tierra)	Buques	Aviones
Alemania	13.500	20	93
Austria	1.000	–	–
Bélgica	2.000	9	25
Dinamarca (a)	–	–	–
España	6.000	Grupo Alfa	40
Finlandia	2.000	–	–
Francia (b)	12.000	15	75
Grecia	3.500	–	–
Irlanda	1.000	–	–
Italia	6.000	–	–
Luxemburgo	100	–	–
Países Bajos	5.000	–	–
Portugal	1.000	–	–
Reino Unido	12.500	18	72
Suecia	1.500	–	–
<i>TOTAL</i>	<i>67.100</i>	<i>68</i>	<i>305</i>

a) No participa en virtud de su abstención en cuestiones de defensa.

b) Aporta los satélites de observación Helios.

Fuente: Asamblea Parlamentaria UEO, Documento C/1.734.

las contribuciones nacionales voluntarias supone más de 100.000 efectivos, 400 aviones de combate y 100 buques, satisfaciendo los requisitos definidos en el objetivo general; y acordó el establecimiento de un plan de acción sobre capacidades europeas. Dicho plan —que no dispone de mecanismos de «verificación»— se basa en: el incremento de la efectividad y eficiencia del esfuerzo en las capacidades militares europeas (evitando la fragmentación); la aproximación «de abajo hacia arriba» en la cooperación de defensa europea (decisiones nacionales voluntarias); la coordinación entre los miembros de la Unión Europea y cooperación con la OTAN (evitar duplicaciones innecesarias y asegurar la debida coherencia y transparencia con la OTAN); y la importancia del apoyo de la opinión pública (92).

Observando en el cuadro 6, p. 78, de efectivos de las Fuerzas Armadas nacionales de los países de la Unión Europea y su contribución a la FRE

(92) Sobre la transparencia y publicidad necesarias para obtener el apoyo de la opinión pública, el autor quiere hacer notar la escasa cobertura de estos temas en los medios de comunicación y las deficiencias de la Unión Europea en la información sobre estas cuestiones.

Cuadro 6. Efectivos de las Fuerzas Armadas nacionales de los países de la Unión Europea.

País	Efectivos año 1999	Porcentaje de participación en la FRE	Porcentaje de participación con rotación (×3) en la FRE
Alemania	332.800	4,06	12,17
Austria	40.500	2,47	7,41
Bélgica	41.800	4,78	14,35
Dinamarca	24.300	—	—
España	186.500	3,22	9,65
Finlandia	31.700	6,31	18,93
Francia	317.300	3,78	11,35
Grecia	165.600	2,11	6,34
Irlanda	11.500	8,70	26,09
Italia	265.500	2,26	6,78
Luxemburgo	800	12,50	37,50
Países Bajos	56.400	8,87	26,60
Portugal	49.700	2,01	6,04
Reino Unido	212.400	5,89	17,66
Suecia	53.100	2,82	8,47
<i>TOTAL</i>	<i>1.791.899</i>	<i>3,74</i>	<i>11,23</i>

Fuente: Revista de la OTAN, otoño 2001.

—excluidos los componentes aéreo y naval— se comprueba que la Unión Europea, con unos efectivos totales cercanos a 1.800.000, no compromete ni un 12% de éstos —considerando la rotación—, más por incapacidad (93) que por falta de compromiso en el desarrollo de la PECSD.

El cuadro 6 demuestra la evidente inadecuación de los recursos militares existentes; ahora bien, las Fuerzas Armadas de los países europeos están sufriendo enormes transformaciones —profesionalización, modernización, externalización, y planeamiento y acción conjunta— que mejorarán sus capacidades y posibilidades de proyección; la limitación en el número de efectivos comprometidos en la FRE vendrá determinada más por los intereses en juego que por la incapacidad de su empleo. De hecho Francia contempla la posibilidad de que su Ejército de Tierra «despliegue más de 50.000 hombres en el marco de una intervención de fuerza mayor dentro

(93) Alberto Navarro, director del gabinete del secretario general del Consejo de la Unión Europea: «En el campo de la defensa, cuando se ve que hay 2.000.000 de soldados y no se pueden movilizar 40.000, hay unos serios problemas de compatibilidad, logística, transporte, comunicaciones...», *Revista CIDOB d'afers Internacionals* número 49, «Nuevos retos para la seguridad europea», p. 36.

de la Alianza Atlántica; 30.000 hombres dentro de un teatro de operaciones principal, con relevos parciales cada año; y 5.000 hombres dentro de un teatro de operaciones secundario, renovables en el largo plazo» (94). Los Países Bajos contemplan la participación en hasta cuatro operaciones simultáneas de mantenimiento de la paz, con contribuciones de entidad batallón —800 efectivos o equivalente— por un periodo de tres años (95).

Aunque nos hemos limitado a recoger las contribuciones nacionales al catálogo de fuerzas de los países miembros de la Unión Europea, no hay que olvidar que también participan en éste: Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Noruega, Polonia, Rumania, República Checa y Turquía (96).

La afirmación de que el Reino Unido y Francia son los únicos países europeos con capacidad de proyectar una fuerza «suficiente» o de proporcionar una estructura de combate, no está alejada de la realidad. Y es este el motivo de la importancia de Saint-Malo y del liderazgo que deben proporcionar en el establecimiento de la PECSD, probablemente incorporando a los otros tres «grandes» —y a Polonia cuando la Unión Europea se amplíe— al «núcleo duro» de la PESC; sin que esto implique el establecimiento de un «directorio» en la Unión Europea.

La I+D para la defensa en la Unión Europea

Otro de los debates, que se ha desarrollado habitualmente en el campo trasatlántico, se refiere a la brecha tecnológica entre Estados Unidos y Europa. La diferencia tecnológica en el equipamiento, capacidades, recursos y medios, entre las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y las naciones europeas puede provocar que sean incapaces de operar juntas (97). Esta brecha tecnológica cuelga como una «espada de Damocles», sobre la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas entre las propias na-

(94) Francia: la proyección. «En el caso del fracaso de las medidas de prevención y si la situación lo exige, los ejércitos deberán ser capaces de desplegarse fuera del territorio nacional, con el apoyo logístico adecuado. El volumen del despliegue de tropas será para el Ejército de Tierra»: www.defense.gouv.fr

(95) *White Paper* 2000, Países Bajos.

(96) Con contribuciones que varían desde los 85 efectivos de Malta, hasta los 5.000 efectivos, dos buques y un submarino de Turquía. Documento C/1734, Asamblea Parlamentaria de la UEO.

(97) «... la diferencia en I+D entre Estados Unidos y Europa puede provocar una mayor brecha tecnológica. Esto podría tener implicaciones en la capacidad de la OTAN para conducir operaciones multinacionales con efectividad. El acceso a la tecnología americana seguirá siendo particularmente importante. Para mantener este acceso podemos esperar tener que ofrecer algo a cambio», párrafo 30, *White Paper*, Reino Unido.

ciones europeas. Y de éstas con las de los «otros contribuyentes» como Chipre, Malta o Rumania.

Ante la evidencia de la existencia de esta brecha tecnológica, sólo se puede prever si esta aumentará o disminuirá en función de —entre otros parámetros como el presupuesto de Defensa o la industria de armamento nacional— los gastos en I+D.

En el cuadro 7 se muestran los presupuestos de los miembros de la Unión Europea dedicados a la I+D, específicamente los destinados a defensa.

Del cuadro 7 se deduce que —en términos porcentuales— el Reino Unido, España (98) y Francia son los países que hacen un mayor esfuerzo en la I+D relacionada con la defensa.

Cuadro 7. *Presupuestos dedicados a la I+D, destinados a defensa, países de la Unión Europea.*

País	GBAORD millones de euros año 1999	Defensa millones de euros año 1999	Porcentaje en defensa
Alemania	16.316	1.364	8,4
Austria	1.230	—	—
Bélgica	1.387	9	0,6
Dinamarca	1.183	7	0,6
España	3.819	1.146	30,0
Finlandia	1.275	18	1,4
Francia	12.914	2.937	22,7
Grecia	334	5	1,4
Irlanda	256	—	—
Italia	6.347	160	2,5
Luxemburgo	—	—	—
Países Bajos	2.911	89	3,1
Portugal	644	13	2,0
Reino Unido	9.047	3.164	35,0
Suecia	1.725	127	7,4
<i>TOTAL</i>	<i>59.388</i>	<i>9.039</i>	<i>15,2</i>

Fuente: EUROSTAT y GBAORD (*Government Budget of Appropriation Outlays for Research and Development*).

(98) Si bien la asignación de las partidas de I+D se realiza según la Nomenclatura para el Análisis y Comparación de los Programas y Presupuestos Científicos (NABS) y parece indicar, al menos para el caso español que los programas de adquisición (F-100, *Leopard* y *Eurofighter*) han sido incluidos —por hacerlo así el presupuesto del Ministerio de Ciencia y Tecnología— en las partidas de I+D.

Es discutible que este parámetro permita evaluar la futura interoperabilidad de las Fuerzas Armadas europeas, puesto que las diferencias entre Alemania, 8,4% y los Países Bajos, 3,1%; no parecen un impedimento para que hayan establecido un cuerpo de ejército común (99). Pero, en cualquier caso, parece que hay países de la Unión Europea que han renunciado a mejorar, por esta vía, sus capacidades tecnológicas aplicadas al campo militar.

Duplicación, colectivización y especialización

Duplicación

La cuestión de la duplicación ha sido uno de los aspectos relevantes que se ha planteado en el binomio PECSD-IESD y que subyace en las discusiones sobre el papel de los miembros en la Unión Europea-OTAN. Expresiones como duplicación innecesaria complican enormemente esta discusión pues se admite que algún tipo de duplicación es imprescindible, en particular en el año 2001, se referían a la duplicación de los esfuerzos de planeamiento de la Unión Europea (en los niveles operativo, táctico y estratégico).

El tema de la duplicación se formula en el seno de la OTAN con la declaración de los requisitos del Gobierno norteamericano para la IESD (100): que no supusiera una duplicación de esfuerzos, ni un desacoplamiento en el vínculo trasatlántico, ni una discriminación para los socios de la OTAN. En mayor o menor medida esta formulación fue adoptada por los miembros europeos de la OTAN desde el Reino Unido (101) a España.

Aunque la discusión se haya planteado en la duplicación de esfuerzos Unión Europea-OTAN, no conviene olvidar que ninguna de estas Organizaciones dispone realmente de medios «propios» —los medios serán los que los socios y aliados estén dispuestos a aportar— por lo que en realidad lo que se discute es la duplicación a nivel nacional y, en su caso,

(99) «...salvo los *marines*, todas las unidades forman parte del Cuerpo de Ejército de Alemania-Países Bajos, que contiene 21 unidades holandesas de entidad batallón», *White Paper* 2000, Países Bajos.

(100) Las «tres Des» de Madeleine Albright, secretaria de Estado de Estados Unidos.

(101) «El desarrollo de la IESD fue acertada y positiva, pero consideramos que las «tres Des» —no Duplicación, no Desacoplamiento y no Discriminación— son de importancia capital. El trabajo para dotar a Europa de capacidades militares mejoradas no debería ser desbancada por los debates sobre las relaciones institucionales de la UEO y la Unión Europea» párrafo 177, tercer Informe del Comité de Defensa de la Cámara de los Comunes.

del planeamiento y conducción de operaciones de las Fuerzas Armadas junto con las demás naciones aliadas. Evidentemente existe un problema de duplicación, fundamentalmente en el seno de estas organizaciones, con respecto al mantenimiento de unos medios nacionales: las Fuerzas Armadas completas, independientes y autónomas.

La capacidad de planeamiento de Estados Unidos es incuestionable y los recursos a ella destinados nada despreciables. Sus intereses estratégicos globales así lo requieren, y si bien para Asia, el Pacífico o el continente africano dispone de capacidades propias, para sus intereses en la zona euro-atlántica —de difícil definición geográfica— comparte el planeamiento en el seno de la OTAN. Lo que para Estados Unidos resulta una planificación «sectorial» euroatlántica resulta para la mayoría de las naciones europeas un espacio máximo y superior al de sus intereses nacionales, pero compatible con las necesidades de la PECSO. En realidad en el seno de la OTAN la capacidad de planeamiento de Estados Unidos, a diferencia de los demás aliados, no está duplicada y es equivalente a la propia.

En el desarrollo de la PECSO está justificada la necesidad de unas capacidades de planeamiento propias y autónomas, de hecho las nuevas estructuras políticas y militares permanentes de la Unión Europea —el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor de la Unión Europea— serán responsables del planeamiento a nivel estratégico. Luego debe considerarse que esta duplicidad —con la existente en la OTAN— es necesaria. Sobre el planeamiento a los niveles operativo y táctico en el seno de la Unión parece que si se recurre a medios y capacidades de la OTAN, este planeamiento será conducido en SHAPE bajo la supervisión de DSACEUR —que probablemente actúe como comandante operacional al frente de una cadena de mando desgajada de la estructura de mando de la OTAN— bajo el control político y dirección estratégica de la Unión Europea; si no se recurre a medios y capacidades de la OTAN, serán los cuarteles generales nacionales o multinacionales europeos los encargados de planear las operaciones y proporcionar la cadena de mando. Así la duplicidad parece que sólo lo será de «sombrero»: nacional, europeo u OTAN.

No parece, en ningún caso, que pueda evitarse la duplicidad de planeamiento a nivel nacional y europeo puesto que supondría la renuncia a las capacidades nacionales y la cesión de la soberanía a la Unión Europea bajo un concepto estratégico propio, que por definición excluiría muchos intereses nacionales. Es quizá ésta la bondad del concepto *misiones Pe-*

tersberg, algo sobre lo que los Quince pueden estar de acuerdo para ir avanzando en la coordinación de los medios nacionales y la mejora de las capacidades militares de Europa en su conjunto.

Colectivización y especialización

Los países europeos tienen capacidades propias y autónomas, la PECSD debe intentar, no obstante, unificar o coordinar determinados procesos de planeamiento, adquisición, instrucción, adiestramiento y doctrina entre los miembros de la Unión Europea. En este camino de unificación la PECSD, cuyo destino final debería ser la defensa europea, no debe buscar la armonización sino la convergencia, pues no puede pretenderse que países que han adquirido determinadas capacidades prescindan de ellas.

Desde la Cumbre de Helsinki con el establecimiento del *Headline Goal* hay un objetivo de fuerzas comunes en la Unión Europea, en aras de la interoperabilidad se procura que los elementos y el material sea asimilable —fundamentalmente con la ICD—, e incluso se plantea —en un futuro— la necesidad de un concepto estratégico europeo, una doctrina homologable y unas necesidades operativas comunes.

En el proceso de integración europea cuanto más soberanía se transfiera a las instituciones supranacionales, mayor será la necesidad de disponer de medios comunes, de los elementos necesarios para que tomada una decisión, pueda planearse y ejecutarse. La discusión reside en el papel que los países otorgan a la PESC y en los instrumentos que están dispuestos a aportar para respaldarla.

Todos los países cuentan con capacidades y elementos independientes y autónomos y ninguno parece querer renunciar a tenerlos. Los intereses nacionales y sus Conceptos Estratégicos propios, hacen imprescindible el mantenimiento de estas capacidades nacionales para la ejecución —nacional y autónoma— de las decisiones que consideren adecuadas.

El mantenimiento de Fuerzas Armadas nacionales con todas las capacidades —aunque sea en pequeñas dimensiones— no podrá sobrevivir demasiado tiempo, los requerimientos técnicos, el coste de mantenimiento y la eficacia en la asignación de los recursos harán imposible que todas las naciones dispongan de todas las capacidades necesarias para todo el espectro de misiones posibles. Para la defensa colectiva esto ya es un hecho, y ningún país —al menos europeo— pretende garantizar su integridad territorial —si ésta estuviera amenazada— únicamente con los recur-

tos propios; los aliados —sea individual o colectivamente— o los medios que se poseyeran en común son imprescindibles. Para el resto de misiones, entre las que se incluyen las *misiones Petersberg*, las declaraciones son llamativamente contradictorias: los Países Bajos manifiestan que:

«No pueden permitirse unas Fuerzas Armadas altamente especializadas, deben poder ser empleadas en todo el rango de misiones: desde misiones de combate y asistencia militar hasta el apoyo en misiones de las autoridades civiles» (102).

El Reino Unido afirma que:

«La presión sobre los presupuestos de Defensa continuará... probablemente fortalecerá la consideración de la especialización y el reparto de misiones entre los aliados» (103).

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

La especialización de la PECSD conforme a las *misiones Petersberg* —aunque abarquen un espectro muy amplio— puede considerarse un hecho, está por ver si entre los miembros de la Unión Europea existirá una nueva especialización o un reparto de misiones. Existen numerosas reservas para establecer excesivas diferencias entre las misiones y capacidades de las distintas Fuerzas Armadas pues quiebra el espíritu de los socios y aliados, el riesgo compartido. Podría ocurrir que los países más avanzados —especializados en lo tecnológicamente más moderno— soporten menos riesgos y bajas que los países menos desarrollados que aportarían las capacidades más básicas y de mayor riesgo, la tropa.

La especialización que implica la PECSD puede llevar aparejada la constitución de dos clases de Fuerzas Armadas en cada nación así Alemania sigue conservando su Ejército de recluta para la defensa territorial, como Finlandia, y se procura un ejército de profesionales para acciones en el exterior.

(102) Junto con «Unas Fuerzas Armadas modernas deben ser flexibles. Por esta razón las Fuerzas Armadas de los Países Bajos están basadas en un concepto modular: las Fuerzas Armadas representan un sistema de módulos que pueden participar en alianzas militares multinacionales. Deben ser capaces de operar en operaciones lideradas por la OTAN, la ONU, la UEO u otras coaliciones *ad hoc*. La antigua distinción entre operaciones de defensa colectiva y participación en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz ha dejado de existir», *White Paper* 2000, Países Bajos.

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

La especialización de las Fuerzas Armadas nacionales tiene un amplio rango de aplicación, desde la especialización por misiones (*role sharing*) —como antaño la preparación de la Armada española en la lucha anti-submarina— a la especialización por capacidades (*specialisation*), como la estructura del Pacto de Varsovia. En la especialización las Fuerzas Armadas nacionales pueden renunciar completamente a determinadas capacidades —confiando su adquisición a algún socio— o disponer de capacidades claramente insuficientes que deberían ser completadas con las de los aliados para ser efectivas; en cualquier caso dejan de ser suficientes y autónomas para la totalidad de las posibles contingencias. La carrera por la «homologación» de las Fuerzas Armadas nacionales en el desarrollo de la PECSD debe ser contemplada cuidadosamente; cada país deberá decidir como afrontar el periodo transitorio en la reestructuración de sus Fuerzas Armadas.

La colectivización puede aplicarse de dos formas: adquisición y uso común de determinados medios, o apoyo común en la reunión de medios nacionales; esto es, se puede colectivizar el apoyo al elemento (*pooling*) o el elemento en sí.

La adquisición común de medios colectivos —como la Fuerza Aérea de Alerta Temprana de la OTAN— permite disponer de medios técnicamente avanzados y costosos, prácticamente inabordable por parte de una nación europea en solitario; la utilización de estos medios no sería cuestionada para lo que hubieran acordado los propietarios —que estaría incluido en el Concepto Estratégico común— pero ¿en qué medida podrían ser empleados para conducir una operación en interés de una sola nación —o un grupo de naciones— incluso en contra de los intereses de otra u otras?

La colectivización del apoyo (*pooling*) permite la reducción de costes con una operación, entrenamiento y mantenimiento comunes. La reunión de elementos nacionales semejantes o idénticos —como una fuerza aérea «europea» de *Eurofighters*— tiene el efecto multiplicador como resultado de su dimensión; se colectivizan la formación, entrenamiento, mantenimiento y operación de las capacidades reunidas. En caso de necesidad, dichos elementos —por su titularidad nacional— pueden ser retirados y empleados por las Fuerzas Armadas nacionales.

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

El problema fundamental tanto de la especialización como de la colectivización, surge cuando se trata de salvaguardar o proteger intereses nacionales —que los socios y aliados no compartan, o que no consideren vitales— si han colectivizado determinados medios o han renunciado a mantenerlos confiando en las capacidades de un país aliado, pudieran encontrarse incapacitados para ejercer cualquier tipo de acción.

La consideración de la PESC y los intereses estratégicos europeos

La coherencia que adquiere Europa se manifiesta fundamentalmente con relación a Estados Unidos; en el campo de la seguridad y defensa esto es más que evidente, de hecho, en la OTAN se define la IESD por la sustracción de los aliados no europeos —en una definición negativa— nada sorprendente si se desconocen las dimensiones futuras de la OTAN, pero ilustrativa a efectos de comprobar la indefinición del pilar europeo.

El TUE establece los objetivos de la PESC (104): la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión; el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La definición de un concepto estratégico europeo deberá basarse en estos objetivos, pero su concreción no será fácil por la diversidad de intereses y por la carencia de instrumentos y capacidades para su «aplicación».

El interés vital, para todas las naciones sin excepción, es su integridad territorial que no puede ser contemplada, por el momento —por un Concepto Estratégico Europeo pues llevaría aparejada la defensa colectiva— excluida de los Tratados (105), delegada en la OTAN y de imposible cumplimiento con las capacidades europeas actuales (106).

(104) Tal como contempla el artículo 11 del TUE.

(105) El artículo 11.1 del TUE contempla la defensa de la integridad territorial de la Unión, pero como se pone de manifiesto en la totalidad de los libros blancos, conceptos estratégicos o declaraciones de responsables políticos, la defensa colectiva es asunto de la OTAN; es más el TUE no establece mecanismo alguno para su aplicación no hay cláusula de defensa mutua, y el artículo V del Tratado de Bruselas modificado no ha podido ser incorporado a la Unión Europea.

(106) Se entiende esta defensa colectiva como la definida en la guerra fría —contra una amenaza de las dimensiones de la extinta URSS—, la defensa de la integridad territorial contra amenazas de menores dimensiones podría ser acometida por las Fuerzas Armadas nacionales y, en su caso, el apoyo de los socios.

Los intereses fundamentales derivan de los intereses estratégicos nacionales; éstos son tan dispares que será difícil concretar un denominador común europeo en cuya defensa pueda embarcarse la Unión Europea (107).

Los intereses comunes que incluyen el suministro de materias primas y recursos energéticos, o las comunicaciones y vías marítimas siguen teniendo tintes nacionales (108). Otros intereses comunes que los socios y aliados defienden son los mismos principios y valores, y el mismo modelo político, económico y social; pero conceptualizados bajo la categoría de otros intereses, su defensa —extraterritorial— será más relevante para unos que para otros. Quizá por eso las *misiones Petersberg* definen el marco de la PECSD: la defensa de los valores e intereses difusos más que de las realidades e intereses tangibles.

El cuadro 8, p. 88, muestra las diferencias de tamaño, población y PIB, entre los países de la Unión Europea:

Pero a estas diferencias «métricas» hay que añadir las relativas a la «cultura», historia, «concepción» nacional e intereses; e]l pasado colonial —o no—, la situación geoestratégica y sus aspiraciones nacionales, contribuyen a hacer de los Quince de la Unión Europea un conjunto con intereses muy heterogéneos.

La Unión Europea incorpora a países muy dispares, desde potencias nucleares a países con intereses regionales; para contrastarlo sirva el ejemplo del Reino Unido en comparación con Grecia. Así el Reino Unido declara que:

«El “manifiesto del Gobierno” establece una amplia visión del papel del Reino Unido: fuerte en defensa; resolutivo en la defensa de nuestros intereses y defensor de los derechos humanos y la democracia

(107) Ha habido intentos en este sentido como: el documento de la UEO «European Security: a Common Concept of the 27 WEU countries» —presentado al Consejo Ministerial de la UEO en Madrid el 14 de noviembre de 1995—; el Informe de Leo Tindemans, «Report on the Gradual Establishment of a Common Defence Policy for the European Union» Comité de Asuntos Exteriores, 30 de abril, 1998; o el todavía inédito estudio de la Presidencia belga de la Unión Europea sobre los libros blancos de los países de la Unión Europea.

(108) Se afirma que la garantía del suministro de los productos energéticos y materias primas —de las que la Unión Europea es un receptor neto— tiene tintes nacionales al contemplar la acción práctica de los mecanismos para su defensa según: el origen o destino de la mercancía, o la nacionalidad de la empresa encargada de su extracción, transporte o distribución. En el sector energético europeo la nacionalidad de las industrias multinacionales ha sido fundamental para la continuidad de determinados suministros —Irak—; o el origen para la importancia estratégica «nacional» de determinadas regiones, el gas argelino.

Cuadro 8. Diferencia de tamaño, población y PIB en los países de la Unión Europea.

Pais	Superficie en miles de kilómetros cuadrados	Porcentaje superficie de la Unión Europea	Población en el año 2000 (miles)	Porcentaje de población en la Unión Europea	PIB año 1999 (millones de euros)	Porcentaje del PIB de la Unión Europea	Renta per cápita (miles de euros)
Alemania	357	11,2	82.164	21,8	1.982.381	24,9	24.164
Austria	84	2,6	8.103	2,2	195.397	2,5	24.173
Bélgica	31	1,0	10.236	2,7	233.159	2,9	22.827
Dinamarca	43	1,3	5.330	1,4	163.514	2,1	30.770
España	505	15,8	39.442	10,5	559.352	7,0	14.198
Finlandia	338	10,6	5.171	1,4	121.703	1,5	23.585
Francia	544	17,0	59.296	15,7	1.344.417	16,9	22.797
Grecia	132	4,1	10.546	2,8	117.401	1,5	11.157
Irlanda	69	2,2	3.777	1,0	87.677	1,1	23.474
Italia	301	9,4	57.680	15,3	1.099.105	13,8	19.077
Luxemburgo	3	0,1	436	0,1	18.141	0,2	42.286
Países Bajos	41	1,3	15.864	4,2	369.530	4,6	23.447
Portugal	92	2,9	9.998	2,7	105.579	1,3	10.579
Reino Unido	242	7,6	59.623	15,8	1.352.753	17,0	22.777
Suecia	411	12,9	8.861	2,4	223.910	2,8	25.289
<i>TOTAL</i>	<i>3.193</i>	<i>100</i>	<i>376.52</i>	<i>100</i>	<i>7.974.019</i>	<i>100</i>	<i>21.238</i>

Fuente: Unión Europea y EUROSTAT.

en el mundo; un aliado poderoso y fiable; un líder en Europa y la comunidad internacional», «Como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y como un país capaz y deseoso de jugar un papel relevante en la escena internacional tenemos la responsabilidad de actuar como una fuerza para el bien en el mundo», «Nuestros intereses económicos y nuestra historia nos otorgan una responsabilidad internacional» (109).

Contrasta llamativamente con Grecia que limita sus aspiraciones al entorno del Mediterráneo Oriental y los Balcanes, y manifiesta como principios de su política de defensa:

(109) Párrafos 13, 20 y 21, *White Paper*, Reino Unido.

«...la paz, la defensa de la integridad territorial y protección de la independencia nacional, la soberanía y de nuestros ciudadanos de cualquier ataque o amenaza» o «la supervivencia del helenismo chipriota, el respaldo de su voluntad y la garantía de su seguridad» (110).

Sobre los intereses económicos el Reino Unido manifiesta que:

«Nuestros intereses no están confinados a Europa. Nuestra economía se basa en el comercio internacional. Las exportaciones suponen un porcentaje mas elevado de nuestro PIB que en Estados Unidos, Japón, Alemania o Francia. Invertimos en el extranjero más de nuestra riqueza que cualquier otra economía importante. Nuestros socios económicos más importantes son la Unión Europea y Estados Unidos, pero nuestras inversiones en los países en desarrollo equivalen a la suma de alemanes, franceses e italianos. La inversión extranjera en el Reino Unido supone casi el 20% de los empleos industriales-productivos. Dependemos del suministro exterior de materiales, principalmente de petróleo» (111).

Otros países no hacen apreciación alguna sobre este extremo en sus documentos relativos a la defensa.

Por último resaltar dos detalles llamativos: la constante referencia de Finlandia, en el entorno Báltico, a las actitudes rusas —muy especialmente a la península de Kola—; y la «auto limitación» (112) alemana de sus intereses —reducidos a garantizar la estabilidad de Europa—, y su papel en el mundo.

Conclusiones

La Unión Europea es un proceso, un proyecto político que sufrirá avances y estancamientos; es un proceso de construcción en el que hay numerosas deficiencias e incapacidades. La PESC europea cuenta con una treintena de funcionarios en comparación con los 40.000 «diplomáticos» y las 1.500 legaciones de las que disponen los países de la Unión Europea (113). La PECSO dispondrá de una fuerza de 60.000 efectivos

(110) Apartado 2.2, capítulo 2, *White Paper of the Hellenic Armed Forces*.

(111) Párrafo 19, *White Paper*, Reino Unido.

(112) El «complejo» —incluso constitucional— que arrastra Alemania, está lentamente cambiando, no tanto por la formulación que hace de sí misma, sino por la que hacen otros; así Tony Blair: «Es hora de que Alemania asuma que es uno de los líderes de Europa. lo que implica desempeñar plenamente su papel en política exterior y de defensa». *El País*, 21 de noviembre.

— con sus rotaciones y apoyos necesarios— en comparación con los casi 2.000.000 de efectivos de las Fuerzas Armadas nacionales de la Unión Europea. En el aspecto comparativo las naciones europeas gastan en defensa un 60% de lo que destinan Estados Unidos pero no alcanza el 20% de sus capacidades; emplean un 400% más en ayuda al desarrollo y mantenimiento de la paz, pero no tienen la misma capacidad de influencia.

La Unión Europea tiene múltiples actores distintos, con concepciones y percepciones dispares de lo que debe ser Europa y su papel en el mundo. No hay percepción de una amenaza común y no hay formulación de unos intereses estratégicos; la definición de un concepto estratégico europeo será, salvo en la declaración de los valores e intereses intangibles, muy improbable.

La PECSD se mueve a golpe de crisis —a las que ha llegado tarde—, el consenso —*a posteriori*— sobre la incapacidad europea en Kosovo y los actos declarativos sobre capacidades que han de ponerse a prueba, conducen a pensar que habrán de producirse muchas crisis para dotarse de elementos europeos creíbles que apoyen la inarticulada toma de decisiones de la Unión Europea. No obstante la operación de la Unión Europea en FYROM-Macedonia puede considerarse un éxito.

La mejora de las capacidades militares europeas —asumida la multinacionalidad de las futuras misiones— pondrá a prueba el compromiso político de los gobiernos nacionales, y a sus Fuerzas Armadas; al incremento de los presupuestos de Defensa, la profesionalización, la modernización, la externalización y la acción conjunta, se añadirán las decisiones sobre la duplicación, la especialización y la colectivización.

Es indudable que los países europeos deben gastar más en defensa, y gastar mejor.

No se comunitarizará el segundo pilar: la PESC-PECSD seguirá siendo intergubernamental; será difícil establecer «pasarelas» entre el primer pilar y la PESC-PECSD, como la adquisición de determinadas capacidades comunes (114) a cargo de un presupuesto comunitario, ni si quiera será fácil involucrar a los quince en el pago conjunto de estas capacidades.

(113) «The EU's external projection: Improving the efficiency of our collective resources» papel del secretario general-alto representante al Consejo de Asuntos Generales celebrado, el 2 de septiembre, 2000, en Evian.

(114) Como transporte, comunicaciones o inteligencia, la experiencia del A400M puede ser un buen testigo de prueba.

En la estructura institucional de la PESC-PECSD en la Unión Europea hay deficiencias. La Unión Europea carece de un Consejo de Ministros de Defensa. El funcionamiento del procedimiento de «toma de decisiones» —el consenso, el voto por mayoría cualificada, e incluso la cooperación reforzada— no agrada a nadie; la capacidad de bloqueo que tiene un país para impedir la acción de la Unión Europea es elevadísima, y la posibilidad de que una «coalición de los que quieren» actúe en nombre de una Unión Europea —en la que muchos de sus miembros o se oponen o no participan— en vez del suyo propio, altamente improbable.

En el desarrollo de la PECSD además de los quince socios —y los candidatos a la ampliación— hay dos actores relevantes: Estados Unidos y Turquía.

La posición de Estados Unidos sobre la IESD-PECSD será determinante para su desarrollo, como se ha puesto de manifiesto en los conceptos estratégicos aquí mencionados, todos los miembros de la Unión Europea otorgan una importancia capital a la OTAN y a Estados Unidos. En la construcción europea resultará muy importante el efecto desestabilizador de las distintas relaciones bilaterales de los Estados europeos con los Estados Unidos, el ejemplo dado en la coalición internacional contra el terrorismo —donde la voz de Europa ha sido ahogada por las actitudes nacionales de los países de la Unión Europea— avala este temor

El día 11 septiembre crea una doble línea de fractura: en la marginación de la OTAN como instrumento de solidaridad trasatlántica, y la debilidad de su artículo 5 —máxime cuando el país atacado considera irrelevante la asistencia de sus aliados—; y en la Unión Europea que se ha conducido por «directorios», cuando no por relaciones bilaterales.

Parece que el veto turco —al «Berlín Plus»— continuará a no ser que participe en todo el proceso de decisiones de la Unión Europea; la no-discriminación, las repercusiones estratégicas de la PECSD (115) y la «improbable» invitación a la ampliación de la Unión Europea, avalan esta posibilidad.

(115) La mayoría de los escenarios de las posibles acciones de la Unión Europea —hasta 13 *misiones tipo Petersberg*— están en la zona de influencia turca, es más, casi la totalidad en contra de sus intereses declarados.

CAPÍTULO TERCERO

ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA GESTIÓN DE CRISIS

ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA GESTIÓN DE CRISIS

Por BERTA CARRIÓN RAMÍREZ

Introducción

Es ya tópico comenzar cualquier trabajo sobre la defensa europea citando la Cumbre franco-británica de Saint-Malo. En efecto, en esa ciudad francesa el 4 de diciembre de 1998 se reunieron el *premier* británico Blair y el presidente francés Chirac. Fruto de aquella reunión fue un comunicado en el que se decía que:

«La Unión Europea necesita estar en una posición en la que pueda jugar plenamente su papel internacional» (116).

Para ello se consideraba importante conseguir la rápida implementación de las provisiones del Tratado de Amsterdam. Esto incluía:

«La responsabilidad del Consejo Europeo de decidir el progresivo diseño de una política común de defensa en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)» (117).

Las decisiones del Consejo se tomarían por métodos intergubernamentales. Para este fin, se señalaba y aquí residía la gran novedad, que la Unión Europea:

(116) Traducción propia.

(117) Como es sabido el Tratado de Amsterdam (1997), que incluyó las *operaciones Petersberg* en el Título V, entró en vigor el 1 de mayo, 1999.

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

El resto de la declaración de Saint-Malo dibujaba el esquema que debía de seguir el proceso de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO): actuación en el marco institucional de la Unión Europea (Consejo Europeo, Consejo de Asuntos Generales, reuniones de ministros de Defensa) (118) y la toma en consideración de la posición de los Estados europeos (119) no miembros de la Unión Europea, en aras de la solidaridad. Puesto que se estaba pensando en actuaciones en las que la OTAN no operara como tal se indicaba la necesidad de que la Unión:

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

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

Desde entonces el proceso fue avanzando, ya en el seno de la propia Unión Europea. El Consejo de Colonia (junio de 1999), comenzó a perfilar las nuevas instituciones que servirán para impulsar la posibilidad de esas *operaciones Petersberg* (120): el Comité Político y de Seguridad (COPS) órgano creado a partir del Comité Político de Amsterdam, el Comité Militar (CM) y el Estado Mayor (EM). El Consejo de Helsinki (diciembre de 1999), sobre la base fundamentalmente de los documentos presentados por franceses y británicos fijó el objetivo de fuerza de la Fuerza de Reacción Rápida (FRR) (*Headline Goal*), —en base a una cooperación voluntaria— los Estados miembros deben estar en condiciones en el año 2003 de desplegar en un plazo de 70 días y mantener sobre el terreno un mínimo de un año fuerzas militares de un año fuerzas militares de hasta 50.000 o 60.000 personas capaces de ejercer toda la gama de *misiones Petersberg*. El Consejo de Feira, (junio de 2000) avanzó enormemente en los aspectos civiles de la gestión de crisis. En efecto, estableció las áreas de trabajo en este campo, en el que se establecen las áreas de trabajo de los aspectos

(118) Nótese que a la Comisión ni siquiera se la menciona, cuando sin embargo, el artículo 18 del TUE, dentro del Título V, señala que estará plenamente asociada a los trabajos PESC. Es cierto que aquí estamos en un paso más allá, que ya no es el terreno de la PESC sino el de operaciones militares. En cualquier caso la no mención nos parece significativa.

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

(120) Recuérdese que estas operaciones son las humanitarias y de rescate, las de mantenimiento de la paz, y las de gestión de crisis utilizando fuerzas de combate, incluidas las de imposición de la paz.

civiles de la gestión de crisis, entre las que destaca la de la policía que serviría en esas misiones para la que se estableció el objetivo numérico también para el año 2003, de 5.000 policías, de los cuales 1.000 serían movilizables en 30 días (121). Por otro lado, a partir de Feira se constituyeron los cuatro grupos de trabajo correspondientes a los diferentes acuerdos a los que se ha de llegar con la Alianza Atlántica: seguridad, objetivos de capacidad, modalidades de acceso de la Unión Europea a los recursos y capacidades de la Alianza y definición de acuerdos permanentes de consulta.

Niza (diciembre de 2000) supuso la fijación de las competencias definitivas de los órganos permanentes (COPS, CM y EM) y la «oferta» de acuerdos de relación que la Unión Europea hacía a los Estados europeos aliados no miembros de la Unión y a los candidatos, por un lado y por otro a la propia Alianza. Por otra parte estableció el mecanismo de revisión de las capacidades que los Estados miembros, los candidatos al acceso a la Unión Europea y los miembros europeos de la OTAN habían ofrecido en la Conferencia de Capacidades de noviembre de 2000 (122). Niza fue además, desde el punto de vista más «comunitarizante» una cierta decepción. Así, el Tratado de Niza, en fase de ratificación cuando se escriben estas líneas, excluyó en su artículo 27 B de las cooperaciones reforzadas las cuestiones militares que tuvieran repercusión en el ámbito de la defensa.

Cuando se celebró el Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001) ya habían entrado en funcionamiento las estructuras definitivas (el COPS y el CM en el mes de enero y el EM en junio) y se habían puesto en funcionamiento los principios de Niza en la relación con los países aliados no miembros de la Unión Europea y con los candidatos al acceso a la Unión Europea. El informe de la Presidencia sueca, en sus anexos, daba cuenta

(121) Además del área de trabajo de policía los otros grupos son el fortalecimiento del Estado de Derecho, el fortalecimiento de la Administración civil del Estado y Protección Civil.

(122) Lo que se conoce como Conferencia de Capacidades fue un Consejo de Asuntos Generales ampliado a ministros de Defensa que tuvo lugar el 20 de noviembre de 2000. El día 21 de noviembre se celebró una reunión de la Unión Europea con las dos categorías de países que han sido anteriormente citados (países candidatos al acceso y miembros europeos de la OTAN) que están dispuestos a contribuir de alguna manera a la PECSD. El 20 de noviembre de 2001 se celebró la segunda Conferencia de Capacidades. En la misma se constataron avances en las lagunas existentes el año anterior (como por ejemplo unidades de transmisiones, de infantería blindada, de guerra electrónica, la búsqueda y rescate en combate, medios aeronavales). Todavía han de hacerse progresos en sectores tales como movilidad operacional de las fuerzas de tierra o los medios de evacuación marítima y a pesar de las mejoras ha de avanzarse además en comunicaciones e información. Hay que resaltar el hecho de que el mecanismo de revisión de capacidades, que supuestamente debía de haberse aprobado en este Consejo no se hizo.

de los grandes avances que se habían producido en su semestre en lo relativo a los aspectos civiles de la gestión de crisis, con la celebración de una Conferencia de Representantes de las Policías de los Estados miembros en la que se empezaron a fijar las contribuciones de los Estados para alcanzar el objetivo de Feira. Además, se concretaron aún más los objetivos en el terreno de la gestión civil de crisis.

En la Declaración de Saint-Malo, como hemos visto, se hacía referencia a la necesidad de que Europa contara con una industria de defensa competitiva. En este terreno los esfuerzos han fructificado fuera del ámbito la Unión Europea. De esta forma, en febrero del año 2001 entró en vigor la Convención creadora de Organismo Conjunto de Cooperación en Asuntos de Armamento (OCCAR) de la que forman parte Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, previéndose que antes del final del año 2001 se adhieran España y Bélgica. OCCAR tiene como objetivo principal la gestión centralizada de grandes programas (123), consiguiendo el equilibrio entre suministradores y suministrados. Se espera que a medio plazo se convierta en una Agencia Europea de Armamento, pasando a ser una Agencia más de la Unión Europea.

En esta introducción sería conveniente hacer una precisión terminológica puesto que se está hablando de una política común de seguridad y defensa, términos que pueden inducir a confusión. Para ello nada mejor que recurrir al esclarecedor informe aprobado por el Parlamento Europeo de noviembre de 2000 (124), que señalaba que el empleo del término «defensa» no supone, desde luego, el que exista en la Unión Europea un compromiso de defensa común. La PECSD está diseñada para la gestión de crisis, para las *operaciones Petersberg*. Por su parte, el concepto de seguridad en el contexto de la PESD es un concepto omnicompreensivo. No existe verdadera seguridad si hay amenazas internas o si las líneas de comunicación o de suministros están en peligro. La defensa, por su parte, consiste en una serie de recursos ordenados al servicio de la seguridad, puede decirse por tanto que defensa se identifica con las Fuerzas Armadas. En el momento presente la defensa territorial de los Estados miembros queda excluida del campo de la PECSD, lo que lleva a la siguiente pregunta: ¿por qué esta nueva política se llama PECSD? En este título defensa es sinónimo de recursos militares y estos recursos pueden ser usados tanto para proteger el territorio de un Estado como para reali-

(123) Gestionará el contrato del avión de transporte A 400 M. España participa de momento como miembro asociado en este programa.

(124) A 5-03339/2000.

zar operaciones dentro de la PECSD. En consecuencia, el futuro inmediato hace referencia a Ejércitos con multitud de propósitos. Por otro lado, el adjetivo «común» debería desaparecer puesto que estamos aún en el segundo pilar (a pesar de que se utilicen recursos civiles pertenecientes en puridad al primero). Por tanto, concluye el informe del Parlamento, el adjetivo «común» es usado en el sentido de «conjunto», *joint* en inglés, y no en el auténtico de «común».

Los órganos de gestión de crisis en la Unión Europea: COPS, CM y EM

Se ha hecho mención en el rápido repaso a la evolución del proceso PECSD a la creación y atribución de competencias en los distintos Consejos Europeos a los nuevos órganos (125). Aún asumiendo lo poco atractivo de cualquier enumeración de competencias ello nos parece conveniente para que se entiendan las reflexiones que sobre los mismos haremos posteriormente. (126).

Comité Político y de Seguridad

Antes de comenzar a hablar del COPS hemos de hacerlo brevemente de la Unidad de Planificación de la Política y Alerta Rápida (UPPAR). Ésta, prevista por la declaración número seis del Tratado de Amsterdam, se establece en el seno de la Secretaría General (127). Se le encomienda la

(125) Las competencias de cada uno de estos órganos se pueden encontrar de forma detallada en el informe de la Presidencia francesa al Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000. También pueden consultarse en los anexos a las decisiones sobre su puesta en marcha como órganos permanentes, véase, *Diario Oficial de la Comunidad Europea (DOCE)* número L 27, 30 de enero de 2001 (COPS y CM) y *DOCE* número L 155 de diciembre de 2001 (EM).

(126) Este nuevo entramado necesita ser verificado, por ello el Consejo de Asuntos Generales del día 15 de mayo de 2001 aprobó dos documentos en los que se preveían ejercicios para chequear ese funcionamiento. El primero recogía los objetivos y el segundo el programa concreto. Los objetivos serán la verificación de la coordinación entre las instituciones europeas y los Estados miembros, la interacción entre los instrumentos civiles y militares, el funcionamiento de las relaciones con la OTAN, las consultas con los Estados europeos de la OTAN, no miembros de la Unión Europea y con los países candidatos, los mecanismos de cooperación con organizaciones como ONU, OSCE, y Consejo de Europa y la consulta con otros socios potenciales, como por ejemplo las ONG. En mayo de 2001, a nivel de grupos de trabajo, se produjeron los primeros ejercicios a nivel comunitario, los cuales continuaron en el mes de octubre. Los que implican a la OTAN y a los terceros Estados tendrán que esperar hasta el año 2003. Posteriormente será el Consejo el que apruebe la programación anual de ejercicios, sobre la base de una previsión quinquenal.

(127) Por su parte dentro de la Secretaría General como tal existe una Dirección General de Relaciones Exteriores dentro de la cual a la Dirección VII se ocupa de la seguridad y defensa: 1. Seguridad y defensa, relaciones con la OTAN, desarme, no proliferación, armamento. 2. Control de la exportación de los bienes de «doble uso». 3. OSCE y procesos asociados.

evaluación y alerta rápida sobre situaciones que pudieran tener incidencia sobre la PESC, incluidas, por tanto, las crisis potenciales. La declaración preveía la necesidad de cooperación con la Comisión para que hubiera una coherencia de la PESC con los aspectos comunitarios de las relaciones exteriores, en materia económica y de desarrollo. Se estableció en octubre de 1999 (coincidiendo con el nombramiento del primer alto representante). Está compuesta por diplomáticos procedentes de los 15 Estados miembros, tres funcionarios del Secretariado del Consejo, y uno de la Comisión y un militar con rango de oficial con experiencia en OTAN-Unión Europea Occidental (UEO) (128).

Los Grupos en los que se divide la UPPAR son los siguientes:

1. Grupo «Política de Seguridad y Defensa».
2. Grupo «Balcanes Occidentales-Europa Central».
3. Cuestiones horizontales. América Latina.
4. Rusia y Ucrania. Estados bálticos y Asia.
5. Mediterráneo-Barcelona. Oriente Próximo-África.
6. Administración-seguridad.
7. Centro de Situación-Célula de Crisis (desde marzo de 2000).
8. Unidad de Policía (creada por el secretario general durante la Presidencia sueca de la Unión Europea, primer semestre de 2001).

El secretario general por otra parte piensa crear una célula centrada únicamente en el terrorismo. El COPS por su parte, está formado por representantes de los Estados miembros a nivel de embajador, que se reúnen dos veces por semana en Bruselas. Tiene su origen, como ya señalamos en la introducción, en el Comité Político que preveía el artículo 25 del Tratado de la Unión Europea (TUE), reformado por el Tratado de Amsterdam, el cual ya tenía como funciones el seguimiento de la situación internacional y la formulación de dictámenes dirigidos al Consejo. Conforme a lo decidido en el Consejo Europeo de Niza el secretario general-alto representante puede, tras consultar con la presidencia y sin perjuicio del artículo 18 del TUE (129) presidir el Comité Político y de Seguridad, sobre todo en caso de crisis. Respecto de las funciones que se atribuyen al COPS señalemos las que consideramos más importantes:

1. Tener conocimiento de la situación internacional en lo que atañe a la PESC y en base a ello contribuir a la definición de la PESC y de la

(128) Los datos relativos a la composición de la UPPAR, han sido extraídos de *Chaillot Paper* número 43. *European integration and Defence: the Ultimate Challenge?* Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO. 2000.

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

PECSO, mediante dictámenes (130) dirigidos al Consejo, ya sea a petición de éste o por propia iniciativa, así como vigilar la ejecución de los mismos.

2. Ser interlocutor preferente del alto representante y de los representantes especiales.
3. Coordinar y supervisar los trabajos que sobre la PESC hagan los distintos grupos (131).
4. Dar directrices al CM. Éste le dirigirá sus recomendaciones y dictámenes. El presidente del CM, que será el enlace con el Estado Mayor Militar, participará cuando proceda en las reuniones del Comité Político.
5. Recibir información, recomendaciones y directrices del Comité para la Gestión Civil de Crisis (132).
6. Ser el órgano preferente para el diálogo con la OTAN, los aliados no Unión Europea y los candidatos (133).
7. Asumir, bajo la autoridad del Consejo, la responsabilidad de la dirección política del desarrollo de las capacidades militares.

Una vez enumeradas las competencias del COPS nos parece interesante describir el procedimiento que se prevé en caso de crisis. En esta situación el COPS será el órgano del Consejo encargado de examinar, dentro del marco institucional único, las opciones posibles para responder a la misma. Su asesoramiento, que tendrá en cuenta los dictámenes del CM, revestirá la forma de informes al Consejo. Éste acordará las acciones comunes nece-

(130) El Consejo Europeo de Gotemburgo aprobó un informe del alto representante sobre la prevención por parte de la Unión Europea de conflictos. Como ejemplo de estas nuevas tareas ya el Consejo de Asuntos Generales de 16 de julio de 2001 le encargó al COPS que hiciera un debate preventivo sobre Indonesia. Aunque la Comisión realice también funciones de este tipo lo más lógico es que en los próximos años sean el COPS y los grupos creados dentro de la Secretaría General los que realicen un mayor trabajo en este sentido.

(131) Es sabido que la PESC forma desde el TUE lo que se denomina el segundo pilar y ello supone, por tanto que la forma de trabajo y la toma de decisiones sea distinta de la comunitaria o del primer pilar. En la Comisión, por otra parte, existe un comisario de Relaciones Exteriores de la Unión Europea. Hay materias, dentro de este ámbito, que tienen vertientes puramente comunitarias y otras que afectan al segundo pilar, por lo que en la práctica se ha impuesto la necesidad de crear grupos de trabajo interpilares. Es a estos grupos a los que se refiere la enumeración de funciones del COPS.

(132) Ya hemos indicado que la Presidencia portuguesa dio un tremendo impulso a los aspectos civiles de la gestión de crisis. El Comité para la Gestión Civil de Crisis se creó en mayo de 2000 (2000/354/PESC, *DOCE* número L 127, 27.5.2000) y tiene como funciones principales el intercambio de información entre la Secretaría General del Consejo y la Comisión en los aspectos relativos a la gestión civil de crisis, la coordinación de actuaciones entre ambos órganos y el ser un órgano consultivo en las materias de su competencia. El Comité funciona como un grupo de trabajo en el seno del Consejo. Está compuesto por representantes de los Estados miembros e informa al COREPER.

(133) Los países candidatos a la adhesión y los miembros europeos de la OTAN no Unión Europea ya han designado interlocutores ante el COPS.

sarias. Para la ejecución de las mismas el COPS asumirá el control político y la dirección estratégica de la Unión Europea. En todo este proceso la Comisión conservará su poder de iniciativa conforme a los Tratados y de vigilancia del cumplimiento de las acciones comunes adoptadas. Además, la Comisión informará al COPS de las medidas que haya adoptado en relación a la crisis, como también harán los Estados miembros.

El Centro de Situación se constituirá en un importante punto de la cadena, apoyando con información al COPS, del que recibirá orientaciones, y actuando bajo las directrices del secretario general-alto representante.

En la nueva estructura había que tener en cuenta al Comité de Representantes Permanentes (COREPER). Ha quedado determinado que el éste ejercerá las funciones que le atribuye el Tratado de Roma, artículo 207 y el artículo 19 del *Reglamento Interno del Consejo* de 1993 (134):

«El COREPER tiene el cometido de preparar los trabajos del Consejo y de ejecutar los mandatos que éste le confíe. Todos los puntos inscritos en el orden del día de una sesión del Consejo serán previamente examinados por el COREPER, salvo decisión en contrario de éste último» (135).

La esencial coordinación en caso de crisis se conseguirá mediante la participación del presidente del COPS en las reuniones del COREPER y en las del Grupo de Consejeros Exteriores (136) encargado de la coordinación entre el trabajo PESC y el de los demás pilares.

Comité Militar

El CM de la Unión Europea podrá estar compuesto además de por los jefes de Estado Mayor de la Defensa, por sus representantes. El CM estará presidido por un presidente (137) elegido por el propio Comité y nom-

(134) DOCE L 304 de 10 de diciembre de 1993.

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

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

(137) Desde abril del año 2001 el presidente del Comité es el general finlandés Hägglund. A modo anecdótico puede señalarse que la elección del presidente del CM por sus compañeros dio lugar a una pequeña «refriega» entre los socios comunitarios. Parece ser que Italia tenía gran interés en que su representante fuera el elegido y se molestó por el hecho de que Dinamarca, país aliado, votara a favor del candidato finlandés. La polémica hizo reflexionar a Dinamarca, que anunció que no volvería a votar en estos asuntos. La cuestión está ahora mismo sometida a dictamen del Servicio Jurídico del Consejo, véase, *Bulletin Quotidien Europe* número 7.949, de 21 de abril, 2001.

brado por el Consejo. Será un general de cuatro estrellas y ocupará el cargo por un periodo de en principio, tres años. El presidente estará apoyado por su propio equipo, y asistido por el EM, recibiendo además en los aspectos administrativos el apoyo de los recursos de la Secretaría General del Consejo. El presidente es el principal asesor del alto representante-secretario general en cuestiones militares y puede asistir al Consejo cuando se discutan asuntos de defensa. Además, cuando sea necesario, asistirá a las reuniones del COPS, pudiendo participar en los debates. Por último, el presidente del CM representa a este órgano a nivel internacional y ante el COPS y el Consejo.

El CM como tal es la fuente de asesoramiento militar en la Unión Europea y con sus actuaciones, se configura como un foro de consulta y cooperación entre los Estados miembros en el campo de la prevención de conflictos y la gestión de crisis. El COPS será el principal destinatario de su asesoramiento para lo que le enviará dictámenes, conforme a las directrices del propio COPS. Los aspectos sobre los que se centrará el trabajo del CM en este sentido serán los siguientes:

1. Elaboración del concepto global de gestión de crisis, incluidos los aspectos militares.
2. Aspectos militares relativos al control político y la dirección estratégica de operaciones y situaciones de gestión de crisis.
3. Evaluar el riesgo de crisis potenciales.
4. Informar sobre la dimensión militar de una situación de crisis y sus consecuencias en particular durante su posterior gestión, para lo que recibirá información del Centro de Situación.
5. Elaborar, evaluar y revisar los objetivos de capacidades con arreglo a los procedimientos convenidos.
6. Trabajar sobre los asuntos relativos al aspecto militar de la relación de la Unión Europea con la OTAN y con los países aliados europeos no pertenecientes a la Unión Europea así como con los candidatos.
7. Realizar la evaluación financiera de las operaciones y ejercicios.

Estas funciones como se ha podido comprobar corresponden tanto a los supuestos en los que la Unión Europea no se encuentre ante una crisis como en el caso contrario. Como hemos hecho respecto del COPS consideramos conveniente hacer una síntesis respecto de los distintos pasos que daría este órgano en una situación de crisis. Llegado el momento el CM a petición del COPS, emitiría una Directiva de Iniciación dirigida al director general del EM para que discutiera y presentara alternativas militares. Una vez presentadas el CM evaluaría el plan del EM, y lo presenta-

ría al COPS. El Consejo sería el encargado de elegir la correspondiente opción militar. En ese momento el CM autorizaría una Directiva Inicial de Planeamiento para el comandante de la operación. El comandante de la operación (que sería lógicamente nombrado por el Consejo) elaboraría el concepto de operación y el plan de operaciones. Ambos documentos serían evaluados por el CM para su remisión al Consejo, que habría de aprobarlos. En el supuesto de que la operación llegara efectivamente a realizarse el CM sería el encargado de vigilar los aspectos de la misma con el apoyo con el apoyo del asesoramiento del EM.

Estado Mayor

Este órgano se ha diseñado como un Secretariado del Consejo, dirigido por un general de tres estrellas. Está compuesto por personal reclutado en los Estados miembros (138). El EM constituye el vínculo entre el CM y los recursos militares de los Estados miembros. Desde este punto de vista ya he tenido una gran participación en la elaboración del catálogo de fuerzas y la tendrá en el mecanismo de seguimiento. Además tiene encomendado:

1. Desempeñar las funciones de: alerta temprana, evaluación de la situación y planeamiento estratégico.
2. Efectuar un seguimiento de posibles crisis, apoyándose en las capacidades adecuadas de inteligencia nacionales e internacionales.
3. Organizar y coordinar los procedimientos con los cuarteles generales nacionales y multinacionales, incluidos los que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ponga a disposición de la Unión Europea, velando en la medida de lo posible por la compatibilidad con los procedimientos OTAN.
4. Preparar y desarrollar los ejercicios de las fuerzas multinacionales.
5. Organizar y coordinar los procedimientos con los cuarteles nacionales e internacionales, incluidos los de la OTAN. En este sentido, establecerá las relaciones oportunas con la OTAN conforme al documento que regule las relaciones entre ambas organizaciones, así como también en su caso con la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

En caso de crisis además de las funciones de asesoramiento al CM que ya se han indicado más arriba determinará qué fuerzas pueden tomar parte en las operaciones militares de la Unión Europea en coor-

(138) Se prevé que el número de oficiales sea de unos 135. Es de esperar que a finales del año 2001 se haya alcanzado esa cifra.

dinación con los EM nacionales del planeamiento y cuando proceda junto con la OTAN, y recabará y procesará información específica de organizaciones de inteligencia y otros tipos de información de toda fuente disponible.

Posibilidades de mejora del funcionamiento de los órganos Unión Europea

Puesto que la Alianza Atlántica es una organización defensiva con más de 50 años de vida nos parece oportuno en primer lugar repasar brevemente alguna de sus estructuras relacionadas con Operaciones de Paz.

La Alianza Atlántica cuenta, bajo la responsabilidad del asistente del secretario general en Planeamiento de Defensa y Operaciones, de un Directorio de Gestión de Crisis y Operaciones. El Directorio (dirigido por un director) se divide a su vez en tres secciones:

1. La sección de Gestión de Crisis. La misma tiene como misiones implementar las decisiones del Consejo del Atlántico Norte relacionadas con la gestión de crisis y preparar y conducir las operaciones de este tipo.
2. La Sección de Operaciones del Consejo. Contribuye a la gestión de crisis de la OTAN con el desarrollo y la implementación de los procedimientos y organización necesarias para apoyar las necesidades del Consejo y del Comité de Planes de Defensa así como para facilitar la consulta en periodos de tensión y crisis.
3. El *Peacekeeping Staff* colabora con la gestión de crisis dando apoyo conceptual y consejo técnico sobre operaciones de apoyo. Desarrolla la política de mantenimiento de la paz así como el de la cooperación cívico-militar.

Además de esas tres secciones el director tiene a su cargo, en nombre del secretario general, el importantísimo Centro de Situación (SITCEN) aunque en la práctica el mismo es dirigido por el director del EM. Al SITCEN se atribuyen tres roles específicos: asistir al Consejo Atlántico, al Comité de Planes de Defensa y al CM, servir como punto de encuentro en la Alianza para la recepción, intercambio y diseminación de inteligencia política, militar y económica y por último actuar como vínculo con los órganos similares de las naciones miembros y de los mandos más importantes de la OTAN. El SITCEN está apoyado por un Centro de Comunicación (COMCEN).

En la Alianza el CM está como en la Unión Europea, integrado por los jefes de EM y elige al director del Estado Mayor Internacional.

De esta estructura hay un órgano que nos parece especialmente interesante a la hora de mejorar el entramado de la Unión Europea: el *Peacekeeping Staff*. Parece un buen instrumento de «fabricación de pensamiento» sobre gestión de crisis. En la Unión Europea estas tareas es de suponer que se atribuirían al CM y al EM pero dada la penuria de medios humanos es posible que si no se constituye de manera formal una miniunidad de «fabricación de pensamiento» el gran trabajo que las personas allí destinadas han de realizar les impida dedicar tiempo a este menester. Sería una lástima porque la participación de los países europeos en Balcanes (139) merece una recopilación específicamente europea de lecciones aprendidas.

En segundo lugar es absolutamente prioritario que el Centro de Situación de la Unión Europea cuente con un centro de comunicaciones similar al de la OTAN, del que ahora mismo carece.

Por último, el hecho de que el EM dependa del CM parece quizás más racional que el hecho de que el EM de la Unión Europea esté integrado en la Secretaría General.

Para terminar estos comentarios sobre el funcionamiento de la Unión Europea hemos de hacer una crítica a la forma de trabajo que se ha previsto para el COPS en caso de crisis y que se ha descrito en el apartado «Comité Militar», p. 102. El hecho de que los asuntos hayan de ser tratados por el COREPER puede dilatar el proceso, cuando en una crisis la lógica impone que los procedimientos sean los más ágiles posible. Por tanto, habría de producirse la necesaria reforma para que el COREPER no tuviera que examinar, tras el COPS, los asuntos que han de ser decididos por el Consejo. Debería solamente ser informado *a posteriori*. Hay que tener presente que los representantes ante el COPS tienen rango de embajador, el mismo por tanto que los que lo son en el COREPER. Además los representantes de los Estados en el COPS cuentan ya con asesores en cuestiones de defensa. Es decir, se está generando en este órgano una «cultura de defensa» de la que el COREPER, por haber tenido otras funciones hasta ahora carece.

Una vez tomadas las decisiones por parte del Consejo el hecho de que la norma atribuya la ejecución al COREPER puede no ser tan problemático puesto que es al COPS al que de manera expresa se le encomienda en los

(139) No solamente las misiones en UNPROFOR, IFOR o SFOR, recuérdese que el Eurocuerpo fue el encargado de los aspectos militares de UNMIK en el primer semestre de 2000.

asuntos de PECSD el control político y la dirección estratégica de la gestión de crisis. Aún así, no hay que excluir que en la práctica se pudieran producir «roces» entre ambos órganos generando en este órgano una «cultura de defensa» de la que el COREPER carece en cualquier caso el *status* jurídico del COPS no está cerrado del todo. Es posible que el Consejo de Laeken en diciembre del año 2001 en sus conclusiones sobre la PECSD aborde el anclaje jurídico de este órgano sobre el que al parecer muestran dudas los neutrales, franceses y británicos cada uno por diferentes motivos (140).

Por otra parte el COPS debería ser siempre presidido por el secretario general y no solamente en caso de crisis. Esto es importante a la hora de dotar de mayor continuidad a la PESC y ahora a la PECSD.

Retos institucionales

La voluntad de la Unión Europea desde que comenzó el propio proceso de la PECSD, ha sido la de dotarse de las capacidades militares adecuadas a los objetivos que se proponía y no la de empantanarse en discusiones sobre los aspectos institucionales. Sin embargo, algunas cuestiones han de ser abordadas más pronto que tarde. Examinemos ahora algunas de ellas.

Concepto Estratégico

Si la elaboración de un concepto estratégico de forma similar al que tiene la OTAN era necesario antes de los atentados del día 11 de septiembre ahora puede llegar a ser un auténtico imperativo. La Unión Europea tiene que decidir de forma clara y abierta ante la opinión pública cuales son las clases de amenazas a su seguridad por las que está dispuesta a utilizar los mecanismos de la PECSD. La reacción ante los acontecimientos en Estados Unidos ha sido firme en la solidaridad con este país pero es evidente para todos que la Unión Europea y Estados Unidos afrontan la respuesta terrorista desde concepciones diferentes. Al menos en principio. En efecto, las conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario del día 21 de septiembre de 2001 recogían en su punto

(140) Así al menos lo considera André Domoulin, investigador del Centre de Recherche et d'Information Sociopolitiques en un documento titulado «La Belgique et la politique européenne de sécurité et de défense» como se recoge en *Bulletin Quotidien Europe* número 7934, de 29 de marzo, 2001.

segundo el plan de acción de lucha contra el terrorismo teniendo como apartados los siguientes:

1. Reforzar la cooperación policial y judicial.
2. Desarrollar los instrumentos jurídicos internacionales.
3. Poner fin a la financiación del terrorismo.
4. Reforzar la seguridad aérea.
5. Coordinar la acción global de la Unión Europea.

Solamente en el punto tercero de las conclusiones «La participación de la Unión Europea en el mundo» se hacía una poco concreta referencia a la rápida operatividad de la FRR como forma de luchar contra el terrorismo. Difícilmente puede inferirse por tanto que la PECSD vaya a afrontar como tal tareas antiterroristas. Al respecto el ministro de Defensa de España ha declarado (141):

«...También es verdad que la lucha contra el terrorismo tiene difícil encaje en las misiones de la futura fuerza europea. Así como la OTAN incluyó los nuevos riesgos en la Declaración de Washington de 1999 la Unión Europea no tuvo esa previsión, el secretario general, Javier Solana, nos ha pedido que hagamos un esfuerzo para ver si esos nuevos retos caben en las *misiones Petersberg*, aunque sea algo forzado, o hay que ir a un objetivo complementario para asumir esos riesgos, y en consecuencia, poner las capacidades que nos permitan afrontarlo.»

La Unión Europea por tanto, se encuentra claramente en una encrucijada. Hasta ahora se está trabajando para conseguir, con no pocos esfuerzos, capacidades militares para un tipo de contexto que en alguna medida parece superado. La respuesta para los más partidarios de la máxima integración europea sería clara: disolución de la UEO, inclusión del artículo V en los Tratados y un concepto estratégico de contenido similar al de la OTAN. Ahora bien esto es muy difícil por el momento. La Unión Europea, con muchas dificultades, apenas ha puesto los cimientos institucionales y se encuentra en pleno debate sobre su propia forma jurídica, añadir a esto la defensa mutua sería posiblemente una forma de complicar de manera extraordinaria la actual situación.

¿Objetivo complementario sería un concepto estratégico que «colara» otras *misiones* que no fueran las *Petersberg* sin necesidad de reforma de los Tratados? Es una salida. No muy estética, pero posible. Cuando se

(141) Entrevista a Federico Trillo-Figueroa. *El País Domingo*, 25 de noviembre, 2001.

escriben estas líneas las operaciones militares de guerra abierta en Afganistán están a punto de finalizar. A partir de aquí son posibles dos escenarios:

1. El absolutamente indeseable: que haya otro brutal atentado en Estados Unidos o en la propia Unión Europea que haga inaplazable el debate sobre las operaciones militares antiterroristas de la Unión Europea en terceros países.
2. El más probable: que se vaya volviendo poco a poco a una situación similar a la del día 10 de septiembre y que la lucha contra el terrorismo se afronte en la Unión Europea únicamente desde una perspectiva de Justicia e Interior. En este caso un Concepto Estratégico podría ser aplazado incluso más allá del año 2004, cuando la Unión Europea fuera ya operativa. Concepto que tendría además que abordar el área de actuación, la cuestión del mandato de Naciones Unidas, el uso de armas nucleares, las defensas antimisiles de tipo estratégico...

Por otro lado, durante la Presidencia belga de la Unión Europea se ha debatido la necesidad de elaborar un *Libro Blanco de la Defensa Europea*. Si el mismo no se limitara a resumir los *Libros Blancos* de los distintos países sería muy útil como forma empezar a crear una cultura de defensa específicamente europea.

Control parlamentario

El artículo 21 del TUE dispone el debate anual sobre PESC en el Parlamento Europeo. El informe del Parlamento Europeo sobre la PESC de noviembre de 2000 pedía que el Tratado de Niza modificara dicho artículo para que se incluyera un debate sobre la PECSD, lo que no se hizo. Por el momento lo único que se producen son comparecencias informativas del alto representante y de los ministros de Defensa del país que ostenta la Presidencia. De ahora en adelante, la cuestión quedará en manos de los Parlamentos nacionales, puesto que la Asamblea de la UEO ya no va a protagonizar tampoco el debate anual sobre el informe del Consejo de Ministros.

Esta situación ha provocado que se hayan presentado propuestas para llenar el vacío provocado. Así, el presidente del Senado belga (142), señor Armand Decker, ha propuesto crear una asamblea parlamentaria mixta que reuniría a miembros del Parlamento Europeo y a miembros de los

(142) *Bulletin Quotidien Europe*, 27 de junio de 2001.

Parlamentos de los Estados miembros, cabiendo dentro de lo posible que el Consejo Europeo de Laeken adopte una posición en este sentido. Esta propuesta no fue aprobada por los británicos en la reunión de parlamentarios de los Estados miembros de noviembre de 2001 en Bruselas. Por su parte, el Parlamento Europeo en su informe de noviembre de 2001 (143) aboga por una sólida dimensión parlamentaria de la PECSD y para ello recomienda dos cosas:

1. La creación dentro de la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa del propio Parlamento Europeo para relacionarse con la Asamblea Parlamentaria de la OTAN (de la que ya es miembro asociado).
2. La celebración de reuniones conjuntas de los presidentes de las Comisiones de Asuntos Exteriores y de las Comisiones de Defensa de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo, con la participación de otros miembros de las comisiones correspondientes.

Jozias Van Aartsen en nombre de la Presidencia holandesa del Consejo de la UEO, ante la reunión en junio de la Asamblea de la Organización (ahora autodenominada Asamblea provisional de seguridad y defensa) indicó:

«Que deben encontrarse nuevas fórmulas para garantizar el equilibrio entre el mandato evidente de los parlamentos nacionales y las prerrogativas del Parlamento Europeo para asegurar que la transparencia y los métodos de trabajo de la Asamblea no se pierdan en el nuevo proceso» (144).

Ante esta declaración en el mismo foro, el presidente de la Asamblea, señor Buhler, agradeció a la Presidencia el reconocimiento público del riesgo de un déficit democrático en lo que concierne a la PECSD e insistió en la necesidad de encontrar fórmulas jurídicas sólidas a fin de garantizar la participación colectiva de los representantes de los Parlamentos nacionales en el seno de una verdadera asamblea interparlamentaria, a la cual los órganos de la Unión Europea hayan de dar cuentas.

Por su parte la propia Asamblea de la UEO, adoptó en junio del año 2001 un informe sobre «La posición de los Estados miembros sobre el porvenir de la dimensión parlamentaria en la nueva estructura de seguridad y defensa europea» en el que se demanda que los Parlamentos nacionales no ahorren esfuerzos para activar el debate sobre el porvenir del con-

(143) A5-0332/2001.

(144) Véase, www.weu.int

trol parlamentario de la PECSD. En el Informe la Asamblea desea en particular que los Parlamentos organicen seminarios sobre el porvenir de las instituciones europeas de seguridad y defensa, en colaboración con los institutos especializados de investigación.

La transparencia parlamentaria de la PECSD es absolutamente necesaria. Hay que tener siempre presente que una de las funciones principales de los Parlamentos es la de aprobar presupuestos. Las propuestas del Parlamento Europeo por tanto han de ser muy tenidas en cuenta. Nosotros añadiríamos a esas reuniones interparlamentarias que propone la presencia de la Asamblea de la UEO como tal. La Asamblea ha desarrollado un excelente trabajo y tiene una «cultura de defensa propiamente europea» que puede ayudar al Parlamento Europeo en sus primeros pasos.

Consejo de Ministros de Defensa

Hasta ahora, el proceso de la PECSD ha sido llevado a cabo en los Consejos Europeos, en los de asuntos generales, ampliados a ministros de Defensa (caso de la Conferencias de Capacidades de noviembre de 2000 y 2001) y en reuniones informales de los encargados europeos de defensa (145).

En nuestra opinión, la necesidad de institucionalizar las reuniones de ministros de Defensa, es patente. En primer lugar porque si se abordan cuestiones de defensa, como pueda ser el seguimiento del compromiso de capacidades, lo lógico desde un punto de vista técnico, es que las traten los ministros encargados ellos solos, sin necesidad de tutela, y en segundo lugar porque sino parece que el proceso PECSD es en cierta medida vergonzante.

Una de las últimas veces que se ha abordado la cuestión fue durante la reunión de la II Conferencia de Capacidades. Los ministros de Exteriores no llegan a un acuerdo, aduciendo algunos países que ya existen demasiados Consejos. España defiende abiertamente la posibilidad y es muy posible que la plantee durante su presidencia en el primer semestre del año 2002.

(145) La primera de estas reuniones se produjo en Viena en el año 1998, bajo Presidencia austriaca. La segunda en Bonn en 1999. La tercera en Finlandia en 1999 (aunque en este caso con los ministros de Exteriores). Portugal organizó una en Sintra y Francia otra en Ecouen en septiembre de 2000. Los suecos por su parte, fueron los primeros en convocar la reunión en Bruselas. Bélgica la convocó en octubre, 2001.

Alto representante

Se ha planteado la necesidad de fusionar las figuras del comisario de Relaciones Exteriores de la Unión Europea y la figura del alto representante (146). No se propone, por supuesto una comunitarización inmediata de la PESCD. El alto representante actuaría con diferentes procedimientos según las decisiones correspondieran al primer pilar o al segundo. Aunque el procedimiento jurídico fuera distinto no cabe duda de que simbólicamente parecería más un «Euroejército». Es posible que ello supusiera la retracción de países como Gran Bretaña. En algunas de las últimas crisis internacionales, Macedonia, la nueva Intifada, no ha habido confusión o solapamiento en la Unión Europea entre el papel del alto representante y el del comisario de Relaciones Exteriores. El número de teléfono de Europa ha sido el móvil de Javier Solana, quién afirma día a día (siempre dentro de las limitaciones de la PESD) el papel de la institución europea que representa. Quizás habría que plantearse cambios en la acción exterior de la Unión Europea en otras direcciones, como replanteando las competencias de cada uno de los comisarios de Relaciones Exteriores, ayuda al desarrollo y comercio. Efectivamente la función del comisario de Relaciones Exteriores es la de dotar de coherencia a las acciones exteriores de la Unión Europea pero quizás sería necesario examinar en profundidad si no hay asuntos que desde el nombramiento del alto representante en realidad ya no le competen. Por ejemplo, las relaciones con las organizaciones internacionales como la ONU. Quizás el comisario de Relaciones Exteriores podría asumir las competencias de la correspondiente Dirección General de Ayuda al Desarrollo.

Relaciones con la OTAN

La fijación de un acuerdo definitivo con la Alianza Atlántica que establezca los modos de relación entre la Unión Europea y esta organización internacional es sin duda uno de los grandes retos que afronta ahora la política de defensa de la Unión Europea. Hasta ahora el COPS y el Consejo Atlántico han colaborado de manera estrecha y eficaz y el día 30 de mayo de 2001 se produjo incluso una reunión entre el Consejo Atlántico y el Consejo de Asuntos Generales, habiéndose producido también reuniones entre los órganos militares de ambas partes. Sin embargo, las discrepancias que sobre el acceso a los recursos de la Alianza puede hacer la Unión

(146) Valgan como ejemplos «Europe's Military Revolution», BERTRAM Y GRANT, A.: *Center For European Reform*, marzo de 2001 y «Por una defensa europea». SERRA, N.: *Política exterior*, septiembre-octubre, 2001.

Europea conforme a lo acordado en el Consejo Atlántico de Washington en abril del año 1999, siguen bloqueando el acuerdo definitivo. Por otra parte, aunque quizás es excesivamente pronto para hacer análisis sosegados ya se empieza a hablar de que la guerra en Afganistán ha supuesto una nueva etapa en las relaciones entre Estados Unidos y sus aliados europeos de forma que los norteamericanos preferirían relacionarse con una serie de potencias europeas directamente en lugar de a través de la OTAN (147), aunque la agresión a Estados Unidos haya sido la primera ocasión desde su fundación para activar el artículo V. Se oye hablar de directorio de potencias europeas. Aunque aún es pronto, como decíamos, para hacer un análisis definitivo, es necesario en cualquier caso que se lleve a un acuerdo entre la Unión Europea y la OTAN.

Defensa mutua. Disolución de la UEO

En el año 2004 corresponde renovar el compromiso defensivo de los países firmantes del Tratado de Bruselas Modificado. Ese año además está prevista una Conferencia Intergubernamental en la Unión Europea, que podría aprovecharse para disolver la UEO e incluir su compromiso de defensa mutua en los Tratados. En este punto no habría excesivos problemas con los nuevos miembros de la Unión, puesto que entre los candidatos a la adhesión no hay ningún neutral y todos han expresado su deseo de participar en la PECSD. Sin embargo, en la actualidad hay miembros de la Unión Europea que son neutrales por distintas razones históricas. Por otro lado, hay que recordar la posición de Dinamarca, expresada en el Protocolo sobre la posición de Dinamarca sobre el TUE, en la que el pequeño país expresaba su voluntad de no participar en la elaboración y aplicación de las decisiones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa. En el mismo texto señalaba su disposición a no oponerse a cooperaciones reforzadas entre los demás miembros. La cuestión de la inclusión del compromiso de defensa en el seno de los Tratados europeos constituye a nuestro juicio más quizás una cuestión de simbolismo político que de necesidad estrictamente práctica. De los quince socios excepto Austria, Irlanda, Finlandia y Suecia los demás países están comprometidos en el Tratado de Washington. Si los países neutrales no quieren cambiar su posición no hay necesidad de forzarles para conseguir algo que los demás ya tienen en la OTAN. En caso de conflicto además, en uso de su soberanía podrían tomar la decisión

(147) En esta línea el Informe del Grupo de Estudios Estratégicos «El terrorismo internacional y las defensas antimisiles».

que más les conviniera, adhiriéndose a una coalición (148). Consideramos por tanto que hay que abordar la cuestión desde un punto de vista práctico y dejar de momento, que la UEO y su famoso artículo 5 subsistan porque ya ha quedado demostrado que en el mundo de la posguerra fría apenas hay certezas y no se sabe los mecanismos que pueden necesitarse en un momento dado.

Inteligencia

Una cuestión de gran importancia es la relativa a la información y subsiguiente inteligencia relativas a la PECSD. En este punto se ha producido ya un avance importante como es la fijación de las funciones (149) y acceso a los productos del Centro de Satélites de la UEO, que desde el 1 de enero de 2002 es el Centro de Satélites de la Unión Europea. Bajo la supervisión política del COPS y con la dirección del secretario general el Centro queda configurado como órgano encargado de supervisar la toma de decisiones de la Unión Europea en materia PESC y PECSD, previéndose las modalidades de acceso a sus productos por parte de Estados miembros, la Comisión, Naciones Unidas, OSCE, OTAN y Estados europeos de la OTAN. Ahora bien, en este terreno es mucho lo que queda por hacer y ello es claramente percibido así en distintos ámbitos. Tras el informal Consejo de Ministros de Defensa de 12 de octubre de 2001, se constató la necesidad de acelerar la cooperación entre los servicios de información para luchar contra el terrorismo. Aunque esta amenaza es la de mayor actualidad no parece difícil pensar que la necesidad se extiende a otros ámbitos y de hecho se ha encargado al alto representante que elabore un informe al respecto. El mismo Javier Solana ha señalado (150) la necesidad de reforzar las capacidades de evaluación en la Unión Europea para lo que es necesario que los Estados proporcionen información confidencial. De momento el alto representante se propone crear una célula de inteligencia. Queda desde luego por determinar el cómo de esa coordinación. Lo más lógico sería que se establecieran de forma permanente relaciones en los distintos niveles entre los Servicios de Información de los distintos países para institucionalizar la cooperación que ya se produce hoy día de forma más informal, quizás. Un paso más allá podría ser el que

(148) El Gobierno austriaco presentó una protesta ante la Presidencia belga (a la que se unieron Suecia, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Grecia y Portugal) por su exclusión de la famosa cena en Downing Street, aduciendo que no les importaba que se trataran al margen cuestiones militares, pero si lo que se hacía era tratar cuestiones políticas que afectaban a la Unión Europea.

(149) Acción Común del Consejo de 20 de julio, 2001. *DOCE* L número 200 de 25 de julio, 2001.

(150) Discurso ante el Consejo de Ministros de Defensa de 19 de noviembre de 2001.

los propios directores de los servicios propusieran al Consejo a una especie de presidente a nivel europeo que se reuniera también con un supuesto Consejo de Ministros de Defensa formal y desde luego especialización por materias y áreas geográficas. Aunque sobre el papel estas propuestas pueden parecer atractivas no somos optimistas al respecto a corto plazo. No solamente por el celo con los países guardan sus informaciones, reducto de soberanía, sino también por la diferente estructura y *status* jurídico de cada servicio de información en los distintos Estados europeos.

Financiación de la PECSD

En este capítulo hay que partir de lo establecido para la PESC. El artículo 28 del TUE señalaba al respecto que los gastos administrativos correrían a cargo del presupuesto de las Comunidades así como los operativos (salvo los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y en aquellos casos en que el Consejo por unanimidad decidiera otra cosa). Los gastos que no corrieran a cargo del presupuesto de las Comunidades lo harían en función de una clave de reparto basada en el producto nacional bruto. Quedó por tanto por determinar lo que se haría con los gastos derivados de una operación militar. La cuestión no se ha resuelto con el nacimiento de la PECSD. La Presidencia sueca prometió la presentación de un documento al respecto en el Consejo de Gotemburgo de junio de 2001 pero finalmente no lo hizo. Es de esperar que el Consejo de Laeken aclare algo más la cuestión. Debido a la intergubernamentalidad del proceso y a la voluntariedad del mismo es lógico que la mayor parte de los gastos de una operación corran a cargo de los miembros. Respecto de los gastos mínimos en el momento que se escriben estas líneas las dos posibilidades que se debaten son que se repartan por igual o en función del PIB, como en el caso de la PESC.

Conclusiones

Se ha tratado de hacer un repaso a las estructuras de la Unión Europea ya en funcionamiento, haciendo algunas sugerencias sobre su posible mejora. Quizás la lectura de los apartados correspondientes a los retos institucionales pueda parecer pesimista. Nosotros diríamos más bien realista. El exceso de retórica europeísta puede llevar a veces a un entusiasmo que no se corresponde con la realidad. En el caso de la PECSD el avance lento puede ser garantía de éxito. El solo hecho de que exista una voluntad den-

tro de la Unión Europea de realizar operaciones militares en apoyo de la PESC es un enorme avance. Si los europeos no son capaces de dotarse de unas capacidades suficientes y de unos órganos que funcionen de forma eficaz el fracaso supondría la pérdida más absoluta de confianza por parte de los norteamericanos. Y el mundo de hoy día no es el de los años cincuenta. A la Unión le podría salir muy caro fallar si dentro de tres o cuatro años no es capaz de gestionar por sí misma un conflicto en Macedonia o en Montenegro, por ejemplo. Estados Unidos impondría sus reglas y sus intereses y la cuestión de la defensa europea quizás tardaría si no cincuenta si diez o quince en replantearse, produciendo un deterioro en las relaciones transatlánticas. Quizás pequemos de ingenuidad pero creemos que Estados Unidos quiere verdaderamente contar con una Unión Europea en la que pueda confiar para la resolución de conflictos por sí misma en su propio continente y contar con ayuda en otras zonas como puedan ser el Cáucaso.

Bibliografía

Manual de la OTAN. Bruselas, 1999.

www.europa.eu.int

www.gees.org

CAPÍTULO CUARTO

VIABILIDAD DE UNA POLÍTICA COMÚN DE CONTROL DE EXPORTACIONES DE ARMAMENTO

VIABILIDAD DE UNA POLÍTICA COMÚN DE CONTROL DE EXPORTACIONES DE ARMAMENTO

**(El comercio exterior de material de defensa y de productos
y tecnologías de «doble uso» en la Unión Europea)**

Por VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Introducción

La aplicación de controles a la exportación de armamentos y, muy especialmente, a la de material de defensa, productos y tecnologías de «doble uso», ha sido una cuestión de tradicional enfrentamiento entre los Estados en vías de desarrollo y los tecnológicamente más avanzados. Los primeros, han centrado sus críticas en el hecho que dichos controles están en realidad destinados a preservar el oligopolio tecnológico por parte de los Estados más industrializados, impidiendo con ello el libre acceso de los Estados menos desarrollados a determinadas tecnologías. Esa es la razón por la cual muchos Estados del Tercer Mundo han venido apoyando el cambio de filosofía de los dichos controles, por ejemplo, en el marco de las Conferencias de Revisión del Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP) —en los años 1975, 1980, 1985, 1990 y 1995, respectivamente—, cuando no su total desaparición, caso del Comité de Suministradores Nucleares del TNP o Comité Zangger o bien, en los ámbitos químico y biológico, en el seno de los controles establecidos por parte del Grupo Australiano (151).

(151) A este respecto véase, GARRIDO REBOLLEDO, V.: «Armamento nuclear, químico y biológico» en «Retos a la seguridad en el cambio de siglo (Armas, migraciones y comunicaciones)», *Monografías del CESEDEN* número 40, pp. 43-75. Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa. Madrid, 2000.

Por otra parte, los Estados exportadores de productos y tecnologías de «doble uso» han venido defendiendo la tesis contraria, es decir, que dichos controles resultan a todas luces insuficientes ya que, a pesar de su existencia y aplicación, no se han podido detectar casos de gran relevancia como el de Irak, país que a comienzos de la década de los noventa tenía acceso a los materiales y la tecnología nuclear suficiente para fabricar su propia bomba. Sin embargo, fue precisamente el caso iraquí el que hizo ver a la comunidad internacional la necesidad de reforzar los controles a la exportación de productos y tecnologías de «doble uso» y de armonizar las políticas y legislaciones nacionales al respecto.

El caso iraquí sacó a la luz que un Estado no nuclear, parte en el TNP, podía llegar a desarrollar un programa propio de fabricación de armamento de destrucción masiva violando los compromisos internacionales adquiridos y además, con la ventaja añadida de ser parte en el Tratado para tener acceso así a tecnología nuclear, apoyándose en el derecho de todas las partes a utilizar la energía nuclear con fines pacíficos (artículo IV del TNP) (152). Irak era signatario del TNP desde 1969 y los inspectores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) habían visitado dos veces al año el país, sin detectar, desde la década de los años setenta hasta 1991, ningún signo alarmante que les hiciera llegar a plantear la existencia de un programa nuclear clandestino en el país.

Los países miembros de la Unión Europea tampoco han escapado a la crítica generalizada de falta de controles a la exportación de armamentos. Es más, éstos han sido frecuentemente acusados de contribuir, con sus exportaciones a que muchos Estados tengan acceso a productos y tecnologías de «doble uso» susceptibles de ser utilizados para la fabricación de armamento de destrucción masiva. El caso quizás más evidente (porque no se basa en sospechas, sino en hechos probados) fue la ayuda francesa al programa nuclear israelí. Francia también facilitó a Irak un reactor nuclear, el de Osiraq (destruido por la fuerza aérea israelí en 1981). Por otra parte, la participación de la industria alemana fue decisiva para la puesta en marcha de los programas nucleares de Suráfrica, Pakistán (en dónde también hubo una implicación importante de empresas belgas), Brasil e Irak. Varias empresas italianas se vieron también involucradas en el suministro de tecnología de «doble uso» a Argentina, Irak y Pakistán (sin olvidar que el padre de la bomba nuclear paquistaní adquirió los conoci-

(152) Acerca de dicho debate y sus consecuencias para el régimen de no-proliferación nuclear, véase, GARRIDO REBOLLEDO, V.: «El programa nuclear iraquí: el juego del escondite» *Tiempo de Paz* número 23, pp. 90-97. Movimiento por la Paz, la Democracia y la Libertad. Madrid, 1992.

mientos acerca de la tecnología de enriquecimiento de uranio por centrifugado en Holanda). Finalmente, algunos análisis señalan que expertos daneses trabajaron durante algún tiempo en el programa nuclear de enriquecimiento de uranio de Brasil (153).

En definitiva, teniendo en cuenta los casos anteriores y, en especial, el iraní, la conclusión a la que llegaron a comienzos de la década de los años noventa los Estados miembros de la hoy Unión Europea fue que, una política eficaz de control de exportaciones de productos y tecnologías de «doble uso», que incluyese la vía de la armonización de legislaciones nacionales al respecto, era una condición *sine qua non* para el mantenimiento de un régimen eficaz de no-proliferación de armas de destrucción masiva (154). Las primeras medidas para alcanzar dicho objetivo comenzaron a aplicarse de forma inmediata. En el año 1991 los Estados miembros de la Comunidad Europea aceptaron aplicar salvaguardias totales (155) a la totalidad de sus exportaciones de productos y tecnologías de «doble uso». No obstante, algunos Estados, como Alemania o Bélgica, en una interpretación restrictiva del artículo III.2 del TNP, se opusieron en un primer momento a que dichos controles se aplicaran más allá que sobre sus productos y tecnologías exportadas, exigiéndose también la aceptación de salvaguardias al país de destino de la mercancía (156). Las reticencias de Alemania y Francia (que entonces no era parte en el TNP) a ese respecto fueron las que ocasionaron también que el llamado Club de Londres (en la actualidad, Grupo de Suministradores Nucleares (GSN) (157) permaneciese prácticamente inoperante, ante la imposibilidad de

(153) Todos los casos mencionados se recogen en una investigación de más de dos años de duración realizada por el Hessische Stiftung Friedens und Konfliktforschung de Francfort (PRIF, Alemania), con el apoyo de la Fundación Rockefeller, Rockefeller Brothers, John Merck y W. Alton Jones de Estados Unidos. Los resultados de dicha investigación están recogidos de forma sumaria en la obra colectiva, MUELLER, H. (ed.): *Nuclear Export Controls in Europe*, Peace Research Institute Frankfurt-European Interuniversity Press, Bruselas, 1995. El estudio del caso español, realizado por mí, aparece recogido en las pp. 121 a 144.

(154) ALBRIGHT, D. y HIBBS, M.: «Iraq's shop-till-you-drop nuclear program» *The Bulletin of the Atomic Scientists* volumen 48, número 3, pp. 26-37. Abril, 1992.

(155) Se entiende por salvaguardias totales las que abarcan la totalidad del ciclo combustible nuclear de un Estado (actividades e instalaciones civiles y militares). Su aplicación, como sistema de verificación, está a cargo del OIEA, que tiene su sede en Viena. Los Estados se comprometen a no exportar ningún producto o tecnología de «doble uso» a ningún Estado que no acepte previamente dicho sistema de salvaguardias.

(156) Véase, GARRIDO REBOLLEDO, V.: «Nuclear and Dual-Use Export Controls: The Spanish Case» en GARRIDO, V.; MARQUINA, A. y MUELLER, H. (eds.): «The implications of 1995 NPT Review and Extension Conference. A Spanish point of view», *UNISCI Papers* número 7, pp. 59-74. Madrid, 1996.

(157) El Club de Londres se crea en 1974, tras la primera explosión nuclear de India por los entonces siete suministradores nucleares más importantes. Su principal propósito era adoptar una serie de directrices a la exportación de materiales nucleares que serían realizadas exclusivamente a aquellos Estados que hubiesen aceptado previamente las salvaguardias del OIEA.

reunirse, desde 1977 a 1991, año en el que se adoptaron las nuevas directrices para exportaciones nucleares especiales o que pudieran tener un posible uso nuclear, civil y militar, con independencia de que el Estado fuese o no parte en el TNP. Algunos Estados como India, Brasil o Pakistán se mostraron reticentes a los controles tanto del GSN, como del Comité Zangger, argumentando que los mismos ya se venían aplicando con efectividad por parte del OIEA y que, por ello, implicaban una duplicación innecesaria.

En julio del año 1992 el OIEA publicó, a petición del GSN, las directrices para la transferencia de equipo, material y tecnologías de «doble uso», que incluía un total de 65 productos divididos en ocho categorías. Esta lista entró en vigor en enero de 1993 (INFCIRC/254/Revisión 1/Parte 2). La condición para exportar un producto o tecnología incluidos en dicha lista estaba basada en que el importador aceptase previamente la aplicación de las salvaguardias totales del OIEA (158). De lo contrario, se denegaría la exportación.

Por último, para evitar posibles conflictos en la aplicación del sistema de salvaguardias del OIEA y el de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEE o EURATOM) a los miembros de la Unión Europea, se establecieron mecanismos específicos de cooperación, como el acuerdo entre la Comisión Europea y los 15 Estados miembros de la Unión Europea con el OIEA, de fecha 22 de septiembre de 1998.

Los límites al Mercado Común Europeo

El artículo 8 A del Acta Única Europea de 27 de enero de 1986 (159) establecía, entre otras cosas, que:

«La Comunidad adoptaría las medidas destinadas a establecer progresivamente un mercado interior en el transcurso de un periodo que terminaría el 31 de diciembre de 1992.»

Dicho mercado interior implicaba la creación de un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estuviese garantizada (160). De ese modo, y aunque de forma incompleta, debido a la preexistencia de barreras físicas, técnicas y fisca-

(158) GARRIDO REBOLLEDO, V.: *Armamento nuclear, químico y biológico...*, opus citada, p. 68.

(159) En vigor desde el 1 de julio de 1987.

(160) Artículo 8 A, párrafo 2 del Acta Única Europea, recogido en el artículo 14.2 del TCE (antiguo artículo 7 A).

les que impedían el ejercicio pleno de las cuatro libertades, el Mercado Único comenzó a ser una realidad entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas a partir del 1 de enero de 1993 (161).

No obstante, el material militar quedaba expresamente excluido de la libre circulación dentro del mercado interior y seguiría estando sometido a licencias nacionales para su exportación a terceros Estados, aunque hubiese que tener en cuenta la sustitución de las formalidades aduaneras interiores de la Unión Europea por un documento armonizado de acompañamiento (que permitía el seguimiento de la mercancía mediante contactos entre las autoridades aduaneras de los Estados miembros) (162). La razón de lo anterior hay que buscarla en el artículo 296.1b del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) (antiguo artículo 223), en virtud del cual las cuestiones que afectasen a la seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea no serían de competencia comunitaria, excluyendo específicamente de la acción comunitaria la regulación de la producción y el comercio de las armas, las municiones y material de guerra (163). Por lo que se refería a los productos y tecnologías de «doble uso», civil y militar, existían dos posiciones: de una parte, los que argumentaban que, debido a su potencial valor estratégico, también recaían dentro del artículo 223; de otra, los que señalaban que debido a su amplia utilización en el sector civil industrial (y comercial), recaían dentro del ámbito del Derecho Comunitario, tesis última que no llegó a prosperar. Y finalmente, por lo que se refiere a los productos y tecnologías utilizados en la industria civil nuclear, serían los únicos a los que se aplicarían las normas específicas del Tratado del EURATOM.

Más allá de la formulación del artículo 223, existía una verdadera batalla competencial entre la Comisión (que quería aprovechar la formulación del

(161) Hay que tener en cuenta que el Consejo Europeo de Dublín de 1996 tomó la decisión de encargar a la Comisión la elaboración de un plan de acción que culminase en el Mercado Único antes del 1 de enero de 1999, fecha de inicio de la fase final de la Unión Económica y Monetaria. Dicho plan fue asumido por el Consejo Europeo de Amsterdam con fecha de 4 de junio de 1997.

(162) Sobre este aspecto y, en particular, acerca de las implicaciones que supone para España la armonización de legislaciones al respecto, véase, DÍAZ CASO, P.: «Formalidades ante la aduana», *Boletín de Información Comercial Española (BICE)* número 2.409, pp. 16-18. Ministerio de Comercio y Turismo. Abril, 1994.

(163) El artículo 296.1b) establece: «Todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se estimen 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».

artículo 223 para articular una política común en materia de control de exportaciones de productos y tecnologías de «doble uso») y los Estados miembros, más interesados en poner sus intereses económicos y comerciales al margen de la competencia (lo que constituía en realidad un fraude de ley, según el artículo 298 del TCE —antiguo artículo 225— y fragmentaba el mercado interior) (164). Por este motivo y, teniendo en cuenta, además, que la entrada en vigor del mercado interior supuso el solapamiento aún más de las competencias de la Comisión con las nacionales, especialmente, en el ámbito de las tecnologías de «doble uso», ésta propuso, con vistas al proyecto de Tratado de la Unión Europea (TUE), a la Conferencia Intergubernamental la revocación del artículo 223 del TCE (165). El Parlamento Europeo, compartiendo en este punto la postura de la Comisión, planteó o bien, que se suprimiera el artículo 223 o bien que se clarificaran las competencias derivadas de él con el fin de dar mayor transparencia a las transacciones, apoyar la reconversión industrial y desarrollar una política común de venta de armas mediante la creación de un órgano *ad hoc* en el seno de la Unión Europea. Sin embargo, la iniciativa de revocación del artículo 223, a la que se sumó la Presidencia luxemburguesa (junto a otros Estados, como Alemania y Bélgica), se encontró con la oposición del Reino Unido, Francia y Dinamarca, por lo que el artículo 223 (actual 296), ha seguido perpetuando la discrecionalidad gubernamental, entre otras cosas, en materia control de tecnologías de «doble uso». Con ello, se perdió una buena oportunidad de comunitarizar el mercado europeo de equipos de defensa que, en su lugar, se dejó en manos de los actores nacionales, privados y trasatlánticos (166).

Conviene tener en cuenta que el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1991 se habían establecido unas directrices generales (enmendadas en 1992 y que se han mantenido con unas mínimas variaciones hasta la actualidad) relativas al procedimiento de exportación de armamento convencional a terceros países. Dicho procedimiento estaba basado en una lista de ocho

(164) El artículo 298 señala: «Si algunas de las medidas adoptadas en los casos previstos en los artículos 296 y 297 tuvieran por efecto falsear las condiciones de competencia en el Mercado Común, la Comisión examinará con el Estado interesado las condiciones con arreglo a las cuales dichas medidas podrán adaptarse a las normas establecidas en el presente Tratado».

(165) La solicitud de la Comisión figuraba en su enmienda al tratado de las Comunidades Europeas, COM (90) 600 final, 23 de octubre, 1990.

(166) Para un análisis completo de la cuestión véase, ARTEAGA, F.: «La Identidad Europea de Seguridad y Defensa. El pilar estratégico de la Unión», *Política Exterior-Biblioteca Nueva*, pp. 235 y siguientes. Madrid, 1999.

criterios que, en teoría, los Estados miembros de la Comunidad Europea se comprometían a aplicar a la hora de decidir acerca de la concesión de una licencia de exportación, a saber:

1. El grado de cumplimiento de los compromisos internacionales por parte de los Estados miembros y, especialmente, las sanciones de Naciones Unidas.
2. La situación de los derechos humanos y la estabilidad interna en el Estado receptor.
3. La estabilidad interna del Estado receptor.
4. La seguridad y estabilidad de la región del Estado receptor.
5. Los intereses de seguridad nacional de los Estados miembros de la Unión Europea.
6. La actitud del Estado receptor de la mercancía con respecto al terrorismo y el Derecho Internacional.
7. El riesgo de diversificación y reexportación no deseada de los materiales transferidos.
8. La conveniencia de la transferencia, desde el punto de vista la situación de seguridad del Estado receptor (167).

Haciendo sin embargo, un breve balance acerca de cómo llegaron a aplicarse los mencionados criterios, podemos fácilmente comprobar las enormes disparidades entre los Estados miembros de la Unión Europea, dependiendo de una interpretación más o menos taxativa de los mismos. Así, por ejemplo, Alemania rehusó exportar armamento convencional a Taiwan, mientras que Francia aprobó de forma simultánea el envío de aviones *Mirage* y varias fragatas al mismo país. Por otra parte, Alemania y el Reino Unido aprobaron una transacción de venta varias fragatas y aviones a Indonesia, un país sometido a embargo (debido a la situación interna de incumplimiento de los derechos humanos), por parte de Portugal e Italia. Sin embargo, Italia fue el principal exportador de minas antipersonal en un momento en el que Alemania, Bélgica y Francia se habían autoimpuesto una moratoria a su exportación (168).

Una vez descartada la posibilidad de integrar las transferencias de armamento convencional dentro de la Política Exterior y Seguridad Común

(167) La mayoría de dichos criterios fueron incorporados en la legislación española a través del Real Decreto 824/1993, de 28 de mayo (artículo 13), por el que se aprobaba el *Reglamento de Comercio Exterior de Material y Material de Doble Uso*, (*Boletín Oficial del Estado* de 21 de septiembre de 1993, corrección de errores *Boletín Oficial del Estado* de 4 de enero de 1994).

(168) Parta un análisis documentado de todos los casos citados, véase, MUELLER, H.: *Nuclear Export Controls...*, opus citada, pp. 18-19

(PESC), el aspecto más problemático era el control del material de «doble uso», que al no ser específicamente considerado material militar, podría haber quedado sometido al régimen general de libre circulación de mercancías dentro del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea. Consciente de ese «fleco», la Comisión Europea informó en 1992 al Consejo de Ministros de las dificultades para alcanzar el mercado interior, creándose un Grupo *Ad Hoc* de Alto Nivel sobre — controles a la exportación de productos de «doble uso»—. Su principal objetivo consistía en hacer compatible para el día 1 de enero de 1993 la libre circulación intracomunitaria de mercancías y garantizar al mismo tiempo unos controles eficaces en las fronteras exteriores para la exportación de productos de «doble uso» (169).

Los trabajos del Grupo *Ad Hoc* se inician en marzo de 1992 y se prorrogan hasta 1994, lo que da muestras de las dificultades surgidas, tanto en el seno de la Comisión (que participaba en el Grupo *Ad Hoc*), como por parte de los Estados miembros, muy reticentes a perder competencias en el procedimiento de toma de decisiones en materia de exportación de productos y tecnologías de «doble uso», a favor de las instituciones comunitarias. Los principales problemas surgidos se referían especialmente a los siguientes aspectos (170):

1. El papel de la Comisión: algunos Estados miembros partían de la premisa que los productos de «doble uso» tenían una importancia estratégica, por lo que deberían recaer dentro del supuesto del artículo 223 (actual 296b), es decir, fuera de la competencia de la Comisión.
2. La lista de productos de «doble uso» a controlar no era exhaustiva. Por ello, se planteó su ampliación por vía indirecta, es decir, a través de la cláusula *Catch-all* o «cláusula escoba» (según terminología española), a la que posteriormente nos referiremos. Esta ampliación indirecta de productos no fue apoyada por todos los Estados.
3. La definición del concepto «tecnología» y, especialmente, la inclusión en las listas de las transferencias de tecnología intangible, como servicios de ingeniería o el entrenamiento de personal científico en su lugar de origen por parte de terceros Estados.
4. El tratamiento del concepto tránsito, entendiéndose por tal, los casos en los que el producto y tecnología de «doble uso» pasa por el territorio de la Unión Europea pero no tiene en éste, ni el punto de partida, ni el de destino final de la operación de exportación.

(169) Véase, GIMÉNEZ DE CÓRDOBA, E.: «El control del comercio exterior de material de defensa y material de «doble uso» en España», *BICE* número 2.409, pp. 6-15. Ministerio de Comercio y Turismo. Abril, 1994.

(170) Lo que aquí se indica es parte de las conclusiones de la investigación a la que nos hemos referido en la nota de serie de página 153 del presente capítulo.

5. El riesgo de venta o retransferencia de licencias de exportación, sobre todo, teniendo en cuenta que las mismas serían válidas para todo el territorio de la Unión Europea, al tratarse de un sistema de licencia única para productos y Estados destinatarios.
6. El riesgo de exclusión de algunos materiales de las listas, quedando sometidos exclusivamente a controles nacionales.
7. El periodo transitorio para que los Estados miembros de la Unión Europea aplicasen aún determinados controles internos a la libre circulación de productos y tecnologías de «doble uso». Algunos Estados eran partidarios de que dicho periodo transitorio fuera lo más amplio posible, mientras que otros, preferían que éste fuese lo más breve posible opinión última también compartida por la Comisión.

El debate acerca de los puntos mencionados reflejó grandes diferencias en las percepciones de los Estados acerca de una política común de control de exportaciones de productos y tecnologías de «doble uso». Así por ejemplo, se plantearon problemas constitucionales acerca de si era posible para un Estado la aplicación extraterritorial de sus normas penales o bien, si dichas normas podrían aplicarse también a la exportación clandestina de productos no recogidos expresamente en las listas.

Fue en el Consejo Europeo de Corfú, celebrado el 24-25 de junio de 1994, dónde se pudieron por fin concretar las bases de la política común europea en materia de exportación de productos y tecnologías de doble uso. En diciembre de 1994 se aprueba el *Reglamento (CE) 3.381/94* en el que se establece un régimen comunitario de control de exportaciones de productos y tecnologías de «doble uso» basado en el establecimiento de una Lista Común Europea de Doble Uso, una lista de exclusión de productos especialmente sensibles que se mantendrán bajo el control del comercio intracomunitario durante un periodo transitorio, una lista de destinos con especiales facilidades y por último, otra de criterios comunes de autorización para la exportación a terceros Estados (171).

Junto al *Reglamento*, se adopta la decisión PESC 94/942 (172) —sobre la base de una acción común del Consejo de la Unión Europea— referente al control de las exportaciones de productos de «doble uso» y que incluye una lista de productos y tecnologías de «doble uso» sometidos a con-

(171) *DOCE* número L 367 de 31 de diciembre de 1994. Reglamento modificado por el *Reglamento (CE) número 837/95 (DOCE número L 90 de 21 de abril de 1995)* con motivo de la incorporación de Austria, Suecia y Finlandia a la Unión Europea. La entrada en vigor definitiva del último Reglamento, así como la armonización de las políticas de los Estados miembros de la Unión Europea a este respecto se produjo el 1 de julio de 1995.

(172) *DOCE* número L 367 de 31 de diciembre de 1994.

trol cuando estos fuesen exportados desde el territorio de la Unión Europea. La particularidad de la decisión, varias veces modificada ante la necesidad de actualización de las listas (173), es que al ser aprobada en el contexto de una acción común, cualquier modificación posterior precisa unanimidad, impidiendo su modificación, tanto por el mecanismo comunitario de mayoría, como por modificaciones unilaterales gubernamentales. No obstante, la lógica del mercado y el apoyo del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tienden a crear —a medio y largo plazo— un sistema donde la industria utilizará una única licencia comunitaria para los productos y países destinatarios sobre los que haya acuerdo entre los miembros de la Unión (174).

El régimen comunitario de control de exportaciones de productos y tecnologías de «doble uso» a partir del año 1995

Como consecuencia de lo anterior, a partir del primero de julio de 1995 se configura un régimen de control de exportaciones de armamentos en el ámbito de la Unión Europea con tres ejes diferenciados. En primer lugar, el sistema aplicable a los productos y tecnologías de «doble uso», civil y militar, que quedan sometidos a control en aplicación del ya citado *Reglamento (CE) 3.381/94* de 19 de diciembre, así como sus posteriores modificaciones. Segundo, el sistema aplicable a los productos sometidos a control por los regímenes internacionales de no-prolifерación —GSN, Grupo Australiano y Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR) (175) y que están considerados en general productos de «doble uso» y, por lo tanto, también recaen dentro del ámbito competencial comunitario (176). Y finalmente y, como excepción, el sistema

(173) La última modificación la constituye la decisión 2000/243/PESC (*DOCE* número L 82 de 1 de abril de 2000).

(174) ARTEAGA, F.: *La Identidad Europea de Seguridad y Defensa...*, opus citada, p. 236.

(175) El MTCR es un grupo informal creado en el año 1987 que no tiene su base en ningún tratado internacional. Su principal objetivo es controlar las exportaciones de sistemas y tecnologías que puedan contribuir a la proliferación de misiles capaces de portar una carga de destrucción masiva. Consiste en una política de exportación común (llamada directrices), que son aplicadas a una lista común (denominada Anexo) de productos sometidos a control, incluyendo los equipos y tecnología necesaria para el desarrollo y la utilización de dichos misiles. En la actualidad son miembros del MTCR 32 Estados.

(176) Desde entonces, la Unión Europea ha seguido poniendo al día su legislación en materia de control de comercio exterior de productos y tecnologías de «doble uso». Así, por medio de la decisión del Consejo 97/100/PESC de 20 de enero de 1997, se incluyeron nuevos productos químicos cuyo control se consideraba necesario para la entrada en vigor de la Convención de Armas Químicas (CAQ). Por lo que se refiere al GSN, la lista de productos y tecnologías sometidos a control también fue actualizada para adecuarla a la de este Grupo (véase por ejemplo la decisión del Consejo 98/196/PESC).

aplicable a algunos productos contenidos en las listas del Grupo Australiano (productos y tecnologías relativos a la proliferación de armas químicas y biológicas), la Convención de CAQ y el MTCR que, al ser considerados exclusivamente material de defensa, quedarán incluidos en la relación de material de defensa de las legislaciones nacionales y por lo tanto, en aplicación del artículo 296.1b) del TCE (antiguo artículo 223), dentro de la discrecionalidad de los ordenamientos estatales internos. En este último caso, la legislación nacional sobre el control del comercio exterior del material de defensa exige la solicitud de una autorización de exportación (licencia de exportación o licencia de expedición de material de defensa y/o «doble uso») que, en términos generales, debe ser estudiada caso por caso por las autoridades competentes de cada Estado antes de decidir si se autoriza la exportación de la mercancía (177).

Trasladando lo anterior al caso español, las autorizaciones son concedidas por la Secretaría General de Comercio Exterior o bien, por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, dependiendo de su competencia, previo informe preceptivo y vinculante de la Junta Interministerial Reguladora de Comercio Exterior de Material de Defensa y Doble Uso (JIMDDU), como órgano multidepartamental constituido por representantes de todos los ministerios implicados en el asunto (178).

Por lo que se refiere al sistema de control de exportaciones de productos y tecnologías de «doble uso», consta de unos principios generales recogidos en el mencionado *Reglamento del Consejo* y sus posteriores modificaciones que está gestionado por las Direcciones Generales de Mercado Interior y Asuntos Industriales. También se compone de una lista de bienes susceptibles de utilización militar, decidida por los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea y que también ha sido objeto de varias modificaciones para adaptarla a los controles aplicados por los foros internacionales de no-proliferación. Los puntos básicos del *Reglamento (CE) 3.381/94*, que, en esencia, se mantienen en la actualidad a pesar de las modificaciones y adaptaciones de las listas de control, son los siguientes:

1. El artículo 4, que define la cláusula *Catch-all* o «escoba» y que posibilita (a falta de consenso entre los Estados miembros de la Unión

(177) IGEA, C.: «The Exports Control Regime» en GARRIDO REBOLLEDO, V. (ed.): «The future of the WMD's non-proliferation regimes», *UNISCI Papers* número 22. Madrid, 2001.

(178) Véase, el estudio del caso español por mí realizado en MUELLER, H.: *Nuclear Export Controls...*, *opus citada*, pp. 121-144, especialmente el gráfico sobre procedimientos de licencias y autorizaciones reproducido en el Anexo 2 del Capítulo, p. 144.

Europea sobre la denuncia obligatoria de cualquier indicio o sospecha de destino final en fraude de ley, no aceptado, entre otros, por España, el control de productos y tecnologías no incluidos en las listas de control (lista del Anexo I recogida en la decisión 94/942/PESC, modificada por la decisión 2000/243/PESC) cuando se tenga sospecha que su destino sea o pueda ser el de contribuir a la fabricación, desarrollo o producción de armas de destrucción masiva o de misiles capaces de transportarlas. El motivo de someter a control la exportación de este tipo de productos y tecnologías, no es su sensibilidad estratégica *per se* sino, el uso que se le piense dar, o el usuario final al que van dirigidas, lo que plantea una seria preocupación a las autoridades del país exportador (179).

2. El *Reglamento* va mucho más allá en el establecimiento de controles adicionales, ya que, según establece el artículo 4.2:

«Si el exportador tiene conocimiento de que los productos en cuestión están destinados, en su totalidad o en parte, a uno de los usos contemplados en el apartado primero —finalidad militar—, deberá informar de ello a sus autoridades, las cuales decidirán sobre la conveniencia de supeditar la exportación que se trate a una autorización.»

3. No obstante, existe discrecionalidad por parte de los Estados miembros a la hora de someter a control productos de «doble uso» no incluidos en las listas, siempre y cuando el Estado en cuestión lo comunique a la Comisión y al resto de los Estados miembros de la Unión, debiéndose publicar dichas medidas en el *Diario Oficial de la Comunidad Europea (DOCE)*. La diferencia entre esta disposición y la anterior reside en que se somete a control un producto que un determinado país sí considera de «doble uso» y por lo tanto, sensible, por lo que la aplicación de un control adicional por parte del Estado en cuestión constituye una medida cautelar, en tanto se discute su inclusión o no en las listas.
4. La exclusión de la aplicación de los controles a las operaciones comerciales en tránsito o a los productos de «doble uso» no comunitarios en tránsito, trasbordo o empaquetamiento en los que no es necesario consultar a los Estados miembros en cuyos territorios se realicen dichas operaciones. Esto incluye al Estado miembro del último puerto antes de que el producto salga del territorio de la Unión.

(179) MOREJÓN RAMOS, P. A.: «El régimen comunitario de control de las exportaciones de doble uso» en *BICE* número 2.468, pp. 11-16. Ministerio de Comercio y Turismo. Septiembre, 1995.

5. Unificación de trámites administrativos. Se trata de uno de los principales objetivos del *Reglamento*. Éste tiende a la sustitución progresiva de la obligación de presentar documentos a diferentes administraciones competentes en estos asuntos y tiende a instaurar un sistema en el que la empresa exportadora tenga la obligación de llevar sus propios registros o extractos detallados de actividades comerciales (tales como facturas, declaraciones de carga o documentos de transporte) y que, como en el caso español, podrán ser solicitados por la Dirección General de Comercio Exterior y/o el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales hasta una vez transcurridos cinco años desde la realización de la transacción.
6. Unificación de las licencias de exportación. Las licencias de exportación son principalmente válidas para el territorio extra comunitario en su conjunto, siendo emitidas por las autoridades del país de residencia del exportador. Si los productos en cuestión se encuentran situados en otro Estado miembro o bien, si deben que ser enviados a través de otro Estado miembro, dicho Estado puede denegar la licencia de exportación, siendo dicha denegación vinculante para el Estado de residencia. Además, si la exportación viola los intereses esenciales de otro Estado miembro, dicho Estado puede solicitar la no-concesión o revocación de la licencia original. Sin embargo, no se puede exigir la ejecución de la licencia de exportación en otro Estado diferente que el que la concedió, si este último tiene razones fundadas para creer que la concesión de dicha licencia se concedió sin estar suficientemente informado de la transacción, o bien si la situación en el país de destino cambió significativamente desde la concesión inicial de la licencia. En tales casos, las autoridades aduaneras podrán suspender durante un plazo máximo de diez días el proceso de levantamiento para la exportación del producto e incluso, impedir que este abandone su territorio nacional, si no se revoca la licencia original. Esto último sólo se podrá realizar si el Estado de tránsito considera que la exportación del producto puede poner en peligro sus intereses de seguridad o sus obligaciones internacionales. En ese caso, la mercancía deberá ser devuelta a su destino de origen (180).
7. Comercio intracomunitario. Se establece un periodo transitorio de tres años para la total liberalización del comercio de material de doble uso dentro de la Unión Europea. Se suprime la palabra exportaciones por la de envíos de productos de doble uso de un Estado miembro de la

(180) SEGURA, A.: «Dual Use Export Controls in Spain» en GARRIDO, V.; MARQUINA, A. y MUELLER, H. (eds.): *The implications of 1995 NPT Review... opus citada*, pp. 75-81.

Unión Europea a otro. El artículo 19 del *Reglamento* establece, además, que no se podrán llevar a cabo controles en las fronteras interiores de la Unión y que las disposiciones del mismo no podrán tener como efecto que los envíos de material de «doble uso» entre Estados miembros de la Unión Europea estén sometidos a condiciones más restrictivas que las impuestas a las exportaciones de los mismos a terceros países. No obstante, la liberalización comercial intracomunitaria que establece el *Reglamento* no podrá menoscabar el control sobre los envíos de los productos y tecnologías de «doble uso», en el caso de que se demuestre que el operador tenga conocimiento de que el destino final del producto en cuestión está fuera de la Unión Europea; que la exportación del producto a dicho destino esté sujeta a autorización; o bien, si el producto no se va a someter a transformación o elaboración alguna, que previamente se acepte la aplicación del artículo 24 del Código Aduanero Comunitario.

Desarrollo normativo y compromisos políticos en materia de control de exportaciones de material de defensa y de productos y tecnologías de «doble uso» en el ámbito de la Unión Europea

Los Estados miembros de la Unión Europea han venido realizando un esfuerzo normativo significativo a lo largo de los últimos años con vistas a la armonización de sus legislaciones nacionales en materia de control de exportaciones de productos y tecnologías de «doble uso» y conseguir, al mismo tiempo, la convergencia de las listas de control comunitarias a las que ya se vienen aplicando por los grupos y foros internacionales de no-proliferación de armas de destrucción masiva (Comité Zangger, GSN, MTCR y CAQ). Entre los desarrollos normativos más importantes y, haciendo un esfuerzo necesario de síntesis, hay que destacar:

1. *Reglamento (CE) 1.334/2000* del Consejo, del día 22 de junio de 2000, por el que se establece un régimen comunitario de control de exportaciones de productos y tecnologías de «doble uso», que deroga el *Reglamento (CE) 3.381/94* (181). La principal novedad la representa la inclusión, como productos de «doble uso», del soporte lógico o *software* y la tecnología (incluida la de transmisión por medios electrónicos —e-mail, fax y teléfono—. Por consiguiente, tanto el *software* como la

(181) *DOCE* número L 159 de 30 de junio de 2000. Modificado por el *Reglamento (CE) número 2.889/200* del Consejo de 22 de diciembre de 2000 y por el *Reglamento (CE) número 458/2001* del Consejo, de 6 de marzo de 2001.

tecnología de transmisión debe estar sometida a control cuando sea exportada desde territorio nacional o comunitario, según el caso, pudiéndose aplicar, incluso, la cláusula *Catch-all* o «escoba». No obstante, no se llegan a definir otros tipos de transferencias, como la tecnología intangible o los movimientos transfronterizos de personas (intermediarios o extraterritoriales) y ello, pese a una declaración de los Estados miembros de la Unión Europea, no materializada en el *Reglamento*, que proponía considerar su inclusión futura en las listas. La razón de dicha exclusión no es otra que las consideraciones técnicas y jurídicas por parte de algunos Estados, en el sentido de que su inclusión podría afectar al ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, restringiendo o limitando su libre circulación y la libre prestación de servicios. El *Reglamento* establece, además, dentro de los supuestos bajo los que existe obligación de solicitar una licencia de exportación, aquellos casos en los que el país adquirente o el país de destino esté sometido a un embargo de armas decidido por una posición o acción común adoptada por el Consejo de la Unión, por una decisión de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) o por un embargo decretado por Naciones Unidas, y cuando el exportador haya sido informado por las autoridades competentes de su país de que los productos en cuestión están o pueden estar destinados total o parcialmente a un uso final militar. Por último, el *Reglamento* se completa con la acción común del Consejo 2000/0401/PESC, de 22 de junio de 2000, sobre el control de la asistencia técnica en relación con determinados usos finales militares (182), que somete la asistencia técnica (incluidas las transferencias orales de tecnología), en relación con las armas de destrucción masiva y misiles y con el material convencional de defensa destinado a los países sometidos a un embargo de armas del tipo antes mencionado, a control cuando la facilite en el exterior de la Comunidad Europea una persona física o jurídica establecida en el territorio de la misma. Dicha obligación se hace oponible a todos los Estados miembros de la Unión Europea, tanto en lo que se refiere a su aplicación, mediante el establecimiento de disposiciones de control, como en el aspecto de las sanciones a adoptar en el marco nacional.

2. *Reglamento (CE) 2.889/2000* del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, por el que se modifica el *Reglamento (CE) 1.334/2000* en lo referente a la exportación y las transferencias intracomunitarias de los bienes y

(182) *DOCE* número L 159 de 30 de junio de 2000.

(183) *DOCE* número L 336 de 30 de diciembre de 2000.

- tecnologías de «doble uso» (183). Mantiene los controles intracomunitarios para las transferencias de bienes considerados especialmente sensibles, respecto a la no-proliferación de armas nucleares. Entre ellos, se incluyen los materiales fisionables especiales (el plutonio separado y el uranio enriquecido 235 y 233) una relación superior al 20%.
3. *Reglamento (CE) 4.58/2001* del Consejo, de 6 de marzo de 2001, por el que se modifica el *Reglamento (CE) 1.334/2000* con respecto a la lista de productos y tecnología de doble uso cuando se exporten (184). Liberaliza la exportación de determinados parámetros de control aplicados a los programas informáticos y la tecnología con el fin de adecuarlos a los compromisos alcanzados por los Estados en el marco del Arreglo Wassenaar (185).
 4. Decisión del Consejo de 20 de marzo de 2000 por la que se modifica la decisión 94/942/PESC referente al control de las exportaciones de productos de «doble uso» (186). El objetivo de la decisión consiste únicamente en la modificación de las listas de productos de «doble uso» sometidos a un régimen comunitario de control de exportaciones, con el fin de tener en cuenta los compromisos suscritos por los Estados miembros de las Comunidades Europeas en los foros internacionales en los que participa (Arreglo Wassenaar, MTCR, GSN, Grupo Australiano y CAQ). Se excluyen del objeto de la decisión los controles nacionales, que pueden seguir realizando con carácter adicional los Estados miembros de la Unión.
 5. *Reglamento (CE) 955/1999* del Parlamento Europeo y el Consejo de 13 de abril de 1999 por el que se modifica el *Reglamento (CEE) 2.913/92* del Consejo en lo que se refiere al tránsito externo (187) y que faculta a los Estados miembros de la Comunidad Europea, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales, a establecer procedimientos simplificados aplicables a la circulación en tránsito de los productos y tecnologías de «doble uso», cuando las mercancías no tengan como punto de partida, o de destino final, un Estado miembro de la Unión Europea.

(184) *DOCE* número L 65 de 7 de marzo de 2001.

(185) El Arreglo o Acuerdo Wassenaar (así llamado por el nombre de la ciudad danesa en dónde se concluyó el 18 de diciembre de 1995), es el heredero del COCOM. El Arreglo tiene como finalidad controlar y evitar las transferencias de armas convencionales y productos y tecnologías de «doble uso» a Estados que representen una amenaza para la comunidad internacional o tengan intención de adquirir armamento de destrucción masiva. Las directrices o listas por las que se rige el grupo (llamadas «elementos iniciales») fueron adoptadas por vez primera en julio de 1996, siendo desde entonces actualizadas de forma periódica.

(186) *DOCE* número L 82 de 1 de abril de 2000.

(187) *DOCE* número L 119 de 7 de mayo de 1999.

Habría que mencionar también la posición común del Consejo de la Unión Europea relativa al Protocolo de la CAQ, de 17 de mayo de 1999, por medio de la cual, los Estados miembros de la Unión se comprometen a apoyar las medidas que permitan la adopción final del Protocolo (que debería quedar adoptado en la Conferencia de los Estados-parte en la CAQ que se celebrará del 19 de noviembre al 7 de diciembre de 2001).

Con relación al GSN, el Consejo de la Unión adoptó una decisión de 25 de enero de 1999, sobre la base de la aplicación de la acción común 97/288/PESC relativa a la financiación de un sistema de comunicación para todos los miembros del GSN que no son Estados miembros de la Unión Europea, comprometiéndose a financiar un sistema de fax y de teléfono de seguridad que sea plenamente compatible con el utilizado en la Comunidad Europea (188).

En el ámbito de la lucha contra la proliferación de misiles balísticos, el Consejo adoptó el 23 de julio de 2001 una posición común sobre la base de una declaración sobre la prevención de la proliferación de misiles balísticos adoptada en el Consejo Europeo de Gotemburgo de 15-16 de junio de 2001 (189). La Unión Europea apoya, por medio de la posición común el proyecto de adopción de un Código Internacional contra la proliferación de misiles balísticos. Dicho Código tiene por objeto establecer un conjunto de principios, compromisos políticamente vinculantes, medidas de confianza e incentivos contra la proliferación de misiles. Una vez aprobado, constituiría un instrumento multilateral adicional abierto a todos los Estados, no sólo a los miembros del MTCR, e iría más allá del alcance de éste como régimen de control de exportaciones (190). El texto del mismo, elaborado por los países miembros del MTCR, ya ha sido distribuido a los Estados miembros del régimen y a los de la Unión Europea para su estudio y presentación de comentarios antes de su aprobación definitiva.

Por lo que se refiere al material de defensa y, pese a que, este siga sometido a criterios gubernamentales de control (en virtud del artículo 296.1b. del TCE), conviene también destacar algunos desarrollos normativos recientes que, hasta cierto punto, suponen una preocupación por parte de los Estados miembros de la Unión Europea a la hora de armonizar sus criterios nacionales de exportación de armamentos a las políticas adoptadas en el seno de las organizaciones internacionales. A este respecto, habría

(188) *DOCE* número L 023 de 30 de enero de 1999.

(189) *DOCE* número L 202 de 27 de julio de 2001.

(190) IGEA, C.: *The Exports Control Regime...*, *opus citata*.

que destacar la posición común del Consejo, de 31 de enero de 2000, relativa a la propuesta de Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones (191), complementario de la propuesta de Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada, así como la Decisión del Consejo, de 16 de octubre de 2001, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, de ese mismo Protocolo (192).

En el ámbito regional, el Consejo de la Unión adoptó con fecha 12 de marzo de 2001 una Decisión por la que se venía a aplicar la Acción Común 1999/34/PESC, con vistas a una contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en América Latina y el Caribe (193). La principal aportación de la Unión Europea es su contribución financiera a los proyectos del Centro Regional de Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, especialmente, con vistas a la formación de los servicios de aduanas y de policía de los Estados de los que se trate y el suministro de bases de datos sobre acumulación de armas ligeras y de pequeño calibre en los países de la región.

No obstante, por lo que se refiere al control de armamentos convencionales, el paso más importante dado por la Unión Europea lo constituye la adopción de un Código de Conducta en materia de exportación de armamentos por parte de los Estados miembros de la Unión, aprobado mediante acuerdo político del Consejo de Asuntos Generales el 25 de mayo de 1998. El Código, basado en una lista de ocho criterios orientativos definidos por los Consejos Europeos de Luxemburgo y Lisboa de 1991 y 1992 en materia de no-proliferación y exportación de armas, establece una serie de disposiciones operativas para garantizar la aplicación de dichos criterios que los Estados deberán tener en cuenta a la hora de realizar una exportación de armamento o transferencia de tecnología (194):

1. Respeto a los compromisos internacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, en particular, las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y las decretadas por la Comunidad, los acuerdos de no-proliferación y otros temas, así como otras obligaciones internacionales.

(191) *DOCE* número L 037 de 12 de febrero de 2000.

(192) *DOCE* número L 280, de 24 de octubre de 2001.

(193) *DOCE* número L 072 de 14 de marzo de 2001.

(194) «El código de buena conducta» figura en *Europe*, pp. 4-5. 25 de octubre de 1998.

2. Respeto a los derechos humanos por parte del destinatario final. No se expedirá una licencia de exportación cuando exista un riesgo manifiesto de que la exportación propuesta pueda utilizarse con fines de represión interna y se ponderará con especial detenimiento, caso por caso, y según la naturaleza de los equipos, países en los que los organismos competentes de Naciones Unidas, el Consejo de Europa o la Unión Europea hayan constatado graves violaciones de los derechos humanos.
3. Situación interna del país destinatario final, en términos de la existencia de tensiones o conflictos armados.
4. Mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad regional. Se tendrá en cuenta la existencia o probabilidad de un conflicto armado entre el país receptor y otro país, la reivindicación de territorio de un país vecino que el receptor haya intentado imponer y haya amenazado con obtener por la fuerza en el pasado, la probabilidad de que el equipo sea utilizado con fines distintos de la seguridad nacional y la legítima defensa del receptor, y la necesidad de no perjudicar de forma importante la estabilidad regional.
5. Seguridad nacional de los Estados miembros, de los países amigos o aliados y de los territorios cuyas relaciones exteriores dependan de un Estado miembro.
6. Comportamiento del país comprador respecto de la comunidad internacional, en especial, su actitud frente al terrorismo, la naturaleza de sus alianzas y el respeto al Derecho Internacional.
7. Existencia del riesgo de desvío interno o de reexportación no deseada.
8. Compatibilidad de la exportación de armas con la capacidad técnica y económica del país receptor, teniendo en cuenta la conveniencia de que los Estados satisfagan sus necesidades legítimas de seguridad y defensa con el mínimo desvío de recursos humanos y económicos para armamentos.

El Código de Conducta prevé una serie de disposiciones prácticas para la verificación de su cumplimiento. Se cotejará cada solicitud de exportación con los criterios mencionados, aunque los Estados pueden aplicar normas más estrictas que las establecidas en el Código, que representa, exclusivamente, el *standard minimum* requerido. Los Estados miembros deberán difundir por cauces diplomáticos los datos de las licencias que hayan sido denegadas en virtud del Código, junto con la motivación de la denegación. No obstante, éstos mantendrán la confidencialidad de las consultas y las denegaciones, que no se utilizarán para fines comerciales. Cada

Estado miembro de la Unión Europea se compromete asimismo a elaborar un informe anual confidencial sobre sus exportaciones de armas y su aplicación del Código.

Conclusiones: principales obstáculos al establecimiento de una política común de control de armamentos en el ámbito de la Unión Europea

El *Reglamento (CE) 3.381/94* y la acción común por la que se aprueba la decisión del Consejo PESC 94/942, supusieron un buen punto de partida para el establecimiento de una normativa comunitaria de control de exportaciones de productos y tecnologías de «doble uso» cuando éstos fuesen exportados fuera del territorio de la Unión Europea, así como de cara a la desaparición paulatina de los controles intracomunitarios que dificultaban la existencia de un mercado interior pleno y, en consecuencia, el proceso de integración europeo. Los desarrollos normativos posteriores han venido a perfeccionar dicho régimen, toda vez que los Estados miembros de la Unión Europea han realizado un esfuerzo normativo muy significativo para actualizar las listas comunitarias que contienen la relación de productos y tecnologías de «doble uso» a la del resto de los foros internacionales de no-proliferación en los que participan de forma activa (Arreglo Wassenaar, GSN, Grupo Australiano, CAQ y MTCR).

En el ámbito del control de la proliferación de los misiles balísticos, la Unión Europea ha ido incluso más lejos, promoviendo la adopción de un Código de Conducta a la exportación de dichos misiles y de sus componentes que va más allá del MTCR, al tener una vocación universal que podría interesar hasta a Naciones Unidas.

Sin embargo, por lo que respecta al material de defensa, con el mantenimiento de la producción y el comercio de armas, municiones y el material de guerra dentro del ámbito de la discrecionalidad de los Estados (artículo 296.1b del TCE), se pierde la oportunidad de instaurar una auténtica política común de control de exportaciones de armamentos, lo que, a largo plazo, afectará inevitablemente a la política industrial de defensa europea.

El Código de Conducta de la Unión Europea sobre exportaciones de armamentos constituye sin duda una medida importante de cara a la armonización de los criterios nacionales de exportación de armamento convencional, pero sólo hasta cierto punto. No hay que olvidar que como tal, el Código está basado en un compromiso político no vinculante de los

Estados (a los que deja un margen de discrecionalidad muy amplio), escapando por consiguiente al control de cumplimiento a cargo de la Comisión y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Quizás por ello, la Comisión ha sido consciente de que cualquier regulación futura de las exportaciones afectará al sector industrial, ya que las restricciones limitan las series de producción, incrementan su coste y reducen su competitividad con respecto a otros fabricantes libres de regulación (léase Estados Unidos), por lo que ha acompañado sus propuestas con medidas compensatorias de reconversión o de subvención. Además, paradójicamente, los mismos Estados que hasta el año 1994 habían rechazado la intervención comunitaria en el sector para preservar sus beneficios, no se opusieron a comunitarizar los costes de la reconversión económica dentro de los Fondos Estructurales dirigidos a regiones industriales en declive. Buena muestra de todo ello son los programas piloto de ayuda para la reconversión del sector, lanzados por la Comisión a petición del Parlamento Europeo, como por ejemplo el programa Konver (puesto en marcha durante el periodo 1993-1997) (195).

El Código, que se ha mantenido en el segundo pilar de la PESC, ha restringido un poco más la discrecionalidad gubernamental en materia de exportaciones de armamento a terceros Estados, dando así repuesta a una presión latente por parte de la sociedad europea para controlar la venta de equipos militares desde la óptica de los gobiernos, pero no resulta un instrumento perfecto para evitar los tráficos ilícitos de armamento. Además, como han señalado algunos especialistas, el Código mantiene un grado de indefinición en cuestiones sensibles, como el intercambio de información de naturaleza industrial militar, el control parlamentario de las transferencias, el destino final de la mercancía o la relación con los Códigos multilaterales afines que permiten sortear el Código europeo si los intereses económicos en juego son lo suficientemente altos como para poder compensar la condena moral, a falta de sanción internacional, del incumplimiento (196). Si bien todos los Estados contemplan en sus legislaciones sanciones, penas privativas de libertad y multas, en caso de incumplimiento de las reglamentaciones internas en materia de control de exportaciones de material de defensa y productos y tecnologías de «doble uso», lo cierto es que existen diferencias conceptuales importantes a la hora de definir lo que se entiende por incumplimiento (por ejemplo, si éste ha sido intencionado o no, o si se debe considerar también

(195) Véase, ARTEAGA, F.: *La Identidad Europea...*, opus citada, p. 236.

(196) Véase, ARTEAGA, F.: *La Identidad Europea...*, opus citada, p. 240.

como delito la instigación a su comisión, la ayuda o el apoyo técnico facilitado) y que, varían de un Estado a otro. Sólo Alemania, Francia, Dinamarca e Italia contemplan sanciones para la comisión de actos secundarios referidos a infracciones de normas internas que establezcan procedimientos de exportación. Por lo que respecta a las penas privativas de libertad, varían también dependiendo del Estado en dónde se cometa el delito: un máximo de dos años en Grecia y Dinamarca, tres años en Francia, cinco en Bélgica, seis en España (que considera la exportación no autorizada de material de defensa y de productos y tecnologías de «doble uso» como un delito de contrabando, que se hace también extensible al supuesto de falsificación de la licencia de exportación) e Italia, siete años en el Reino Unido y un máximo de diez años en Alemania, en dónde, en circunstancias excepcionales, la exportación de determinados componentes considerados esenciales para la fabricación de armamento nuclear, podría ser sancionada con quince años de cárcel. Por último, tampoco existe unificación legislativa en lo referente a las multas que pueden imponer los Estados en caso de comisión de delitos relacionados con la exportación de material de defensa y productos y tecnologías de «doble uso», sin perjuicio de las penas privativas de libertad a las que nos hemos referido. En Alemania, Grecia e Italia, la multa coincide con el valor de la mercancía exportada. España va más allá, ya que establece la posibilidad de que la multa ascienda al doble del valor de la mercancía exportada, mientras que en Francia, esta se pueda elevar a tres veces el valor del material o producto exportado ilegalmente (197).

Por todo ello, se puede decir que, en el ámbito al que nos venimos refiriendo, el verdadero obstáculo para la consolidación de la Unión Europea no lo constituye la falta de una política común en materia de control de exportaciones de armamento, sino los intereses industriales de los Estados, que origina, que lo que uno considera prohibido otro lo considera lícito, como ya hemos tenido la ocasión de señalar. En la actualidad, sólo dos Estados de la Unión Europea, Alemania y Francia, someten las operaciones comerciales de tránsito (incluidas las que afectan al material de defensa y los productos y tecnologías de «doble uso») a control gubernamental. Y en lo que respecta a las tecnologías intangibles, sólo aplican dichos controles Alemania (que es el país que más presión viene ejerciendo sobre los europeos para convencerles de la necesidad de su

(197) Todas las referencias sobre los países que aparecen mencionados corresponden a investigación a la que nos referimos en la nota de pie de la página 153 de este capítulo.

inclusión en las listas de control) y Bélgica (que curiosamente sólo lo aplica a los productos de «doble uso» y no de forma específica a la tecnología nuclear).

Mientras la actitud discrecional de los Estados miembros de la Unión Europea (amparados en el artículo 296.1*b*) no permita que la acción comunitaria se haga también extensible a las actividades industriales y comerciales de la defensa con el fin de establecer (en beneficio de esos mismos Estados) una política común encargada de regular la industria de la defensa, el Mercado Único y, con ello, el proceso de consolidación de la Unión Europea, siempre estará incompleto.

CAPÍTULO QUINTO

¿ES NECESARIA UNA DEFENSA ANTIMISILES EUROPEA?

¿ES NECESARIA UNA DEFENSA ANTIMISILES EUROPEA?

Por BELÉN LARA FERNÁNDEZ

El Concepto Estratégico de la Alianza, aprobado en abril de 1999, enumera los desafíos y riesgos para la seguridad a los que debe hacer frente la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Entre éstos se citan (198) «las potentes fuerzas nucleares en el exterior de la Alianza» y «la proliferación de las armas nucleares biológicas y químicas y de sus vectores». La Alianza se compromete a intensificar sus esfuerzos políticos para «evitar la proliferación y, de producirse ésta, invertir su curso por medios diplomáticos»; pero considera que «el dispositivo de defensa contra los riesgos y amenazas potenciales de proliferación de las armas nucleares, biológicas y químicas y de sus vectores deben seguir mejorándose, incluso mediante trabajos sobre defensa antimisiles».

Este planteamiento presenta a la contraproliferación como complementaria de la no-proliferación. Si los esfuerzos políticos y los medios diplomáticos no son suficientes para evitar la proliferación de las armas de destrucción masiva y de sus vectores (medidas de no-proliferación) es necesario contar con defensas activas contra ese riesgo (contraproliferación), para no resultar vulnerables y para reducir el valor ofensivo de las armas de destrucción masiva y de los misiles balísticos. Además, así disminuye el incentivo de poseerlos y se refuerza la disuasión. Ésta es la doctrina de contraproliferación (199) desarrollada por la Administración de

(198) Véase, Consejo del Atlántico Norte, «Concepto Estratégico de la Alianza», 24 de abril de 1999. Epígrafes 21-22-56, *Revista de la OTAN* número 2, verano 1999.

(199) U.S. Department of Defense, *Defense Counterproliferation Initiative*, diciembre, 1993.

Clinton en el año 1993, que quedó incardinada en los objetivos estratégicos de la Alianza a principios de 1994 para hacer frente a las nuevas amenazas, pero no como sustituto, sino como refuerzo y complemento de la disuasión.

Cuando Clinton presentó su doctrina de contraproliferación, los europeos mostraron reticencias a la evaluación realizada sobre las amenazas a la seguridad occidental y no compartían plenamente su carácter complementario de las medidas de no-proliferación. Pero la proliferación de las armas de destrucción masiva y de los misiles era un hecho. Misiles libios habían alcanzado el territorio italiano y en el Mediterráneo Oriental los países árabes se estaban dotando de este tipo de armamento para hacer frente a la amenaza nuclear de Israel. Los europeos admitieron el planteamiento estadounidense, cuyo fin último consistía en construir y desplegar sistemas defensivos contra los misiles balísticos tácticos, con el objetivo de proteger a sus Fuerzas Armadas desplegadas en el extranjero además de amplias zonas o instalaciones que fueran de su interés y del interés de sus aliados. Tras la guerra del Golfo había quedado constatado que el sistema defensivo *Patriot* era totalmente insuficiente y que las Fuerzas Armadas que intervenían en ese tipo de conflictos regionales quedaban totalmente expuestas a un ataque con misiles de teatro, como los *Scud* lanzados por Irak. El objetivo de poseer estas defensas antimisiles quedaba unido al mantenimiento de la capacidad ofensiva necesaria para poder derrotar a un adversario que poseyera armas de destrucción masiva en el caso de que resultase imprescindible.

Es por ello que Clinton declaraba finalizada la era de la «guerra de las galaxias» diez años después de su puesta en marcha, y reorientaba toda la investigación y desarrollo tecnológico antimisil —que se continuaba realizando desde que Reagan lanzara en el año 1983 la Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI)— hacia la consecución de sistemas defensivos contra los misiles balísticos de teatro, dentro del programa TMD (*Tactical Missile Defense*) (200). Y también es por ello que en el seno de la OTAN se creaba un Grupo de Trabajo *Ad Hoc*, el EAD (*Extended-Air Defence*)-TMD, para que estudiara la posibilidad de cooperar tecnológicamente a fin de que en el futuro la Alianza tuviera capacidad contra los misiles balísticos de teatro. Asimismo, el Comité Militar aprobaba los requisitos operativos de las TBMD (*Tactical Ballistic Missile Defences*). Posteriormente, en abril de 1995, se creaba el *Missile Defence Ad Hoc Group* para coordinar y pro-

(200) Para una información más amplia véase, LARA B.: «ATBM Systems and European Security», *UNISCI Papers* número 6. Madrid, 1997.

fundizar en todas las líneas abiertas por el EAD-TMD, por el DGP (*Defence Group on Proliferation*) y por el NADC (*NATO Air Defence Committee*).

Pero en Estados Unidos, el Partido Republicano seguía siendo partidario de contar con un sistema nacional de defensa antimisiles que protegiera todo su territorio y, cuando consiguieron la mayoría en el Congreso, aprobaron una legislación dirigida a desplegarlo en el año 2003. Clinton la vetó por considerar que tal medida no tenía ninguna justificación, pero, posteriormente, para zafarse de la presión ejercida por los republicanos, presentó un plan para desarrollar el NMD (*National Missile Defense*), al que denominó 3+3 (años) (201) aunque sin abandonar el TMD, por el que seguía apostando prioritariamente. Pero los republicanos aprovecharon dos hechos acaecidos en el verano de 1998 para volver a presionar sobre Clinton: en julio, la Comisión Rumsfeld, así denominada por estar presidida por el actual secretario de Defensa de Estados Unidos y que reunía a congresistas de ambos partidos, llegó a la conclusión de que en un plazo inferior a cinco años Corea del Norte o Irán podrían poseer misiles balísticos estratégicos capaces de alcanzar el territorio de Estados Unidos (202). Un mes después, Corea del Norte lanzó un misil *Taepo Dong*, cuyo alcance —dependiendo de la carga— se estima entre los 1.000 y los 3.000 kilómetros. El NMD seguiría adelante (203).

Ya cuando Clinton presentó su plan sobre el NMD, los europeos demostraron su preocupación sobre el hecho de que se pudieran crear diferentes zonas de seguridad en el seno de la OTAN; una situación donde el concepto aliado de riesgo compartido y el compromiso norteamericano de disuasión extendida pudieran quedar cuestionados, e incluso sin efecto, en el caso de que Estados Unidos consiguiera alguna forma de protección mientras que Europa permanecía vulnerable. Esta preocupación quedó levemente mitigada cuando Clinton argumentó que el NMD incrementaría la credibilidad del compromiso de disuasión y seguridad estadounidense con sus aliados, así como que el NMD facilitaría a Washington mantener la libertad de acción para responder a las crisis regionales al negar cualquier amenaza sobre sus sistemas ofensivos de disuasión.

(201) En síntesis, este plan establecía que en el periodo 1997-2000 el Gobierno se comprometía a realizar las pruebas necesarias para poder tomar una decisión sobre su despliegue. En caso de que la decisión fuese afirmativa, el NMD se construiría en el periodo 2000-2003.

(202) *Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States. Executive Summary*. Pursuit to Public Law 201, 104th Congress, 15 de julio, 1998.

(203) Para más información sobre el debate interno en torno al NMD véase, LARA, B.: «¿Resucitar la guerra de las galaxias?», *Política Exterior*, volumen XV, mayo-junio, 2001.

Cuando Bush ganó las elecciones el NMD se convirtió en su objetivo prioritario, como así había anunciado durante la campaña electoral, y el TMD pasó al olvido. Los europeos manifestaron sus reticencias en relación con el impacto a largo plazo del NMD sobre la disuasión. Para Bush las defensas antimisiles sustituirán a la disuasión, inoperante ante las nuevas amenazas. Para los europeos tales sistemas defensivos deben de reforzar la disuasión, complementarla, no sustituirla. Los europeos no quieren que el debate se plantee en los términos disuasión *versus* defensas y consecuentemente el asunto de si las defensas antimisiles fortalecerán, disminuirán o sustituirán a la disuasión continuará siendo un asunto sensible mientras el NMD sea un componente clave de los planes de seguridad de Estados Unidos. No hay que olvidar que tras los atentados del día 11 de septiembre, Bush se ha mantenido firme en su decisión de seguir adelante con el NMD porque considera que la nueva situación de inseguridad que estos ataques han provocado justifica, más que nunca, la necesidad de crear nuevos sistemas de defensa contra ataques exteriores. Pasemos pues a analizar qué es el NMD, cuáles son sus objetivos y qué consecuencias puede tener para la estabilidad estratégica internacional y para la seguridad europea.

El NMD: objetivos, arquitectura y viabilidad tecnológica

El NMD tiene como objetivo prioritario proteger todo el territorio estadounidense frente a posibles ataques deliberados o accidentales realizados con un pequeño número de misiles lanzados desde países como Corea del Norte, Irán, Irak, Libia y Siria. Países a los que el Pentágono denomina *rogue States* (Estados delincuentes, o gamberros, o irresponsables) y a los que tanto la Agencia Central de Inteligencia (CIA) como los responsables de la seguridad de Estados Unidos atribuyen, en un futuro próximo, capacidad para alcanzar con los misiles que posean su territorio, aunque, en ningún caso, de forma masiva. Países a los que también se acusa de desarrollar, producir y almacenar armas bacteriológicas.

El objetivo secundario del NMD consistiría en proteger el país frente a un ataque limitado procedente de Rusia como consecuencia de un lanzamiento accidental o no autorizado; o frente a un ataque deliberado, o accidental, o no autorizado que se produjera desde China. En cualquiera de estos escenarios previstos, el sistema defensivo, para resultar eficaz, tendría que asegurar la destrucción de un número de misiles no superior a la veintena (204).

(204) U.S. Ballistic Missile Defense Organization, *Report to the Congress on National Missile Defense*, mayo, 2000.

Cuadro 1. Misiles operativos rogue States y también los que están desarrollando.

Pais	Sistema	Estatus	Alcance (kilómetros)	Procedencia
Corea del Norte	<i>Scud-B</i>	Operativo	300	Producción propia
	<i>Scud-C</i>	Operativo	550	
	<i>Nodong-1</i>	Operativo	1.300	
	<i>Nodong-2</i>	Desarrollo	1.500	
	<i>Taepo Dong 1</i>	Desarrollo	2.000	
	<i>Taepo Dong 2</i>	Desarrollo	5.000-6.000	
Irán	<i>Mushak-120</i>	Operativo	130	Propia/China
	<i>CSS-8</i>	Operativo	150	China
	<i>Mushak-160</i>	Operativo	160	Propia/China
	<i>Scud-B</i>	Operativo	300	Libia/Corea N.
	<i>Scud-C</i>	Operativo	550	Corea del N.
	<i>Shahab-3</i>	Desarrollo	1.300	Propia/Corea/Rusia
	<i>Shahab-4</i>	Desarrollo	2.000	
	<i>Shahab-5</i>	Proyecto	3.000-5.500	Propia/Rusia
Irak	<i>Ababail-100</i>	Desarrollo	100-150	Producción propia
	<i>Al Samoud</i>	Desarrollo	150	
	<i>Scud-B</i>	Destruído	300	URSS
	<i>Al Hussein</i>	Destruído	600-650	Propia/URSS
	<i>Al Abbas</i>	Destruído	900	Propia/URSS
Libia	<i>Al Fatah</i>	Desarrollo	200	Prod. propia
	<i>Scud-B</i>	Operativo	300	URSS
	<i>Scud-C</i>	En adquisición	550	Corea del Norte
	<i>Nodong-1</i>	En adquisición	1.300	
Siria	<i>SS-21</i>	Operativo	120	URSS
	<i>Scud-B</i>	Operativo	300	Propia/URSS
	<i>Scud-C</i>	Operativo	500	Propia
	<i>Scud-D</i>	Desarrollo	750	Corea del N.

En el cuadro 1 podemos ver el número y tipo de misiles operativos (205) en posesión de los llamados *rogue States*, así como los que están desarrollando.

El despliegue del NMD se planificó por la Administración de Clinton en tres fases, sin establecer plazos fijos en el tiempo. Inicialmente, en una

(205) Cuadro elaborado con datos recogidos en: U.S. Department of Defense, *Proliferation: Threat and Response*, enero 2001; Carnegie Endowment for International Peace, *Nonproliferation Project, World Missile Chart*; National Air Intelligence Center, *Ballistic and Cruise Missile Threat*, septiembre 2000; y Arms Control Association, *The Arms Control Today*, junio, 2001.

primera fase, denominada Plan Capacidad-1, desplegarían 20 interceptores en Alaska en un único emplazamiento. Este sistema tendría capacidad defensiva contra un número muy pequeño de misiles balísticos (alrededor de cinco), lanzados sin contramedidas y sin ayudas a la penetración. Un NMD tan limitado contaría con la ventaja de resultar poco costoso, técnicamente más viable y, sobre todo, con la posibilidad de conseguir la aceptación de Rusia y de los aliados. En una segunda fase o Plan Capacidad-2 se desplegarían hasta 100 interceptores en Alaska o en alguna otra zona. Se ampliaría el sistema de control y mando, se construirían más radares terrestres, y se desplegarían más sensores espaciales. Tal sistema resultaría efectivo contra un número más elevado de misiles, que, además, podrían incluir algún tipo de ayudas a la penetración. El Plan Capacidad-3, que sería la tercera y última fase, contaría con 200 interceptores más, desplegados en un nuevo emplazamiento. Este sistema defensivo supondría una amenaza directa para Rusia porque su fuerza de disuasión quedaría totalmente anulada, mientras que la capacidad disuasoria de China se vería amenazada incluso con el despliegue del Plan Capacidad-1. Los republicanos, con el apoyo del complejo militar-industrial (que obtendría jugosos contratos y beneficios) habían defendido durante el mandato de Clinton el despliegue del NMD completo, es decir, con el Plan Capacidad-3, en el espacio de tiempo más breve posible. Clinton lo había planteado por fases con el fin, no confesado explícitamente, de desplegar únicamente la primera fase y mantener las otras en proceso de investigación y desarrollo.

Para facilitar el despliegue progresivo de estas tres fases se diseñó una arquitectura básica, que debería contar con los siguientes elementos:

1. Satélites de alerta previa para detectar a los misiles atacantes durante el periodo de propulsión y mantener su localización a lo largo de la fase media de su trayectoria. Serían necesarios cuatro satélites con infrarrojos situados en una órbita geosincrónica y dos más en una órbita elíptica. También habría que desplegar en una órbita más baja otros 24 satélites del tipo de los denominados *Brilliant Eyes* para la SDI, ahora conocidos como SBIRS (*Space-Based Infrared System-low*).
2. Radares en tierra para realizar funciones de vigilancia, adquisición, seguimiento, apoyo a la discriminación y apoyo al control de fuego. Un prototipo de estos radares funciona actualmente en las islas Marshall y se está trabajando para desarrollar radares de banda X, cuya mayor precisión les hace más adecuados para la función de discriminación entre cabezas nucleares y señuelos.

3. Radares en tierra para el guiado de interceptores. Para este cometido podrían utilizarse, previamente modernizados, los radares de alerta previa que en la actualidad están instalados en Alaska, California, Dakota del Norte, Groenlandia, Massachusetts y Reino Unido.
4. Interceptores exoatmosféricos del tipo EKV (*Exoatmospheric Kill Vehicle*), una tecnología que también comenzó a desarrollarse para la SDI. Estarían desplegados en tierra. Su característica más relevante es que destruye el misil atacante por impacto directo, aprovechando únicamente la energía cinética en la colisión y, por tanto, sin utilizar ningún tipo de explosivo. Es una técnica mucho más efectiva que utilizar la autofragmentación del interceptor en las inmediaciones del misil atacante para lograr su destrucción, aunque mucho más difícil de conseguir. Para lograr impactar directamente sobre el misil enemigo, el interceptor tiene que llevar a bordo un telescopio óptico, sensores de infrarrojos, un navegador, un sistema de selección de objetivos y un sistema de autopropulsión que le permita maniobrar en el espacio hasta llegar a impactar con el blanco. Se trabaja sobre la hipótesis de que habría que lanzar varios interceptores (alrededor de cuatro) contra cada misil atacante para asegurar la destrucción de todos y cada uno de ellos. Además, el sistema debería tener capacidad para lanzar más interceptores en caso de que, tras realizar la evaluación, se detectara que algún misil no ha resultado destruido.
5. Sistemas de comunicaciones, control y mando configurados para coordinar e integrar a todos los componentes del NMD. El mayor reto es desarrollar una red que haga interoperativos todos los elementos desplegados. Además, se considera preferible que no sea totalmente automático para que el factor humano pueda intervenir en caso de producirse cualquier error.

De todas las tecnologías aquí mencionadas, el interceptor propiamente dicho es el componente del sistema menos desarrollado y el que supone un mayor reto tecnológico. Hasta la fecha se han realizado cuatro pruebas de interceptación: tres bajo la Presidencia de Clinton y la última en julio de 2001. Dos obtuvieron un resultado positivo, la primera y la última, y dos resultaron fallidas. La segunda prueba fracasó porque ninguno de los sensores de infrarrojos que porta el interceptor funcionó adecuadamente. La tercera porque el interceptor no recibió correctamente la señal enviada por el satélite de guiado y uno de los propulsores no se desprendió alterando su trayectoria e impidiendo el impacto contra el objetivo. Ahora bien, si analizamos las dos pruebas en las que se consiguieron sendas interceptaciones, nos encontramos con que

ambas se produjeron tras una cuidadosa programación, bajo unas condiciones climáticas y atmosféricas ideales y contra un objetivo totalmente conocido en su configuración y trayectoria. Como objetivo se utilizó un misil balístico intercontinental del tipo *Minuteman*, previamente modificado para adecuarlo al experimento. Tal cúmulo de circunstancias favorables no van a coincidir cuando el sistema defensivo tenga que entrar en funcionamiento ante un ataque o ante un lanzamiento accidental, y tampoco se van a conocer previamente las características de los misiles a destruir. Esto sin contar con que el país atacante podrá utilizar alguna contramedida (por ejemplo sistemas antisatélite) para desbaratar el sistema o, al menos, contrarrestar su eficacia. Estaba previsto realizar dos nuevas pruebas en los meses de octubre y noviembre del año 2001, pero fueron suspendidas con la esperanza de que ese gesto sirviese para llegar a un acuerdo con Rusia sobre la revisión del Tratado ABM (*Anti Ballistic Missile*).

A esta arquitectura básica se le podrían ir añadiendo otros elementos en función de su desarrollo tecnológico como, por ejemplo, el ABL (*Airborne Laser*), un láser químico de gran potencia, instalado en un *Boeing 747*, cuyo cometido sería destruir el misil atacante en la fase de propulsión. Se encuentra en un estado de desarrollo embrionario porque resulta muy complicado integrar los sensores de infrarrojos, espejos y láseres del ABL entre sí y todo ello, a su vez, en el sistema defensivo general. Además, su coste está superando las previsiones realizadas. La primera prueba de demostración se quiere llevar a cabo a finales del año 2003. También se trabaja en el desarrollo del SBL (*Space-Based Laser*), que actualmente se encuentra en fase de planificación, y que se está configurando como una constelación de satélites, cada uno de los cuales llevaría incorporado un láser químico de gran potencia. Las primeras pruebas se sitúan para el año 2012. La idea de utilizar los láseres con fines antimisil comenzó a tomar cuerpo para la SDI y la investigación de estas tecnologías se remonta a esos años.

Clinton anunció que antes de abandonar la Casa Blanca tomaría una decisión sobre el despliegue del NMD, y que lo haría en función de los resultados de la evaluación de cuatro variables: la valoración de la amenaza real; las repercusiones sobre los procesos de control de armamentos y sobre las relaciones con los aliados y con Rusia; la viabilidad tecnológica; y el coste total del sistema defensivo (206). Empero, poco antes

(206) Estas condiciones quedan recogidas en la *National Missile Defense Act*, firmada por Clinton en mayo de 1999.

de celebrarse las elecciones presidenciales del año 2000 manifestó que no contaba con la información necesaria para poder autorizar el despliegue del NMD y que, por tanto, dejaba en manos de su sucesor el tomar tal decisión.

Las elecciones las ganó Bush, quien durante la campaña electoral había prometido desplegar el sistema defensivo antimisiles con su máxima capacidad y, además, hacerlo lo antes posible. Una vez nombrado presidente se rodeó de personas como el vicepresidente Cheney, que había sido secretario de Defensa con su padre; Donald Rumsfeld en Defensa; Colin Powell en la Secretaría de Estado; y Condoleeza Rice como responsable del Consejo de Seguridad Nacional, todos ellos firmes partidarios de las defensas antimisiles. Así pues, la Administración Bush se puso a trabajar en todos los frentes en lo que se había convertido en su máxima prioridad: desplegar el NMD. El presidente manifestó su deseo de que para el año 2004, cuando se presente a la reelección, esté desplegado un sistema antimisiles, aunque sea muy rudimentario. La realidad es que, a fecha de hoy, no hay nada que desplegar.

Aunque en el momento de escribir estas líneas el NMD haya dejado de ser prioritario para Bush debido a la guerra contra el terrorismo internacional en que está embarcado tras los atentados del día 11 de septiembre, en reiteradas ocasiones ha dicho que seguirá adelante con el NMD, porque Estados Unidos debe reforzar su seguridad en todos los campos y eliminar cualquier cortapisa a sus planes de autodefensa. Bush ha realizado esas manifestaciones para acallar la voz de aquellos que han manifestado que aunque el sistema defensivo antimisiles por él propugnado hubiera estado ya en funcionamiento, no hubiera servido en absoluto para proteger a Estados Unidos, porque está siendo diseñado con criterios válidos para la situación en el siglo xx, donde Estados soberanos mandarían sus misiles a través del espacio, pero que es inútil contra la amenaza del terrorismo. También para acallar la voz de aquellos que sostienen que la idea de que la tecnología podía hacer inexpugnable el territorio estadounidense ha caído junto con la Torres Gemelas.

El NMD, además, deberá afrontar los problemas de financiación que se derivan de las dificultades económicas y presupuestarias. Se podría considerar un derroche innecesario cuando el superávit presupuestario heredado de Clinton se ha evaporado, cuando se está iniciando una etapa de recesión económica (o al menos de desaceleración) y cuando los atentados en sí mismos y la guerra contra el terrorismo desatada por ellos traerán unos recursos por ahora incalculables. Además, los republicanos

perdieron la mayoría en el Senado, y aunque bastantes senadores demócratas apoyan los sistemas antimisiles, son más partidarios del NMD limitado propuesto por Clinton que de resucitar una nueva «guerra de las galaxias». Empero, Bush está dispuesto a financiar el programa NMD y a dedicarle todo el tiempo y los recursos humanos y tecnológicos necesarios. Nadie pone en duda que el NMD seguirá adelante, pero aún quedan muchas cuestiones sin responder ¿qué NMD se desplegará? ¿cuáles serán sus objetivos últimos? ¿son deseables sus consecuencias? ¿es necesario en el actual contexto internacional?

Las respuestas de Rusia y China al NMD

Tanto Rusia como China han mostrado serias dudas de que la amenaza que evoca Estados Unidos sea real y temen ser los verdaderos objetivos del NMD. Por más que Bush y su gobierno aseguren que lo único que pretenden es no seguir siendo vulnerables a hipotéticos ataques con misiles realizados desde los países anteriormente citados y a los que siempre aluden como *rogue States*, rusos y chinos desconfían. Los líderes de ambas potencias firmaron una declaración conjunta condenando el NMD y acusando a Estados Unidos de querer atribuirse la supremacía mundial en materia militar y de seguridad. Así pues, las relaciones de Estados Unidos con Rusia y China, que son esenciales para fortalecer la seguridad mundial y para favorecer la estabilidad estratégica estaban resultando seriamente afectadas y comenzaba a resurgir con fuerza un clima de desconfianza en la escena internacional.

En el caso concreto de Rusia, Putin ha interpretado el interés de Bush en desplegar un sistema antimisiles como parte de una estrategia de hegemonía que permitiría que Estados Unidos pudiera intervenir en cualquier lugar del mundo con total impunidad. Como la situación económica de Rusia no le permite responder con el despliegue de un sistema defensivo de las características del NMD, Putin advirtió de que respondería con un rearme nuclear. Aumentar el número de cabezas atómicas operativas y ampliar el periodo de vida útil de los misiles les bastaría para hacer frente al cambio en las condiciones estratégicas y para garantizar su propia seguridad nacional. Una solución relativamente económica y bastante eficaz contra cualquier escudo antimisiles. Posteriormente Putin comprendió que Bush iba a seguir adelante con el NMD y que si no se avenía a negociar los términos del Tratado ABM, Estados Unidos se retiraría del mismo. La mutua vulnerabilidad se ve-

ría descompensada al resultar Estados Unidos menos vulnerable que Rusia, y la doctrina de disuasión que había venido funcionando se desmoronaría. Putin también sabía que la situación de la economía rusa no le permitía costear el mantenimiento de los actuales sistemas ofensivos (unas 6.000 cabezas nucleares) en condiciones óptimas y que debería rebajar sus arsenales hasta un número próximo a las 1.500 cabezas. Decidió que para los intereses de Rusia era preferible negociar la reducción de los sistemas ofensivos vinculándolos al Tratado ABM, antes que verse obligado a hacer una reducción unilateral y que además Bush denunciase el Tratado.

En consecuencia, y aprovechando la buena relación personal existente entre ambos dirigentes desde que Putin se solidarizara plenamente con Bush a raíz de los atentados terroristas (aceptando la presencia de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en las inmediaciones del territorio ruso, poniendo a su disposición corredores aéreos y facilitando información muy valiosa procedente de sus servicios secretos), el dirigente ruso se mostró dispuesto a revisar algunas cláusulas del Tratado ABM para que Bush pudiera seguir probando los componentes del NMD, a cambio de importantes recortes en el armamento estratégico ofensivo tanto de Rusia como de Estados Unidos.

Al igual que la de Rusia, la actitud de China con respecto al NMD fue de rechazo total. Los responsables de la seguridad china saben que el NMD anula sus fuerzas nucleares de disuasión y temen que alguna protección defensiva se extienda a Taiwan, como consecuencia de un acuerdo de éstos con Estados Unidos, con lo que la amenaza nuclear china con respecto a Taiwan quedaría debilitada y se produciría una gran inestabilidad en la zona. Es por ello que dijeron estar dispuestos a sumergirse en un costoso proceso de rearme para construir más misiles balísticos, a fin de mantener asegurada su capacidad disuasoria.

La construcción de más misiles por parte de China supondría una amenaza para la India, que trataría de paliar la nueva situación fabricando a su vez más misiles. Pakistán, por su parte, no asistiría al rearme de su mayor adversario con los brazos cruzados y optaría también por aumentar el número de sus misiles. Así pues, asistiríamos a una nueva carrera de armamentos y el precio que todos tendríamos que pagar para que Estados Unidos se sienta un poco más seguros con su escudo defensivo, sería un mundo más inestable, con muchos más misiles y con muchas más armas de destrucción masiva.

Las posiciones entre China y Estados Unidos están ahora más cercanas debido al nuevo diseño geoestratégico mundial registrado tras el día 11 de septiembre. Los ataques terroristas contra Estados Unidos y la posterior guerra contra el terrorismo han supuesto un paréntesis en el desencuentro que se venía produciendo entre ambos países, al convertirse el Gobierno chino en un aliado circunstancial del Gobierno estadounidense. Pero sería ingenuo pensar que la desconfianza mutua entre ambos países ha desaparecido y que cesará el recelo chino ante el despliegue de un escudo antimisiles.

Repercusiones del NMD sobre el Tratado ABM y sobre el proceso de reducción de armamentos

La primera y más importante consecuencia de la decisión de desplegar el NMD es la necesidad de modificar o abrogar el Tratado ABM. Todo sistema de defensa antimisiles con cobertura nacional viola este Tratado, que se firmó con el objetivo específico de prohibir que cualquiera de los dos signatarios contara con tales defensas. En síntesis, el Tratado ABM, firmado en 1972 por Brézhnev y Nixon, prohíbe desplegar —no así investigar, desarrollar y probar— sistemas defensivos antimisiles sobre plataformas fijas en tierra, que sirvan para defender totalmente el territorio de uno de los dos países (artículo I). Asimismo, recoge la prohibición absoluta de desarrollar, probar o desplegar sistemas defensivos completos o cualquiera de sus componentes (sensores, interceptores,...) que sean espaciales o vayan sobre plataformas móviles, ya sea por tierra o por mar (artículo V). Por último, sólo permite la instalación de radares de alerta previa en la periferia del país y orientados hacia el exterior (artículo VI).

El desarrollo y las pruebas de algunas de las tecnologías antes descritas y, por supuesto, el despliegue del NMD son, pues, incompatibles con el Tratado ABM y sólo existen tres alternativas ante tal circunstancia: renunciar a desplegar el NMD; denunciar el Tratado ABM; o cambiar los términos del Tratado negociando con la otra parte firmante. Bush había optado por la segunda al considerar que el Tratado ABM está obsoleto porque fue diseñado para evitar la aniquilación nuclear durante la guerra fría, mientras que las amenazas a las que hoy se enfrentan Estados Unidos son totalmente diferentes. Posteriormente, debido a las críticas recibidas y al rechazo provocado por considerar la comunidad internacional que el Tratado ABM es la piedra angular de la estabilidad estratégica y la base de los posteriores acuerdos sobre control y reducción de

armamentos que se han suscrito (207), y también favorecido por sus buenas relaciones con Putin, Bush ha optado por tratar de llegar a un acuerdo sobre su revisión.

Si bien las circunstancias son distintas, es cierto que sin el Tratado ABM no habría habido acuerdos SALT II (*Strategic Arms Limitation Talks*) para limitar los arsenales nucleares; no se habría firmado el Tratado INF (*Intermediate-Range Nuclear Forces*) para eliminar los misiles de alcance intermedio; y los acuerdos START para la reducción de los sistemas estratégicos ofensivos pierden toda su validez. Al ratificar el START II, la Duma (Parlamento ruso) incluyó una cláusula vinculando la vigencia del acuerdo a que Estados Unidos no violase el Tratado ABM. Si el START II —que fija el número de cabezas nucleares de cada parte en un máximo de 3.500— se rompía, no habría acuerdo START III para reducir esas cabezas a un número que oscilaría entre las 1.500 propuestas por Moscú y las 2.500 propuestas por Washington. Los dirigentes rusos, y antes los soviéticos, siempre se han negado a modificar y mucho menos derogar el Tratado ABM. Ahora empiezan a asumir en público parte de los argumentos norteamericanos sobre el carácter anticuado del Tratado para facilitar el acuerdo sobre la reducción de los sistemas ofensivos.

Se esperaba que de la reunión de Putin y Bush en Washington y Crawford (noviembre de 2001) saliera un acuerdo concreto, pero no hubo tal. Bush ha aceptado rebajar de forma sustantiva los arsenales estratégicos ofensivos, desde las 2.500 cabezas que proponían para el START III y desde las más de 6.000 que poseen hasta las 1.700 o 2.000, que se aproximan mucho más a las 1.500 que Putin estima que puede mantener, pero se ha negado a que sea mediante un acuerdo o tratado bilateral formal como Putin pretendía. Como vimos anteriormente, Rusia tendrá que reducir sus arsenales nucleares con tratado o sin él y trata de conseguir que Estados Unidos formalice jurídicamente la declaración de Bush, que como tal no implica ninguna obligación. Ambos líderes tampoco han logrado salvar sus discrepancias en torno al Tratado ABM. Bush trató de obtener una mínima concesión para continuar con los ensayos sin la oposición explícita de Rusia, con una fórmula que hubiera sido válida para los dos líderes: él podría seguir con el desarrollo del NMD y Putin podría presumir de haber preservado el Tratado. Finalmente se mantuvo la divergencia de criterios y aunque Bush ha manifestado que tal desacuerdo no dañará las

(207) En la Asamblea General de la ONU la mayoría de los Estados habían votado una resolución reconociendo que el Tratado ABM es fundamental para mantener la paz y la seguridad global, así como la estabilidad estratégica.

relaciones entre los dos países, ya ha anunciado que reiniciará las pruebas del NMD —que recientemente había suspendido para favorecer el acuerdo— hasta que en algún momento, aún no definido, habrá que modificar las cláusulas del Tratado ABM o lo denunciará unilateralmente.

En cuanto a las repercusiones del NMD sobre los tratados de índole multilateral, el panorama tampoco es muy halagüeño. El régimen para controlar la proliferación se sustenta en el Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares, un acuerdo casi universal, con 187 signatarios y sólo cuatro países al margen (Cuba, India, Israel y Pakistán). Este Tratado atravesará por uno de sus momentos más críticos porque el despliegue del sistema antimisiles propiciará una nueva carrera de armamentos. También el MTCR (*Missile Technology Control Regime*) resultará afectado, ya que su objeto es eliminar la proliferación de misiles, limitando y controlando la transferencia o venta de tecnología y componentes de misiles entre unos países y otros. Es sabido que cualquier sistema de defensa antimisiles puede quedar saturado y dejar de ser efectivo aumentando simplemente el número de vectores de ataque, lo cual es un incentivo para saltarse los controles que rigen este acuerdo. Los Estados que se consideren más vulnerables como consecuencia del NMD, optarán por poseer más misiles a fin de poder superar la barrera defensiva. Por último, se violaría el Tratado sobre el Espacio Exterior de 1967, que tan sólo permite la utilización del espacio con fines pacíficos y prohíbe su uso para objetivos militares o para probar cualquier tipo de armamento.

Los europeos ante las repercusiones del NMD y sus consecuencias

Ante todo, y como casi siempre en cuestiones de seguridad y defensa, hay que decir que no hay una única voz de los europeos cuando se trata de opinar sobre el NMD y sobre sus consecuencias para Europa. Para saber, pues, qué piensan los miembros de la Unión Europea sobre las repercusiones del NMD para la seguridad del viejo continente, tenemos que acudir a las razones esgrimidas por los dirigentes de estos países a favor y en contra del despliegue del NMD.

En su primer viaje a Europa tras las elecciones presidenciales, en junio de 2001, Bush visitó cinco países —comenzando por España y finalizando en Eslovenia— y se reunió en la sede de la OTAN con los líderes de los países aliados. En todas las reuniones que mantuvo repitió el mismo mensaje: para preservar la seguridad era necesario construir un sistema defensi-

vo antimisiles que protegiera a Estados Unidos y a sus aliados. En ningún caso especificó cuáles eran sus planes concretos para que el NMD cumpliera ambos objetivos. Las reacciones no se hicieron esperar, y la respuesta más crítica fue la del presidente francés Jacques Chirac, quien planteó que tal sistema defensivo podría alentar a otros países a adquirir más misiles y más armas de destrucción masiva para saturar las defensas y que, en consecuencia, era extremadamente peligroso. El canciller alemán puso el acento en la excesiva cantidad de aspectos del NMD que se hacían necesarios clarificar antes de que pudiera contar con el apoyo aliado, y el primer ministro holandés manifestó que la retirada unilateral de Estados Unidos del Tratado ABM no era la mejor forma de enfocar un asunto que afectaba a toda la seguridad occidental. El del Reino Unido adoptó una posición ambigua, fiel a su especial relación con Estados Unidos, y dijo comprender la postura de Bush pero que se reservaba un juicio sobre el NMD hasta conocer los detalles del programa. Los países que acogieron positivamente la iniciativa de Bush fueron España, Hungría, Italia, Polonia, Portugal, la República Checa y Turquía.

En concreto los mandatarios de España y Estados Unidos firmaron una declaración conjunta en la que expresan que «coincidimos en la necesidad de una estrategia de seguridad total que abarque los sistemas disuasorios, tanto ofensivos como defensivos, en que se basa el proyecto estadounidense». Por su parte, el presidente italiano, Silvio Berlusconi, manifestó, en contra de lo expresado por Chirac, que no considera que el escudo defensivo aumente la proliferación de armas.

Chirac y Schröder aprovecharon la reunión del Consejo Europeo en Gotemburgo, que tenía lugar el 15 de junio —mientras que Bush y Putin se entrevistaban en Eslovenia— para conjuntamente introducir el debate sobre este asunto en el seno del Consejo, a fin de conseguir una posición común que frenara las consecuencias del NMD. Finalmente se aprobó una resolución sobre la prevención de la proliferación de misiles balísticos, según la cual los Quince se comprometen a controlar la exportación de armas de destrucción masiva y a participar en una conferencia internacional contra la proliferación de armamento, aunque expresamente no se alude al NMD en ningún momento debido a la disparidad de criterios existente y a la necesidad de presentar una resolución conjunta (208).

Con anterioridad a estos acontecimientos, y como respuesta a la activa campaña realizada por los miembros de la Administración Bush, nada

(208) Consejo Europeo de Gotemburgo: Conclusiones de la Presidencia, 15 y 16 de junio de 2001. Anexo I.

más tomar posesión en sus cargos, a fin de convencer a los europeos de las bondades del NMD para su propia seguridad, el ministro francés de Exteriores había afirmado que no resultaba muy creíble que Estados como Corea del Norte, Irán, Irak, Libia o Siria pudieran suponer un peligro para una superpotencia nuclear como Estados Unidos y calificaba la amenaza de microscópica o teórica. Además, los Gobiernos de Alemania y Francia, siempre los más críticos con el proyecto de Bush, habían alertado sobre el impacto negativo que el despliegue del NMD podría tener sobre la seguridad europea, especialmente si Bush no lograba un acuerdo con Putin, y habían expresado su preocupación por las pruebas realizadas. Las razones esgrimidas independientemente por uno y otro en contra del NMD quedan recopiladas a continuación:

1. Provocará una nueva y costosa carrera de armamentos.
2. Un rearme por parte de Rusia afectará especialmente a la seguridad europea.
3. Hace que resurja de nuevo con fuerza el clima de desconfianza en las relaciones internacionales.
4. Pone en peligro todo el proceso de negociaciones para la reducción de armamentos, así como los acuerdos ya en vigor.
5. Daría paso a dos niveles de seguridad entre los aliados, poniendo en peligro la cohesión en el seno de la Alianza Atlántica.
6. Estados Unidos consolidará, de forma definitiva, su superioridad tecnológica en el terreno militar, aumentando, por consiguiente, la dependencia tecnológica europea.
7. Se levanta el espectro de la militarización del espacio.
8. En el caso de que Estados Unidos quedasen totalmente protegidos de la amenaza nuclear, Europa se convertiría en el objetivo a atacar.

El Gobierno francés está particularmente inquieto ante la posibilidad de que sus fuerzas nucleares de disuasión pudieran verse afectadas, tanto si el NMD induce a otros países a desarrollar defensas similares, como si propicia una nueva carrera de armamentos y de proliferación de misiles. Las fuerzas nucleares de disuasión francesas siguen siendo el elemento fundamental de su propia estrategia de seguridad:

«... el desarrollo en otros continentes de las armas de destrucción masiva, significa que la disuasión nuclear continúa siendo una necesidad imperiosa y tiene que ser adaptada con flexibilidad a la incertidumbre que emana de la naturaleza de las futuras amenazas y riesgos» (209).

(209) LOI número 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002», *Journal Officiel de la République Française*, 3 de julio de 1996, pp. 9.987-9.988.

También el Reino Unido considera que:

«Mientras existan grandes arsenales nucleares y riesgo de proliferación nuestras mínimas fuerzas de disuasión continúan siendo un elemento necesario para la seguridad» (210).

Además, el Grupo de Estudio sobre la Proliferación de Misiles (211) presentó un estudio realizado por encargo del Parlamento británico, en el que establecía que la proliferación de misiles representa una amenaza mucho más alarmante para los intereses británicos, incluidos los centros de población, de lo que los sucesivos Gobiernos británicos han reconocido nunca, y que esa amenaza procedía principalmente de los *rogue States*.

Tanto las fuerzas nucleares francesas como las británicas han sido modeladas en función de la vulnerabilidad estratégica impuesta a Rusia por el Tratado ABM durante la guerra fría. Ambos países basaban su seguridad en la posesión de fuerzas nucleares disuasorias capaces de resultar amenazantes para objetivos de contravalor en Rusia. En teoría, pues, cualquier modificación del Tratado ABM podría afectar a la disuasión de ambos países, e incluso a los futuros sistemas integrados de disuasión nuclear que podrían ser la base de una disuasión específicamente europea, sobre todo si Estados Unidos transfiere a Rusia tecnología para construir su propio sistema defensivo o sistemas de alerta previa. Sin embargo, ya hemos visto que la reacción de Francia y del Reino Unido respecto al NMD ha sido muy distinta.

Finalmente, en una pirueta diplomática dirigida a conseguir el apoyo europeo, Bush ha optado por redefinir el NMD como un programa defensivo universal que no sólo protegerá todo el territorio de Estados Unidos, sino que también protegerá a las Fuerzas Armadas desplegadas en otros países y a sus aliados europeos y asiáticos, pasando a referirse a él como GMD (*Global Missile Defense*). Para hacer creíble esta nueva definición de los objetivos del NMD, Rumsfeld propuso unificar el NMD con el programa TMD iniciado por Clinton y así poder desplegar interceptores y radares de alerta previa en suelo europeo que serían efectivos tanto contra los misiles balísticos tácticos como contra los estratégicos, consiguiendo un escudo total. Estas propuestas nada sistematizadas y, desde luego, poco realistas a corto plazo desde el punto de vista de su viabilidad tecnológi-

(210) ROBERSTON G. (Secretary of State for Defence): *The Strategic Defence Review*, julio de 1998. La misma doctrina se recoge, *Defence White Paper*, 1999.

(211) Missile Proliferation Study Group, *Coming Into Range: Britain's Growing Vulnerability to Missiles and Weapons of Mass Destruction*, Executive Summary, junio de 2000.

ca no convencieron a los europeos, provocaron más rechazo de Rusia y China, y consiguieron crear gran incertidumbre dentro de Estados Unidos. Las dudas existentes sobre los objetivos, la configuración y la viabilidad del NMD son muchas y tampoco se sabe cómo podrá funcionar, cuánto costará, ni cuándo estará operativo. Hay más preguntas que respuestas sobre el NMD y pretendían que el GMD resultara creíble.

La percepción de la amenaza en Europa

Parfraseando a Milan Kundera podríamos decir que para Europa «la vida está en otra parte». Europa está inmersa en otros debates tales como la ampliación de la OTAN, la ampliación de la Unión Europea, su reforma institucional, la implantación del euro, o la financiación de la Iniciativa de Defensa Europea. El carácter de la relación transatlántica ha cambiado. De estar unidos frente al comunismo y al poder militar soviético durante décadas, en la actualidad el pilar europeo y el pilar americano están inmersos en diferentes agendas sobre la seguridad. Estados Unidos tiene intereses militares globales y juega el papel de única superpotencia por lo que su política exterior descansa en su superioridad militar, con tropas desplegadas en 19 países y con la percepción de que la estabilidad en ciertas regiones depende de su presencia en la zona. La Unión Europea centra sus planes en poner en marcha la Fuerza Europea de Reacción Rápida (FERR) y el poder militar de Europa no es un factor decisivo para su política exterior, que se basa principalmente en potenciar los programas económicos y de cooperación, en preocuparse por los problemas medioambientales y por el impacto de los conflictos armados de otras regiones, con el objetivo de fortalecer las relaciones políticas y económicas.

Por otro lado, en Europa, a lo largo de todo el periodo de guerra fría, ha enraizado una fuerte convicción de que sus intereses están mejor preservados con el desarrollo de normas de carácter internacional negociadas en foros como Naciones Unidas, la Unión Europea u otros organismos internacionales. Debido a su naturaleza institucional y a la continua búsqueda de consenso entre los distintos Estados que conforman la Unión Europea, los dirigentes europeos se sienten más cómodos en el terreno de la negociación que en el del uso de la respuesta militar. La experiencia de constantes negociaciones en el seno de la Unión ha acostumbrado a los europeos a los acercamientos diplomáticos, circunstancia que aplican a las relaciones internacionales cuando tienen que actuar frente a actores exteriores.

En Europa existe además una cultura estratégica y de vulnerabilidad totalmente distinta a la de Estados Unidos. Todos los países europeos en una época u otra de su historia han sido invadidos o atacados, cosa que no les había sucedido a los estadounidenses hasta que no han sufrido el ataque terrorista del día 11 de septiembre. Además hemos compartido durante décadas y seguimos compartiendo el continente con una potencia nuclear, lo cual nos ha enseñado a convivir con la vulnerabilidad. Podemos aceptar que la amenaza existe pero sabemos resignarnos a vivir con ella. La amenaza ahora esgrimida por Estados Unidos para desarrollar el NMD nos parece lejana y un punto excesiva. De hecho, mientras que oficialmente Estados Unidos se dirige a estos países como *rogue States*, en Europa son denominados *threshold States*, un término que sugiere más optimismo y una visión más benigna de su carácter y de sus capacidades. Es más, Europa mantiene unas relaciones casi normalizadas con Corea del Norte, especialmente países como Italia y el Reino Unido. En mayo del año 2001 una delegación de alto nivel de la Unión Europea visitó Corea del Norte y consiguió una moratoria de las pruebas de vuelo de misiles hasta el año 2003.

La actitud negociadora y conciliadora también se ha hecho extensiva hacia los países de Oriente Medio y del norte de África, que son los que podrían resultarnos más amenazantes. Por ejemplo, Libia disparó un misil balístico contra suelo italiano en el año 1987 y como país proliferador constituye una creciente amenaza para el sur de Europa. Pues bien, las relaciones de Libia con Italia y con Europa en general han mejorado sustancialmente en los años posteriores a ese suceso. Así lo pone de manifiesto la invitación de Prodi a Gadafi para mantener un encuentro con la Comisión Europea.

En los países europeos, pues, no existe la percepción de que haya que defenderse de los Estados que ya poseen o que pronto poseerán misiles balísticos de largo alcance. Los europeos no se consideran objetivo de tales armas estratégicas y, desde luego, no creen que esos países llegasen a atacar a Europa aunque tuvieran capacidad para hacerlo porque para eso está la disuasión nuclear. El potencial nuclear y la ubicación geográfica de Rusia resultarían mucho más peligrosos y, sin embargo, Rusia no es considerada una amenaza. Entre los planes inmediatos de los europeos no se encuentra el desarrollar un escudo antimisiles para Europa cuyos objetivos sean los mismos que los del NMD: evitar que un misil balístico intercontinental caiga sobre suelo europeo. Ni tan siquiera consideran conveniente o necesario tener un sistema defensivo que proteja

todo el territorio de la Unión Europea frente a los misiles de teatro. Sí se considera, en cambio, necesario y viable contar con defensas antimisiles de punto o de área para proteger tanto a las fuerzas nacionales como a las fuerzas de proyección que la Unión Europea ha decidido crear contra la proliferación de los misiles balísticos tácticos o de crucero. Es por ello que varios países miembros de la Unión han mostrado su interés por poseerlos.

Los programas antimisiles europeos en desarrollo

Los países europeos que han mostrado interés en poseer sistemas defensivos contra los misiles balísticos tácticos, lo han hecho más como consecuencia de la necesidad de modernizar sus sistemas antiaéreos —a los que se puede dar cierta capacidad antimisiles— que como respuesta a una amenaza concreta. Coincidiendo con la apuesta de Clinton por desarrollar los TMD, unos países optaron por colaborar con Estados Unidos en el desarrollo de los mismos, otros decidieron desarrollar sus propios sistemas, y otros por adquirirlos directamente comprándoselos a los estadounidenses. No hay, pues, un programa europeo antimisiles como tal. A continuación haremos referencia a los sistemas defensivos en los que estos países se muestran interesados, aunque ya fueron objeto de estudio por este mismo grupo de trabajo (212).

En primer lugar están las iniciativas conjuntas que se pusieron en marcha como consecuencia del programa TMD: el consorcio MEADS (*Medium Extended Air Defense System*) y el foro MTBMD (*Maritime Theater Ballistic Missile Defence*).

El foro MTBMD fue creado en abril de 1999 por las Armadas de Alemania, de Estados Unidos y de los Países Bajos. Posteriormente se sumó Italia y, finalmente, han sido acogidas con un *status* de observadores las Armadas de Australia, Canadá y España. Es, pues, un foro multinacional creado como base para una futura cooperación aliada en el desarrollo de una defensa marítima contra los misiles balísticos tácticos.

El programa MEADS es el único que ha nacido hasta la fecha con el objetivo explícito de que europeos y estadounidenses colaboren en la construcción de un sistema de defensa aérea extendida con capacidad anti-

(212) «Contraproliferación y sistemas defensivos antimisiles» incluido en un «Estudio sobre el futuro de la no-proliferación», realizado por este mismo grupo de trabajo y publicado en la *Monografías del CESEDEN* número 30, marzo, 1999.

misiles. Es una excepción que surgió en el año 1995 como iniciativa conjunta de Alemania, Francia, Italia y Estados Unidos. Francia se retiraría en 1996, pero los otros socios decidieron seguir adelante y buscar la incorporación de otros países, hecho que hasta el momento no se ha producido. En la actualidad en el consorcio MEADS Internacional participan Lockheed Martin de Estados Unidos, LFK (*Lenkflugkörpersysteme*) de Alemania y Alenia Marconi de Italia.

El MEADS se configuró como un sistema defensivo capaz de responder a un ataque múltiple y simultáneo realizado con misiles balísticos tácticos, con misiles de crucero y con aeronaves. Debería tener la flexibilidad suficiente como para actuar tanto individualmente como integrado junto con otros sistemas defensivos aéreos y antimisiles. Además, tendría que ser construido de forma modular, utilizando materiales muy ligeros, para que resulte fácil de transportar y pueda ser desplegado rápidamente allí donde sea necesario. Como interceptor en un principio se pensó en utilizar el Corps SAM, pero posteriormente se ha decidido incorporar como interceptor el PAC-3 (*Patriot Advanced Capability*).

En estos momentos el programa está prácticamente parado por la severa restricción presupuestaria impuesta por Estados Unidos y por la indecisión política de Alemania. Una situación lamentable porque el proyecto MEADS reúne una serie de ventajas que su culminación hubieran puesto claramente de manifiesto: se hubiera conseguido fortalecer la relación transatlántica y la cooperación tecnológica e industrial entre empresas de los dos lados del océano; se hubiera logrado la compatibilidad con otros sistemas defensivos, equipamiento interoperativo y apoyo logístico común; y en el aspecto económico se hubiera evitado la duplicación de esfuerzos presupuestarios y se habrían reducido costes.

Alemania, además de participar en el programa MEADS, decidió posteriormente colaborar con Estados Unidos en el desarrollo del PAC-3, Holanda también decidió colaborar en el desarrollo de este programa. Ambos países, Alemania y Holanda cuentan con baterías de *Patriot* y de ahí su interés en cooperar en la modernización de este sistema defensivo.

El programa de modernización del sistema defensivo *Patriot*, el denominado PAC-3, se inició en el año 1995 con el objetivo de que una batería de PAC-3 defienda un área cuatro veces superior a la defendida por una batería del *Patriot* originario, tanto frente a misiles balísticos de corto alcance, como frente a misiles de crucero o aeronaves. Para ello es necesario que el sistema detecte mucho antes el objeto atacante, que tenga

mayor capacidad de maniobra para seguir su trayectoria, mayor definición para identificar el objetivo y hay que dotar al interceptor de mayor letalidad. Anteriormente destruía por fragmentación, al explotar cuando se encontraba en las inmediaciones del misil atacante y ahora ha de destruir por impacto directo por lo que se ha incorporado el interceptor ERINT (*Extended Range Interceptor*), que comenzó a diseñarse para la SDI. Este interceptor es mucho más pequeño por lo que cada lanzador puede cargar 16 misiles. Utilizando un mismo lanzador se realizaron siete pruebas consecutivas de interceptación con éxito, destruyendo misiles balísticos *Hera* equipados con una sola cabeza simulada. Posteriormente, en junio de 2001, se realizó una doble prueba de interceptación: se destruyó totalmente una aeronave pilotada por control remoto, pero falló el intento de interceptar un misil *Hera*, idéntico al destruido en la prueba anterior. En operaciones de combate el PAC-3 disparará dos interceptores para cada misil atacante. Pero el alto coste del programa sigue siendo un problema para que pase a la fase de producción plena, que ahora está a niveles mínimos, y a estar disponible y operativo.

El más europeo de los sistemas antimisiles de teatro es el programa que están desarrollando Francia e Italia. Ambos países, a través del consorcio EUROSAM, trabajan en el programa FSAF (*Future Surface-to-Air Family*) para diseñar, desarrollar y construir tres sistemas que incorporan misiles antimisiles. Estos sistemas comparten una arquitectura modular para potenciar su movilidad y su flexibilidad, pero cada uno de ellos tiene unas características y unas capacidades específicas.

El primer lugar está el denominado SAMP-T (*Sol-Air Moyenne Portée-Terre*), un sistema desplegable en tierra, de alcance medio, con capacidad defensiva antiaérea y antimisiles. Se ha puesto mucho énfasis en que sea fácilmente transportable por avión y en su adecuación para apoyar el despliegue de la FERR. Este sistema utiliza el interceptor *Aster-30*, que ha sido probado con éxito varias veces (la última en mayo de 2001) y cuyas características más sobresalientes son su gran capacidad de reacción, su maniobrabilidad y la gran velocidad que alcanza. Empero, este misil antimisil no intercepta por impacto directo, sino que lo hace por fragmentación.

El segundo, es un sistema defensivo de punto para instalar en navíos, el SAAM/FR (*Surface-Air Anti-Missile/France*) que consta de un sistema de lanzamiento vertical, una unidad de control de fuego *Arabel* y un misil antimisil *Aster-15*. Está instalado en su fase de pruebas en el *Ille d'Oleron* y en unas maniobras defensivas celebradas en agosto de 2001 interceptó

directamente su objetivo. El tercero es también un sistema defensivo naval pero de más largo alcance, que utilizará el misil *Aster-30*.

La versión italiana del sistema defensivo naval, el SAAM/IT, será probada en el año 2002. Utiliza el mismo sistema de lanzamiento y el mismo interceptor que el francés, pero difiere en la unidad de control de fuego que es el sistema Empar.

Para sistemas defensivos navales con capacidad antimisiles, tanto Alemania como España y Noruega han optado por adquirir el sistema estadounidense *Aegis*. El *Aegis* (que toma su nombre del escudo que Zeus entregó a Atenea para hacerla invencible) es el sistema más potente del mundo para el combate antiaéreo desde una plataforma naval. Es un sistema total porque realiza todas las funciones necesarias: detección, seguimiento, asignación, lanzamiento, guiado del interceptor y control de efectividad. Su potencia le viene dada por el radar tridimensional que utiliza, que consta de cuatro antenas planas situadas sobre la cubierta del buque. Al contrario que las giratorias, cuya visión es discontinua, este tipo de antenas permite un seguimiento permanente con un ángulo de visión de 360 grados, aunque si es necesario pueden concentrarse en una zona determinada. El radar puede captar objetivos en vuelo (aeronaves o misiles) a una distancia de hasta 600 kilómetros. El *Aegis* utiliza como interceptor el misil *Standard*, cuyo alcance apenas cubre un tercio de esta distancia, por lo que se está trabajando en su modernización. Y se le quiere dotar de un sistema de lanzamiento vertical que permita la defensa de área contra los misiles balísticos de teatro, destruyéndolos en cualquiera de sus fases (ascendente, media o descendente). La gran capacidad antiaérea del sistema, unida a la capacidad antimisil que se le dará en el futuro, permitirán que el *Aegis* desempeñe un papel crucial para asegurar el acceso y proteger a las tropas, puertos, instalaciones civiles o militares en el litoral, e incluso poblaciones.

En España, los principales elementos del sistema de combate *Aegis* comenzaron a instalarse en la fragata F-100, denominada *Álvaro de Bazán*, en febrero de 2001, y está previsto que las primeras pruebas en el mar se realicen en julio de 2002. Posteriormente se irán instalando en las otras fragatas que se están construyendo, finalizando el programa en febrero del año 2006. En la actualidad existen dudas sobre la posibilidad de poder utilizar las fragatas como sistema antimisil, pues si bien su capacidad de detección es idónea, como plataforma de lanzamiento de misiles antimisiles puede no serlo, ya que son más ligeras que los destructo-

res americanos destinados a cumplir tal función. El mismo problema se le plantea a Noruega, cuyas fragatas F-85 son todavía más ligeras que las F-100 españolas. El consorcio fabricante del interceptor *Standard* ha ofrecido a España integrarse en el grupo SMiE (*Standard Missile in Europe*) que desarrollará este misil para Alemania y Holanda. Responsables del Ministerio de Defensa han manifestado que prefieren participar en el desarrollo del interceptor original diseñado para el *Aegis* en lugar de hacerlo en la versión adaptada para el sistema de combate naval europeo. Su propósito es obtener la fabricación de un módulo completo de la versión del *Standard* denominada *Bloque IIIA* concebido básicamente para la defensa antiaérea pero con una capacidad muy limitada para la defensa antimisil. La versión *Bloque IV* es la que se quiere desarrollar como variante antibalística y España también debería participar en su consecución.

Por último, señalaremos que las baterías antiaéreas HAWK (*Homing All the Way Killer*), que muchos países europeos poseen, también se están modernizando para dotarlas con capacidad antimisil. Aunque su capacidad defensiva se reduce a una zona muy limitada, parece ser la opción idónea para complementar al PAC-3, tanto en su función antimisil como en su función antiaérea, y así multiplicar la efectividad defensiva cuando ambos estuviesen desplegados en la misma zona. Es fácilmente transportable pero sólo resulta efectivo a cotas relativamente bajas y la destrucción del objetivo a batir se produciría no muy lejos de la zona donde estuviesen desplegadas las baterías, por lo que los restos del blanco destruido podrían caer en la propia zona a defender.

También existen elementos del NMD que pueden resultar muy interesantes para la seguridad europea, como es el caso de los satélites de alerta previa y especialmente la red de sensores espaciales SBIRS. Además, este es un área donde ya existe una importante cooperación política y técnica entre Rusia y Estados Unidos y donde los europeos poseen una considerable base tecnológica. Los europeos podrían colaborar en su desarrollo y conseguir el sistema a unos costes financieros relativamente bajos. Además, sería una forma de tender un puente entre las defensas antimisiles de Estados Unidos y la nueva política de seguridad y defensa de la Unión Europea, una forma de cooperación transatlántica que, a la vez, nos da autonomía estratégica (213).

(213) HEISBOURG, F.: «Défenses antimissiles: l'analyse stratégique et l'intérêt européens», *Politique Étrangère*, número 3, 2001.

La propuesta de Rusia para construir un sistema antimisiles para Europa

El día 20 de febrero de 2001, el ministro de Defensa ruso, Ígor Sergéyev, presentó al secretario general de la OTAN, George Roberston, una propuesta para desarrollar en común un sistema antimisiles para Europa. Su objetivo sería defender el territorio europeo frente a posibles ataques con misiles de teatro, manteniéndose dentro de los límites del Tratado ABM.

El documento contenía el procedimiento a seguir, en el que se diferenciaban tres etapas consecutivas: primero habría que determinar la existencia de la amenaza real; segundo, habría que elaborar un plan sobre cómo afrontar esa amenaza de la mejor manera posible; y tercero, se comenzaría a construir el sistema defensivo siempre que se considerase necesario (214). La propuesta se quedaba corta en detalles sobre arquitectura, tecnologías, costes o tiempo de desarrollo, pero incluía la posibilidad de que Estados Unidos, Europa y Rusia colaborasen conjuntamente en el desarrollo de tal sistema.

Los rusos aportarían dos sistemas defensivos que han estado desarrollando durante los últimos años, y que son efectivos contra los misiles de alcance más corto: el S-300 y el S-400. El S-300 también es desplegable sobre cruceros, lo cual significaría contar con un sistema defensivo naval con capacidad antimisiles. Además, aportarían sus sistemas de simulación, muy valiosos a la hora de diseñar la arquitectura de cualquier sistema ya que hay que utilizar modelos que permitan examinar y evaluar las distintas opciones. Rusia tiene una práctica y una experiencia en este campo nada despreciable.

En el seno de la OTAN se van a financiar dos estudios de viabilidad para construir un sistema antimisiles europeo, en cumplimiento del plan establecido por el MDAHG. Los estudios deben estar concluidos para antes de que finalice el año 2002 y los contratos se asignarán a sendos consorcios industriales. Hasta ahora sólo se ha constituido un consorcio dispuesto a competir, el denominado *Team Janus*. Este consorcio industrial está presidido por la estadounidense Lockheed Martín y sus socios europeos son Aerospatiale Matra Missiles (Francia), Matra-Bae Dynamics (Francia y Reino Unido), Alenia Marconi Systems (Italia y Reino Unido)

(214) Para una descripción más detallada de la propuesta rusa véase, Sokov, N.: *Russia Missile Defense for Europe*, Monterey Institute of International Studiesm. Marzo, 2001.

y LFK (Alemania). Compañías de España, Grecia, Países Bajos, Turquía y otras de Estados Unidos apoyan al *Team Janus* (215). Una condición indispensable es que en el desarrollo del sistema se utilicen tecnologías estadounidenses y europeas.

Es posible que los consorcios industriales que opten por esta iniciativa tomen en consideración la propuesta rusa, porque sería muy valioso para la OTAN tener acceso a los sistemas de simulación que posee Rusia a la hora de adquirir un cierto nivel de validación. Empero, con respecto a Rusia, prevalece una cierta desconfianza que hace que queden en el aire cuestiones tales como si su verdadera intención será separar a Europa de Estados Unidos y exacerbar las divisiones transatlánticas sobre el NMD, o si simplemente buscará no quedar excluida del desarrollo tecnológico de los sistemas antimisiles, o si sólo les interesará beneficiarse económicamente al conseguir que su industria de misiles se meta en el lucrativo área de mercado de la OTAN. En cualquier caso, la cooperación en este campo podría ayudar a cambiar, entre otras cosas, la percepción rusa de que la OTAN es una amenaza para su seguridad y serviría para distanciar a Moscú de aquellos países a los que está facilitando misiles balísticos o tecnologías para desarrollarlos (216).

Conclusiones

La Unión Europea se ha ido consolidando a lo largo de los últimos años, pero más como consecuencia de las decisiones políticas tomadas hace una década que como respuesta a un impulso decidido de los líderes europeos en la actualidad. Los ciudadanos de la Unión percibirán mucho más que ésta se consolida y no tiene vuelta atrás cuando tengan los euros en sus bolsillos. Se están dando pasos importantes en el ámbito policial y judicial con lo cual el tercer pilar, la política de interior y de justicia, se está reforzando, y ello es consecuencia de la voluntad de luchar conjuntamente contra el terrorismo internacional tras los atentados del día 11 de septiembre.

Precisamente, como consecuencia de estos ataques terroristas hemos podido comprobar que no todo son avances en el proceso de consolidación de la Unión Europea. Ante las encomiables muestras de solidaridad de todos los dirigentes europeos con Estados Unidos, se echó claramen-

(215) «Team Janus formed to go for NATO TBMD contract», *Jane's Missiles&Rockets*. Mayo, 2001.

(216) SOKOLSKY, R.: «Imagining European Missile Defence», *Survival* volumen 43, número 3, otoño 2001.

te en falta el que sólo se oyera una voz hablando en nombre de la Unión. Más aún cuando se desató una especie de competición para ver quién era el primero en ser recibido por Bush y cuando comenzaron a convocarse reuniones para tomar decisiones importantes donde sólo participaron algunos miembros y de las que quedaron excluidos el presidente de la Comisión Europea y el representante para la política exterior y de seguridad común.

Otros hechos muy positivos, como la decisión de desplegar una FERR para el año 2003 han sido recientemente cuestionados. El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (217) pone en duda que pueda estar operativa para esa fecha y opina que sería más realista situar el despliegue el año 2012. Llega a esta conclusión tras analizar el gasto en defensa de los países europeos, con caídas muy significativas en los presupuestos de este año: el 11,8% en Alemania; el 8,6% en Francia y el 6,1% en el Reino Unido.

Un elemento de apoyo esencial para el despliegue de esa fuerza serían los sistemas antimisiles y ya hemos visto que algunos países miembros de la Unión están interesados en poseerlos, pero que no existe un proyecto conjunto de la Unión Europea para desarrollar un sistema defensivo común. Planificar, desarrollar y desplegar una defensa contra los misiles balísticos tácticos en el seno de la Unión se convertiría en un elemento muy positivo en su proceso de consolidación y de integración. ¿Cómo puede la Unión Europea desarrollar plenamente su política europea de seguridad y defensa común sin tener una postura definida y conjunta sobre este asunto?

En síntesis, recapitulando sobre lo expuesto en las páginas anteriores, se puede concluir que:

1. No hay acuerdo entre los dirigentes de los países miembros de la Unión Europea sobre las repercusiones del NMD ni para la seguridad internacional ni para la seguridad europea.
2. La preocupación sobre la proliferación de los misiles existe, está ahí; se habla mucho de armamento nuclear en términos de proliferación, de defensa antimisiles y de control de armamentos, pero no en términos de estrategia occidental.
3. Los futuros sistemas integrados de disuasión nuclear de Francia y Reino Unido, que podrían ser la base de una disuasión específicamente europea, se verían afectados por el despliegue del NMD, tanto si

(217) IISS, *The Military Balance 2001-2002*, Oxford University Press, otoño 2001.

- Rusia optase por el rearme (posibilidad descartada en la actualidad) como si construyese su propio sistema defensivo, al quedar eliminadas las limitaciones impuestas por el Tratado ABM.
4. Los europeos han asumido que Bush está dispuesto a desplegar el sistema antimisiles y que por mucho que se opongan la decisión última de desplegar sus defensas le corresponde a él. Una oposición frontal podría resultar infructuosa y es mejor tratar de influir en la naturaleza, extensión (continúa habiendo un fuerte rechazo a los sistemas de armas desplegados en el espacio) y plazos del despliegue, en lugar de esforzarse en parar algo que seguirá adelante.
 5. Un sistema antimisiles que proteja todo el territorio de la Unión Europea frente a los misiles balísticos estratégicos y frente a los misiles balísticos de teatro no es viable tecnológicamente en la actualidad. No se considera necesario porque no existe percepción de amenaza y ni siquiera se considera conveniente estratégicamente.
 6. Sí es conveniente, necesario y posible contar con sistemas antimisiles de punto o de área que sirvan para proteger a las tropas que deban enfrentarse a un adversario equipado con misiles o para proteger zonas o instalaciones de especial interés. Estos sistemas son viables desde el punto de vista tecnológico, económico y presupuestario, y son justificables desde una perspectiva operativa y estratégica.
 7. No existe un proyecto conjunto en el seno de la Unión Europea y tampoco los países europeos que están interesados en contar con estos sistemas han elegido la misma opción, porque lo han hecho en función de sus intereses nacionales. Unos han decidido desarrollar sus propios sistemas; otros han optado por colaborar con Estados Unidos en el desarrollo de los mismos; y otros han apostado por adquirírselos directamente a éstos.
 8. La transformación del Sistema de Defensa Aérea Extendida de la OTAN en una defensa antimisiles tiene ventajas considerables (ahorra costes económicos y evita duplicidades innecesarias, además de favorecer la cooperación tecnológica y de reforzar el vínculo transatlántico) pero deja fuera del programa a los miembros de la Unión Europea que no pertenecen a la Alianza.
 9. Lo ideal sería que en el seno de la Unión Europea se planificara el desarrollo de un sistema antimisiles que, una vez operativo, pudiera ponerse a disposición de la OTAN como aportación del pilar europeo a la seguridad. Así este pilar transatlántico quedaría reforzado y la Unión Europea estaría un poco más integrada y consolidada en su política de seguridad y defensa a la Alianza.

CAPÍTULO SEXTO

EL MEDITERRÁNEO EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD EUROPEA

EL MEDITERRÁNEO EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD EUROPEA

Por JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE

El Mediterráneo en la agenda de la seguridad internacional

Una de las consecuencias inmediatas de los acontecimientos originados tras los ataques terroristas del día 11 de septiembre de 2001, contra Nueva York y Washington, ha sido el surgimiento de una mayor preocupación en las capitales occidentales por lo que sucede en el área mediterránea, entendida, desde la perspectiva de la seguridad, no solamente como el conjunto del Magreb y los países de Oriente Próximo, sino también de los que conforman el golfo Pérsico. Por una parte, este sentimiento se deriva de la percepción sobre la dificultad para encajar adecuadamente las diferentes sensibilidades culturales y civilizacionales que confluyen en su seno, conscientes de la inexistencia de canales de diálogo efectivos para solucionar los posibles desencuentros que se produzcan. En determinados círculos se tiende a percibir, erróneamente, que esta región, que comprende una parte significativa del amplio y heterogéneo mundo árabe-musulmán, está decidida a plantear una confrontación con el mundo occidental, en la que no puede descartarse el recurso a la fuerza. Por otra, arranca del convencimiento de que, como tantas veces se ha repetido, la seguridad europea está indisolublemente ligada a la seguridad mediterránea, de tal manera que la inestabilidad que pueda producirse en la zona tendrá repercusiones directas en el continente.

Al contrario de lo que ha ocurrido en otras regiones del planeta, el balance del periodo de posguerra fría presenta signos altamente preocupantes para

el conjunto de los países mediterráneos, con la excepción de los que forman parte de la Unión Europea. Desde ninguna perspectiva puede considerarse hoy al Mediterráneo como un espacio estable, seguro y desarrollado. Antes bien, las tendencias negativas que ya se detectaban en las últimas décadas no han hecho más que confirmarse en estos tiempos, tanto en el terreno social, político y económico como en el de la seguridad.

Si bien es cierto que sigue siendo válido el postulado sobre la no existencia de una amenaza militar del sur sobre el norte de la región, también lo es que se mantiene una serie de riesgos de seguridad que no parecen, en modo alguno, debilitarse, conservando un alto potencial de desestabilización. Si se da por hecho que Bruselas no pretende ejercer amenazas de ningún tipo sobre sus vecinos de la otra orilla —lo cual no siempre está descartado en los cálculos de estos últimos, quizás debido a la insuficiente explicación ofrecida por los responsables comunitarios en estas materias—, cabría pensar que la inestabilidad de la zona tiene fundamentalmente su origen en los problemas que afectan al llamado «arco de crisis», que comprende desde Mauritania hasta Irán. Esto es aplicable, en primer lugar, a la permanencia de conflictos abiertos como el árabe-israelí, el del Sáhara Occidental o el de Chipre; inmersos en un serio proceso de deterioro y para los que no se vislumbra una rápida solución. También hay que reseñar la presencia de rivalidades vecinales, ocasionadas, tanto por una tradición militarista recurrente en la resolución de las controversias como por el intento de algunos regímenes de verse reconocidos como los líderes regionales. No menos importante es la inquietud que provoca tanto el hecho de que la zona ya sea la más militarizada del planeta, como la persistencia de tendencias que apuntan a la proliferación de armas de destrucción masiva, ya presentes, por otro lado, en los arsenales militares de algunos países.

Si éstos son los factores más sobresalientes de la imagen de inestabilidad en el plano internacional, todavía habría que mencionar aquellos otros que, a pesar de que inicialmente podrían considerarse de naturaleza interna, plantean asimismo un innegable reto a la seguridad de la región. Por la sostenida gravedad de los acontecimientos en los que está envuelta desde hace ya una década, Argelia ocupa una poco envidiable posición de cabeza por su alta inestabilidad interna, sin que la tragedia que ha costado ya la vida a decenas de miles de víctimas parezca finalmente controlada. Prácticamente ninguno de los restantes países del área está libre de verse sometido a presiones, con un alto potencial de violencia, como consecuencia de una gestión sociopolítica y económica que no ha logra-

do asentar modelos que satisfagan las necesidades básicas de la mayoría de sus ciudadanos. La escasa voluntad mostrada por estos regímenes en desarrollar, hasta ahora, reformas profundas que conduzcan a la consolidación de sociedades abiertas, está siendo crecientemente percibida por una sociedad civil abiertamente insatisfecha que, ante la dificultad para canalizar sus aspiraciones por vías alternativas a las del poder, se siente inclinada, en ocasiones, a recurrir a opciones rupturistas, en las que la violencia no está descartada. En muchos de estos países, el islamismo radical aparece actualmente como la única opción posible para una población mayoritariamente joven, que no encuentra salida alguna a sus aspiraciones, en el marco de modelos concebidos más como métodos para salvaguardar los intereses de los grupos dirigentes que para buscar solución a los retos que afectan, tanto en el campo económico como en el social y político, a la gran mayoría de los ciudadanos. Esta situación, que afecta en diversos grados a todos los países del sur y del este del Mediterráneo, hace del conjunto de la región un escenario de alta inestabilidad y un punto de atención para quienes, desde Bruselas, se ocupan de la seguridad europea.

Respuestas

Aunque actualmente parece haber perdido peso, todavía en la primera mitad de la década anterior se tendía recurrentemente a plantear la existencia de una «amenaza del Sur». En ese juicio confluía una cierta necesidad por encontrar un sustituto a la tradicional amenaza del bloque soviético, ya desaparecida, un enfoque excesivamente volcado en los aspectos militares de la seguridad y una visión estereotipada del islam, convertido inmediatamente en una amenaza a los intereses occidentales. En lo que respecta a la región, esa imagen ha ido modificándose paulatinamente, hasta dar paso al lanzamiento de iniciativas de diálogo en materia de seguridad que integran a países de ambas orillas. Sin embargo, cabe adelantar que ninguna de ellas ha logrado, hasta el momento, modificar sustancialmente las bases de una situación en la que los elementos de inestabilidad siguen destacando plenamente.

Como se verá posteriormente con mayor detalle, este resultado viene explicado por el efecto combinado de varios factores:

1. La marginación del Mediterráneo en la agenda de seguridad europea. Considerado durante la guerra fría como un teatro de operaciones secundario, subordinado al teatro central continental, el «flanco sur de

la OTAN» apenas fue considerado en los esquemas de seguridad europeos, mucho más preocupados por articular mecanismos para gestionar el equilibrio del terror, en el marco de la confrontación bipolar. Este flanco, cuya profundidad y segmentación favorecían, en principio, la defensa atlántica frente al temido expansionismo soviético, era el escenario en el que ambas superpotencias trataban de ganarse aliados que facilitarían la defensa de sus respectivos intereses. La marginación de la zona es, por otra parte, evidente en el hecho de que en el Acta Final de Helsinki (1975), pieza principal de la estrategia de creación de medidas de confianza y seguridad de la época, únicamente hubiera una aislada mención al Mediterráneo. En su capítulo tercero, dedicado a las «cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región mediterránea», se realiza una referencia genérica a que la seguridad de la zona es un componente de la seguridad europea. A pesar de los intereses de algunos países, entre los que cabe destacar a Malta, por llamar la atención de sus socios europeos de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa-Organización para Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE-OSCE) sobre los problemas del área, lo único que se ha logrado es la presencia de algunos países de la zona (Marruecos, Argelia y Túnez), en calidad de observadores. La razón que permite explicar este abandono hay que buscarla en el escaso deseo por parte de las potencias presentes en la CSCE-OSCE de incorporar el espinoso tema árabe-israelí a una agenda de seguridad ya suficientemente compleja en términos estrictamente europeos.

En cualquier caso, interesa recordar que fue precisamente en el marco de la CSCE en el que se acordó (Viena, 1989) la celebración de una conferencia ministerial dedicada a temas medioambientales, en Palma de Mallorca (1990), que sirvió para lanzar oficialmente la propuesta hispano-italiana de organizar una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM). Aunque esta iniciativa no llegó a cuajar como tal, es innegable que la actual Asociación Euromediterránea es deudora de aquel esfuerzo diplomático al que inmediatamente se añadieron Portugal y Francia.

2. La incapacidad para resolver los conflictos abiertos del área. Ninguna de las iniciativas ensayadas en el espacio euromediterráneo se ha planteado la resolución de conflictos como el árabe-israelí, el del Sáhara Occidental o el de Chipre. Se ha dado por hecho que cada uno de ellos tiene ya su propio marco de negociaciones y que, por tanto, no interesa duplicar esfuerzos, sino apostar por la creación de nuevas

estructuras que sirvan, en todo caso, para evitar que estallen nuevos conflictos o que, si esto ocurre, se pueda contar con mecanismos de concertación y de gestión que permitan evitar la escalada. Pero, al mismo tiempo, esa decisión es un reconocimiento implícito de la incapacidad para forzar una solución inmediata, actuando desde el exterior, con lo que cualquier iniciativa queda sometida a posibles bloqueos provocados por la paralización de los foros específicos de resolución de cualquiera de los conflictos mencionados.

Esto es lo que ocurre claramente con relación al conflicto árabe-israelí. Su área de influencia va mucho más allá de la que abarca a los países geográficamente implicados en el problema, paralizando todo avance en materia de seguridad compartida en la totalidad de la región. Sus efectos desestabilizadores se multiplican: sirve como pretexto para algunos regímenes a la hora de aplicar políticas restrictivas con su propia población y para justificar los fracasos en la gestión económica; actúa como motor de militarización del discurso político regional, impidiendo el desarrollo de canales de diálogo oficiales o, incluso, entre las respectivas sociedades civiles; justifica el recurso a un imparable rearme, con el supuesto objetivo de equilibrar la superioridad militar israelí, argumentado que si Israel ha podido crear los sofisticados arsenales que posee, nadie puede negar ese mismo derecho a los demás países.

3. No entender que la seguridad de la zona está, cada vez más, indisolublemente ligada al desarrollo. Las estructuras de pensamiento propias de la guerra fría siguen jugando un papel importante en la manera en la que, a falta de un modelo adaptado a la nueva situación internacional, se conciben las relaciones de seguridad. En lo que respecta al Mediterráneo, los análisis realizados desde las instituciones con responsabilidad en el área de la seguridad tienden a destacar la existencia de factores desestabilizadores de naturaleza militar, dejando de lado otros que, en este caso concreto, tienen mayor significación. Evidentemente hay que mencionar la existencia de tensiones que afectan directamente a la defensa, sean éstas las derivadas de unas malas relaciones vecinales o las tendencias a la proliferación armamentística. Pero lo realmente relevante es, por un lado, que esas tensiones son eminentemente de carácter Sur-Sur y, por otro, que la inestabilidad de la zona viene motivada fundamentalmente por problemas de subdesarrollo, tanto sociopolítico como económico. A partir de esa consideración, lo que debería centrar el esfuerzo estabilizador es mucho más actuar en el

terreno de la cooperación económica y financiera o en el del diálogo político, que en el estrictamente militar. La ampliación de la agenda de la seguridad internacional, incluyendo aspectos económicos, medioambientales, políticos y de cooperación, debería encontrar en el Mediterráneo su mejor campo de aplicación.

4. El unilateralismo de las iniciativas ensayadas. Hasta ahora, todas las fórmulas creadas en el campo de la seguridad para mejorar la situación regional han nacido en el continente europeo. Es indudable que la falta de entendimiento que subyace en las relaciones entre los dirigentes de los países del Sur y Este del área, así como la dificultad para encontrar elementos comunes que puedan interesar a países con unas problemáticas tan diferentes (Magreb, Oriente Próximo y golfo Pérsico), complica enormemente la tarea de lanzar sus propias iniciativas. Pero también lo es que, en todos los casos, estas propuestas parecen estar prioritariamente dirigidas a mejorar la imagen de los organismos de seguridad occidentales en la zona.

Como reacción a esta actitud se suceden las críticas contra estos esquemas de diálogo, acusados en ocasiones de neopatrimonialistas y de no contemplar los verdaderos intereses de los países mediterráneos.

5. Proliferación reiterativa y contraproducente de iniciativas. Aunque la seguridad mediterránea es un tema que afecta directamente a la Unión Europea, su debilidad como actor político, ha llevado a algunos de los países miembros a utilizar otros foros internacionales más activos, para responder a unas inquietudes a las que no pueden dar solución con sus propias fuerzas. Esta realidad tiene como consecuencia una duplicidad de esfuerzos, que transmite la imagen de una falta de confianza en lo que se está tratando de desarrollar. Asimismo, lleva a una confusión interna, dado que no está definido quién debe servir de referencia a las otras instituciones preocupadas por el tema, y externa, una vez que los países de la región no tienen claro cuál es el esquema por el que apostar. Esta situación debería llevar, en el ámbito comunitario, a una confluencia de esfuerzos que, en todo caso, no podrá producirse mientras no termine por consolidarse una política exterior y de seguridad común por parte de la Unión Europea.

Con mayor detalle, estas reflexiones generales pueden identificarse específicamente en las tres principales fórmulas desarrolladas hasta el momento en la región mediterránea sobre estos temas. Los diálogos impulsados por la Unión Europea Occidental (UEO) y por la Organización del Tratado

del Atlántico Norte (OTAN), así como el esquema global de cooperación diseñado por la Unión Europea, bajo la denominación de Asociación Euromediterránea. En un segundo plano, pero integrados en esta misma dinámica, quedarían otras iniciativas subregionales como el Grupo 5+5 (que engloba a Portugal, España, Francia, Italia y Malta, por una parte, y a Mauritania, Marruecos, Túnez, Argelia y Libia, por otra) y el Foro Mediterráneo (en el que están presentes Argelia, Egipto, España, Francia, Grecia, Italia, Malta, Marruecos, Portugal, Túnez y Turquía).

El Diálogo Mediterráneo de la UEO

A pesar de sus limitaciones de partida —no todos los países de la Unión Europea están representados en su seno y está subordinada a la OTAN en todos los aspectos operativos— la UEO fue la primera institución europea en dirigir su atención hacia el Mediterráneo, como uno de los componentes principales de la seguridad europea. Ya en noviembre del año 1986 los ministros de turno encargaron al Consejo Permanente de la Organización la creación de un subgrupo mediterráneo, que celebró su primera reunión en Londres, en julio de 1987. Sin embargo, hubo que esperar hasta el día 19 de junio de 1992, con motivo del relanzamiento global de la institución, a través de la Declaración de Petersberg, para percibir un notable cambio en la orientación del citado Subgrupo, convertido desde ese momento en Grupo de Trabajo Mediterráneo. A partir de entonces, se puso en marcha una iniciativa de diálogo bilateral con algunos países de la zona —inicialmente se invitó a Argelia, Marruecos, Mauritania y Túnez y poco tiempo después se incorporaron Egipto (Consejo de Kirchberg, 1994), Israel y Jordania (1995)—, basada en siete principios:

1. Definición de un marco para crear estabilidad y confianza en la zona.
2. Establecimiento de medidas generadoras de confianza.
3. Aplicación de la transparencia en las operaciones militares.
4. Búsqueda de un nivel de fuerzas militares proporcionales a las necesidades reales de la Defensa Nacional.
5. Definición de medidas de prevención de conflictos.
6. Resolución pacífica de los conflictos.
7. Compromisos de no proliferación de armas de destrucción masiva y misiles balísticos.

Posteriormente, en la Declaración de Lisboa de 1995, se lograron matizar aún más los principios del año 1992, con la idea de ampliar la percepción de una seguridad que entonces aparecía excesivamente vinculada a los aspectos militares y de la defensa, incorporando otros componentes liga-

dos a variables sociales, económicas y políticas. Este nuevo enfoque vino empañado inmediatamente por una decisión paralela, adoptada asimismo en la citada reunión de Lisboa, por la que cuatro países miembros (España, Francia, Italia y, con cierto retraso, Portugal) acordaron la creación de dos Fuerzas Militares de Reacción Rápida, una de perfil terrestre (EUROFOR) y otra marítimo (EUROMARFOR). Estas fuerzas, concebidas para desarrollar *misiones Petersberg* (operaciones humanitarias y de rescate, mantenimiento de la paz), a pesar de su limitada capacidad (la primera, con un cuartel general permanente localizado en Florencia y con efectivos preasignados hasta el nivel divisionario, y la segunda, que sólo se activa en ciertos casos) despertaron en su momento los recelos, sobre todo, de los países magrebíes, por entender que podían estar dirigidas contra sus intereses. De esta manera, lo que se había avanzado por la vía del diálogo se vio negativamente perturbado, por la vía de la disuasión, con una decisión que no fue acompañada con el necesario esfuerzo de explicación, para evitar que las nuevas fuerzas fueran percibidas como una amenaza a los intereses de los países del Diálogo.

Tras la decisión adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO, en Marsella (13 de noviembre de 2000), de transferir a la Unión Europea la mayoría de sus competencias, según lo acordado en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, se ha producido la práctica paralización del Diálogo, sin que puedan reseñarse resultados destacables, más allá del mantenimiento de unos canales de contacto regular que han permitido ir creando bases que, posteriormente, deberán ser desarrolladas en otros foros comunitarios.

El Diálogo Mediterráneo de la OTAN

Aunque los países de la orilla sur y este del Mediterráneo sean territorios que quedan fuera del área englobada por el Tratado del Atlántico Norte, la OTAN ha mostrado una creciente preocupación por la evolución de la zona. De hecho, se ha vivido un cambio radical en sus 50 años de historia, desde una posición inicial en la que eran los aliados europeos quienes querían que estos países quedaran cubiertos por el Tratado, mientras que Estados Unidos se oponía (dado que este último no tenía los intereses coloniales de los primeros), hasta otra, puesta de manifiesto con ocasión del proceso de aprobación del actual Concepto Estratégico (1999), con posturas totalmente contrarias. En cualquier caso, la tentación estadounidense por lograr una ampliación del área bajo cobertura OTAN no ha tenido éxito y, actualmente, el esfuerzo principal de la Alianza se vuelca en su

orientación hacia el Este, con el objetivo de seguir integrando a más países de la región, sin excluir a la propia Rusia.

En lo que respecta al Mediterráneo, hay que remontarse al día 29 de septiembre de 1994, con motivo de un encuentro informal de ministros de Defensa celebrado en Sevilla, para identificar el momento en que la OTAN inicia su proceso de acercamiento, por la vía del diálogo, a los problemas de seguridad en la zona. Como resultado de ese encuentro, en el que España actuó como uno de los principales promotores de la sensibilización mediterránea de la Alianza, el día 8 de febrero de 1995 se anunció públicamente la decisión de iniciar un diálogo bilateral entre la Organización y algunos países de la orilla sur. Inicialmente se invitó a participar a Egipto, Israel, Marruecos, Túnez y Mauritania y, en noviembre de ese mismo año, se incorporó también Jordania. Habría que esperar hasta marzo del año 2000 para que se produjera la adhesión de Argelia, sin que, de momento, aparezcan nuevos candidatos en el horizonte.

Esta iniciativa de diálogo partía de la preocupación de algunos países aliados, especialmente los más próximos a la región, conscientes de que se estaba produciendo un notable incremento de las brechas existentes entre las dos orillas en todos los órdenes, sin que existieran mecanismos que facilitaran el contacto regular entre las partes para frenar las derivas desestabilizadoras que se detectaban. Bajo la presión que suponía el grave deterioro de la situación en Argelia, y aprovechando la oleada de optimismo que se percibía tras la puesta en marcha de la Autoridad Nacional Palestina, con la posibilidad de solucionar definitivamente el conflicto árabe-israelí, se trataba de aprovechar la ocasión para sensibilizar a la OTAN sobre la necesidad de prestar atención a la zona, al tiempo que se reconocía la prioridad otorgada a los países del este de Europa.

Sin embargo, ese intento de diálogo, no estaba exento de dificultades. Por una parte, la declaración del propio secretario general de la OTAN en la ceremonia que servía para presentar el diálogo, en la que afirmaba que el islamismo era, tras la desaparición del comunismo, la principal amenaza a la seguridad occidental, no ayudó a facilitar la receptividad de los países invitados. Por otra, ese intento de diálogo ya había sido precedido, desde abril de 1992, por una medida disuasoria como fue la creación de la STANAVFORMED (*Standing Naval Force for the Mediterranean*), sobre la base de una fuerza no permanente que ya existía en años anteriores. Se transmitía, por tanto, la imagen de que la disuasión era más importante

que el diálogo, en un nuevo error de explicación adecuada de las decisiones adoptadas por las autoridades aliadas.

Bajo las directrices del Consejo Atlántico, el diálogo se planteaba como objetivos:

- a) Contribuir a la seguridad y a la estabilidad del Mediterráneo.
- b) Promover la comprensión mutua entre la OTAN y los países de la región.
- c) Eliminar las percepciones erróneas sobre la Alianza.

Sobre estas base, se inició inmediatamente, así llamada, la fase exploratoria, en la cual el secretario general de la Organización recibió en su sede a cada uno de los embajadores de los países invitados, acreditados en Bruselas. El objeto de estas conversaciones fue exclusivamente informativo, centrado en dar a conocer cuál era la filosofía y los planes de Alianza, aunque se trató de explorar, asimismo, cuáles podrían ser las futuras áreas de cooperación a establecer (continuar las labores informativas, asuntos científicos y medioambientales, etc.).

Posteriormente, con ocasión de la Cumbre celebrada en Madrid, en julio de 1997, se logró impulsar el diálogo, con la creación del Grupo de Cooperación Mediterráneo, bajo la autoridad del Consejo del Atlántico Norte (ya no del Secretariado Internacional, como había ocurrido hasta entonces), encargado, a partir de ese momento, de desarrollar la iniciativa. En esa misma línea, interesa reseñar que en mayo de 1998, en el marco de una reunión de ministros de Defensa de la Alianza celebrada en Luxemburgo, se adoptó la decisión de designar a ciertas embajadas de algunos de los países aliados localizadas en territorio de los países del Diálogo como «embajadas de contacto», abiertas al intercambio de información sobre la realidad atlántica (España cubrió esa tarea con sus Embajadas en Marruecos y Mauritania).

Aunque aparentemente estos avances pudieran hacer pensar lo contrario, la realidad es que el Diálogo apenas ha producido resultados significativos, si se compara con los objetivos planteados formalmente. Desde el principio se han manifestado dudas e incertidumbres sobre su capacidad real para favorecer un mejor clima de seguridad regional. Se parte de la idea de que la propia iniciativa sólo responde a una concepción, tanto de los aliados trasatlánticos como de los europeos del Norte, a los países aliados mediterráneos, a cambio de que estos últimos no bloquearan o retrasaran la verdadera prioridad de la agenda atlántica: la ampliación hacia el Este. A partir de ahí, se percibe que no existe una

definición precisa de lo que realmente pretende el diálogo, una vez lanzada la fase exploratoria, más allá del interés de Washington por mejorar su deteriorada imagen entre las autoridades y las opiniones públicas de estos países (sobre todo tras la experiencia de la segunda guerra del Golfo, de 1991).

Así se explica la falta de interés por definir cuáles serán las próximas etapas del Diálogo, la resistencia a facilitar la participación de algunos de estos países en programas y actividades aliados o la escasez de los fondos dedicados a esta iniciativa (que apenas superaron los 160.000 euros en el año 2000). Sumamente difícil resulta de este modo vencer las reticencias de los países de la zona, para algunos de los cuales la mera existencia del Diálogo añade un nuevo elemento de inestabilidad regional.

No parece existir, actualmente, un clima que favorezca la realización de avances más profundos en el marco del Diálogo. En la campaña militar que siguió a los atentados del día 11 de septiembre de 2001, la OTAN fue desplazada por la decisión estadounidense de asegurarse el protagonismo, en función de sus propios intereses, y queda por ver cómo reaccionarán los países aliados para recuperar un mayor papel en la conformación de lo que debe ser una reforma de sus capacidades y de sus mecanismos de toma de decisiones. En lo que respecta a la seguridad mediterránea, esta reconsideración debería tomar en cuenta que:

1. La labor de la Alianza debe entenderse como complementaria, e incluso subordinada a los esfuerzos que realice la Unión Europea en la región. No sólo se trata de asumir que los principales problemas de inestabilidad en la zona tienen que ver, preferentemente, con factores ligados al subdesarrollo, lo que lleva a pensar que la Unión Europea está más capacitada para hacerles frente, sino que, además, en la medida en que los Quince decidan avanzar en la creación de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), el Mediterráneo debe ser una tarea prioritaria, a la que someter cualquier otro esfuerzo.
2. El bloqueo actual en la resolución de los conflictos abiertos en la zona, no debe paralizar los esfuerzos por construir un futuro mejor. Una de las lecciones más claras de los acontecimientos vividos tras el día 11 de septiembre del año 2001 es la necesidad de luchar contra las causas que generan los conflictos, entre las que la pobreza, la exclusión y la existencia de regímenes políticos con escasa representatividad, ocupan un lugar destacado. En esta línea, el esfuerzo principal habrá que realizarlo en el campo del fomento de sociedades abiertas, tanto política como económicamente, así como en la creación de medidas gene-

- radoras de confianza y seguridad, que tengan en cuenta en términos equitativos los intereses de las partes.
3. Si se quiere lograr un Mediterráneo pacífico y estable habrá que considerar la necesidad de incorporar a las fórmulas de diálogo y cooperación que se lleguen a crear a todos los países de la región. Por muchas que sean las dificultades actuales, países como Libia, Siria, Líbano e, incluso, Irán no pueden mantenerse por mucho más tiempo fuera de cualquier esquema de acercamiento a estos temas, independientemente de cual sea el nivel de sus relaciones con Israel.
 4. La continuidad del Diálogo, en su marco actual, ya ha alcanzado sus límites. Si realmente se cree en la conveniencia de este ejercicio, es necesario precisar cuáles van a ser las etapas posteriores a desarrollar. Habría que pasar, sin más retrasos, a la fase de «aplicación del Diálogo», con un calendario y unos temas a definir como producto de la fase exploratoria, y avanzar en la que debería ser la etapa definitiva, que permita la puesta en marcha de mecanismos concretos de creación de medidas de seguridad y confianza.

Para que este cambio fuera posible tendrían, necesariamente, que modificarse sustancialmente las posturas actuales de muchos países aliados, poco interesados en darle una mayor relevancia a esta iniciativa, si esto implica aumento de costes, no sólo económicos. A esta situación se añade la dificultad para lograr posturas comunes en temas tan sensibles como el tratamiento a dar al fenómeno islamista o la proliferación de armas de destrucción masiva en la zona (cuando la propia OTAN podría verse afectada por cualquier propuesta en este terreno).

Mientras esto pueda llegar un día a suceder, el Diálogo prosigue su actividad de bajo perfil, aunque positiva en cualquier caso, en el marco anual definido en el *Mediterranean Dialogue Work Programme*, aprobado por el Consejo del Atlántico Norte, a propuesta del Grupo de Cooperación Mediterráneo. Aunque todos los temas quedan sometidos a este programa, los aspectos militares del Diálogo se desarrollan en un documento separado (el *Mediterranean Dialogue Military Programme*), que también necesita la aprobación del Consejo del Atlántico Norte, tras su estudio por el *Military Committee Working Group* sobre la base de las propuestas que le llegan del Estado Mayor Internacional, de los diferentes mandos estratégicos y del Colegio de Defensa de la OTAN (NADEFCOL) Roma. En el terreno político se mantienen los encuentros anuales con cada uno de los embajadores de estos países y, al mismo tiempo se desarrollan diversas actividades centradas en: visitas de la STANAVFORMED a puertos de los

países del Diálogo; presencia de personal de estos países en cursos desarrollados en Oberammergau (Alemania) y en el NADEFCOL (el primero de ellos en abril de 1998); celebración de encuentros y seminarios específicos sobre planes de emergencia civil; participación en el programa científico de la OTAN; presencia de observadores en ejercicios militares de la OTAN y de la Asociación para la Paz. En este mismo capítulo cabe mencionar, como temas más destacados, la participación de efectivos militares de Egipto, Jordania y Marruecos en las Fuerzas de Mantenimiento de Paz en los Balcanes (IFOR y SFOR) y la celebración, por primera vez el día 22 de octubre de 2001, de una reunión multilateral con la presencia de los 19 embajadores aliados en la OTAN y sus siete colegas de los países del Diálogo, como consecuencia de la nueva dinámica iniciada como reacción a los ataques del día 11 de septiembre: en el encuentro se tocaron temas relacionados con proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo y defensa civil.

La Asociación Euromediterránea

Desde el año 1972, cuando se puso en marcha la Política Global Mediterránea (PGM), la Unión Europea ha intentado contribuir a la estabilidad de la región. Sin embargo, sus propias insuficiencias en el terreno de la seguridad han limitado sobremanera su capacidad para actuar de manera eficaz, tanto en el periodo de vigencia de la PGM (1972-1992) como en el de la Política Mediterránea Renovada (1992-1996). Hubo que esperar al lanzamiento de la Asociación Euromediterránea en la Conferencia de Barcelona (25-27 de noviembre de 1995), para disponer de un marco general que permitiera plantear avances en ese terreno. Al igual que ya había ocurrido con su antecedente más memorable, la CSCE de la que salió el Acta Final de Helsinki (1975), la Asociación Euromediterránea pretende plasmar la voluntad de las partes (los 15 miembros de la Unión Europea y los 12 países mediterráneos no comunitarios) en torno a un ejercicio simultáneo de cooperación entre iguales en los ámbitos político y de seguridad, económico y financiero y social, cultural y humano. Si en Helsinki, la atención estaba centrada, sobre todo, en el primer capítulo, tratando de evitar que se materializara la apocalíptica amenaza nuclear, en Barcelona el foco principal de preocupación era el profundo abismo en materia de desarrollo que separaba a ambas orillas y el potencial desestabilizador de que ello se derivaba. Se asumía, por tanto, que no existía amenaza militar contra los países de la orilla norte, pero sí un alto riesgo de desestabilización generalizada, y que el objetivo de crear un espacio compartido de paz y

prosperidad podía ser posible si se combinaban adecuadamente las medidas de confianza, los sustanciales recursos económicos comunitarios y las enormes potencialidades de los actores de la sociedad civil.

Siguiendo el esquema de la Declaración Final de Barcelona, en el primer capítulo de cooperación, dedicado a los temas políticos y de seguridad, se concentra el grueso del esfuerzo a realizar en materia de seguridad, aunque en el capítulo tercero (cooperación social, cultural y humana) van adquiriendo cada vez más relevancia los asuntos de lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo. Hasta ahora se ha logrado establecer un acta de principios, integrada como preámbulo de la citada Declaración, que, a pesar de que no ser jurídicamente vinculante, supone un factor de gran carga simbólica, por cuanto implica el compromiso público de los firmantes sobre un conjunto de normas, ya contempladas en su mayor parte otros acuerdos internacionales, que pretenden garantizar la estabilidad interna (derechos y libertades fundamentales de la persona, imperio de la ley, etc.) y regional (no amenaza o uso de la fuerza, igualdad soberana, resolución pacífica de los conflictos, respeto a la integridad territorial, etc.).

En cualquier caso, ahí terminan los avances logrados en este capítulo, toda vez que en ninguna de las conferencias ministeriales celebradas con posterioridad (Malta, 1997; Stuttgart, 1999; Marsella, 2000 y Valencia, 2002) se ha podido cumplir el objetivo de aprobar una Carta de Paz y Estabilidad en el Mediterráneo, que debería servir para poner en marcha el proceso de creación de medidas generadoras de seguridad y confianza (más conocidas, en este caso, como *partnership building measures*). Aunque el documento ha sido ya sometido a múltiples modificaciones, para ajustarse a las diferentes sensibilidades presentes en la zona, la razón principal para su bloqueo hay que buscarla en los efectos de las sucesivas crisis por las que ha pasado el Proceso de Paz árabe-israelí. De hecho, el lanzamiento de la Asociación Euromediterránea sólo fue posible, una vez que se logró el desbloqueo del más antiguo y más grave conflicto regional, con la celebración de la Conferencia de Paz (Madrid, octubre de 1991) y, sobre todo, la firma de la Declaración de Principios (Washington, 13 de septiembre de 1993) y de los Acuerdos de Oslo. Se asume, sin alternativa alguna, que mientras este conflicto no entre en su fase resolutive no habrá modo de avanzar en el terreno de la seguridad mediterránea.

Este convencimiento, junto a la defensa de sus propios intereses en el área, ha llevado a la Unión Europea a tratar de incrementar su perfil como intermediario honesto e imparcial en la búsqueda de soluciones. Sin embar-

go, hay que reconocer que, al margen de su posición como primer donante y socio comercial de los países directamente afectados por el conflicto, no ha conseguido todavía romper las resistencias que mantiene Israel a concederle un papel relevante, junto a Estados Unidos, como actor de paz. En estas condiciones, toda la agenda de seguridad comunitaria para el Mediterráneo se encuentra limitada a funciones secundarias que, en todo caso, no deberían impedir la preparación para tiempos futuros en los que se pueda retomar el camino que queda por recorrer. Un camino que no puede quedarse en la, por otro lado, imprescindible aprobación de la ya citada Carta, en cuyo borrador actual se recogen las principales medidas de creación de seguridad y confianza ya ensayadas anteriormente con éxito en otros escenarios. Por el contrario, debería plantearse la conveniencia de explorar otros campos, extraordinariamente sensibles en la zona, como los que afectan al control de armas y al desarme. Queda muy lejos todavía, pero debería ser asimismo una referencia a definir, al menos en sus aspectos teóricos, el momento de entender que la región se enfrenta a riesgos comunes, a los que sólo se podrá hacer frente de manera efectiva con procedimientos de planificación y con instrumentos comunes. La gravedad de las crisis actuales no debe cegar la visión sobre una seguridad que sólo puede ser colectiva y cooperativa, atendiendo a los intereses de pueblos que comparten no sólo su pasado sino también su futuro.

A modo de conclusión

Parece evidente que la Unión Europea no logrará consolidarse como un actor de primer orden si no logra profundizar en su integración política, hasta poder desarrollar una PESC. De la misma forma, tampoco podrá realizar ese esfuerzo ni conseguir sus objetivos si no es capaz de generar estabilidad en sus periferias más inmediatas: Este y Sur. Mientras que la primera ya está sometida a un proceso acelerado de integración en las estructuras de seguridad y de cooperación económica más relevantes (OTAN y Unión Europea), la segunda sigue expuesta a graves riesgos, toda vez que no se ha logrado, en ningún momento, frenar el ensanchamiento de la brecha que continúa separando a ambas orillas del Mediterráneo. La Unión Europea sigue siendo rehén de su propio discurso, según el cual cree poder garantizar su propia seguridad gracias a su abrumadora superioridad disuasoria, manteniéndose al margen de lo que ocurre a su alrededor, preocupado casi en exclusiva por su afán de mantener expedita la vía marítima por la que transitan las preciadas materias primas energéticas en las que se sustenta su crecimiento económico. En ocasio-

nes, no parece comprender la futilidad de cualquier supuesta «fortaleza europea», a salvo de la inestabilidad exterior. Por otro lado, su concepción de la estabilidad como un sinónimo del mantenimiento del *statu quo* que ha prevalecido en estas últimas décadas no acepta de buen grado la necesidad de cambios estructurales en los modelos sociopolíticos y económicos que caracterizan a los países de la zona, a pesar de que se perciben señales suficientes sobre su inadecuación para responder a las necesidades de unas poblaciones en crecimiento y mayoritariamente excluidas e insatisfechas. Es más necesario que nunca entender que la seguridad de la región sólo podrá lograrse apostando por el desarrollo, económico y sociopolítico, de estas sociedades, aun asumiendo que la transición a nuevos sistemas puede provocar un período de inestabilidad más o menos intenso.

La Unión Europea, en la defensa de sus intereses por convertir el Mediterráneo en un lago de paz y prosperidad, tiene instrumentos adecuados, tanto en lo que se refiere a su potencial para el diálogo político y la concertación como a sus recursos económicos y financieros, para paliar esas posibles inestabilidades. Debe apostar para ello, no tanto en incrementar su potencial defensivo como en contribuir decididamente en la resolución de los graves problemas del área. En todo caso, se trata de una tarea que sólo tendrá capacidad para realizar una vez que, a su unión económica y monetaria, logre añadir su unión política.

Bibliografía

- AUBARELL, G. (ed.): *Las políticas mediterráneas*, Editorial Icaria. Barcelona, 1999.
- MARESCEAU, M. y LANNON, E. (eds.): *The EU's enlargement and Mediterranean strategies, a comparative analysis*, Palgrave. Nueva York, 2001.
- VASCONÇELOS, A. y JOFFÉ, G. (eds.): *The Barcelona process, building a Euro-Mediterranean community*, Frank Cass Pb. Londres, 2000.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. RICARDO MARTÍNEZ ISIDORO
General de brigada de Infantería (DEM).

Coordinador: D. JOSÉ MARÍA SANTÉ RODRÍGUEZ
Capitán de navío (G). Profesor de CESEDEN.

Vocales: D.^a BERTA CARRIÓN RODRÍGUEZ
Magister en Seguridad y Defensa.

D. GONZALO CEBALLOS WATLING
Ingeniero Industrial.

D. VICENTE GARRIDO REBOLLEDO
Doctor en Ciencias Políticas y Sociología.

D.^a BELÉN LARA FERNÁNDEZ
Doctora en Ciencias Políticas.

D. JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE
Licenciado en Ciencias Económicas.

D. GONZALO PARENTE RODRÍGUEZ
*Coronel de Infantería de Marina (DEM) (R).
Profesor emérito del CESEDEN.*

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

ABSTRACT

The present year 2002 has started with a significant measure that will further unify Europeans: the adoption of the euro as a common currency. With this currency, fluency of relations, practical consolidation of the single market, and monetary stability in Europe seem to have been achieved.

However the development of a Foreign Common Security Policy, which could lead to a Common Defence, has not gone as far as desired because the Europeans have not yet defined what has to be defended and how far they are willing to go in their Defence efforts.

These issues are the core of the work being carried out by six expert analysts. They are developing these issues as pending subjects, which has jointly been defined as Challenges to the Consolidation of the European Union regarding Security and Defence.

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
SUMARIO.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
 <i>Capítulo primero</i>	
LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EN LA UNIÓN EUROPEA.....	17
¿Qué es la prevención de conflictos?.....	19
— <i>Conceptos básicos</i>	19
— <i>Doctrina de la ONU</i>	21
— <i>Doctrina de la OSCE</i>	23
— <i>Doctrina de la OTAN</i>	25
La PRECON en la Unión Europea.....	26
— <i>Materia de legislación</i>	26
— <i>Materia de organización</i>	29
— <i>Materia de coordinación</i>	33
Iniciativas de la Unión Europea en la PRECON.....	35
— <i>África</i>	41
— <i>Los Balcanes</i>	41
— <i>Mediterráneo</i>	42
Los retos del futuro.....	43
— <i>La Unión Europea ante la nueva estrategia mundial</i>	44
— <i>Acciones de la Unión Europea para la PRECON</i>	44
 <i>Capítulo segundo</i>	
PERCEPCIONES NACIONALES DE LA DEFENSA COMÚN.....	47

	<u>Páginas</u>
Introducción.....	49
– <i>El Tratado de la Unión Europea (TUE)</i>	49
– <i>El desarrollo de la defensa común</i>	50
– <i>Los países de la Unión Europea</i>	52
Percepciones nacionales de la defensa común.....	54
El papel de la UEO-Unión Europea y la OTAN.....	55
– <i>La PECSD y la IESD</i>	55
– <i>Las percepciones nacionales sobre el papel de la UEO-Unión Europea y la OTAN</i>	57
Esfuerzos nacionales para la defensa en la Unión Europea.....	72
– <i>Presupuestos de Defensa</i>	73
– <i>Las Fuerzas Armadas nacionales en la Unión Europea</i>	76
– <i>La I+D para la defensa en la Unión Europea</i>	79
Duplicación, colectivización y especialización.....	81
– <i>Duplicación</i>	81
– <i>Colectivización y especialización</i>	83
La consideración de la PESC y los intereses estratégicos europeos	86
Conclusiones.....	89
 <i>Capítulo tercero</i>	
ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA GESTIÓN DE CRISIS.....	93
Introducción.....	95
Los órganos de gestión de crisis en la Unión Europea: COPS, CM y EM.....	99
– <i>Comité Político y de Seguridad</i>	99
– <i>Comité Militar</i>	102
– <i>Estado Mayor</i>	104
Posibilidades de mejora del funcionamiento de los órganos Unión Europea.....	105
Retos institucionales.....	107
– <i>Concepto Estratégico</i>	107
– <i>Control parlamentario</i>	109
– <i>Consejo de Ministros de Defensa</i>	111
– <i>Alto representante</i>	112
– <i>Relaciones con la OTAN</i>	112

	<u>Páginas</u>
– <i>Defensa mutua. Disolución de la UEO</i>	113
– <i>Inteligencia</i>	114
– <i>Financiación de la PECSD</i>	115
Conclusiones.....	115
 <i>Capítulo cuarto</i>	
VIABILIDAD DE UNA POLÍTICA COMÚN DE CONTROL DE EXPORTACIONES DE ARMAMENTO.....	117
Introducción.....	119
Los límites al Mercado Común Europeo.....	122
El régimen comunitario de control de exportaciones de productos y tecnologías de «doble uso» a partir del año 1995.....	128
Desarrollo normativo y compromisos políticos en materia de control de exportaciones de material de defensa y de productos y tecnologías de «doble uso» en el ámbito de la Unión Europea.....	132
Conclusiones: principales obstáculos al establecimiento de una política común de control de armamentos en el ámbito de la Unión Europea.....	138
 <i>Capítulo quinto</i>	
¿ES NECESARIA UNA DEFENSA ANTIMISILES EUROPEA?.....	143
El NMD: objetivos, arquitectura y viabilidad tecnológica.....	148
Las respuestas de Rusia y China al NMD.....	154
Repercusiones del NMD sobre el Tratado ABM y sobre el proceso de reducción de armamentos.....	156
Los europeos ante las representaciones del NMD y sus consecuencias	158
La percepción de la amenaza en Europa.....	162
Los programas antimisiles europeos en desarrollo.....	164
La propuesta de Rusia para construir un sistema antimisiles para Europa.....	169
Conclusiones.....	170
 <i>Capítulo sexto</i>	
EL MEDITERRÁNEO EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD EUROPEA	173
El Mediterráneo en la agenda de la seguridad internacional.....	175
Respuestas.....	177
– <i>El Diálogo Mediterráneo de la UEO</i>	181

	<u>Páginas</u>
– <i>El Diálogo Mediterráneo de la OTAN</i>	182
– <i>La Asociación Euromediterránea</i>	187
A modo de conclusión.....	189
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	191
ABSTRACT.....	193
ÍNDICE.....	195

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.
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
31. El islam: presente y futuro.
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
33. La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
35. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999).
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: La Antártida.
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
- *39. La Aviación en la guerra española.
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI.
42. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000).
43. Rusia: conflictos y perspectivas.
44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.

45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.
46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
47. Operaciones anfibias de Gallípolis a las Malvinas.
48. La Unión Europea: logros y desafíos.
49. La seguridad en Mediterráneo. (Coloquios C-4/2001).
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI.
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico.
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español.
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.