

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

48

XI JORNADAS UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID-CESEDEN

**LA UNIÓN EUROPEA: LOGROS
Y DESAFÍOS**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

48

XI JORNADAS UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID-CESEDEN

**LA UNIÓN EUROPEA: LOGROS
Y DESAFÍOS**

Julio, 2001



FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES

Jornadas Universidad Complutense de Madrid-CESEDEN (11ª. 2000. Ávila)

La Unión Europea: logros y desafíos / XI Jornadas Universidad Complutense de Madrid-CESEDEN.- [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2001.- 182 p. ; 24 cm. - (Monografías del CESEDEN; 48) Precede al tít.: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

NIPO: 076-01-150-1. - D.L. M. 52090-2001

ISBN: 84-7823-862-X

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

Defensa / Seguridad / Industria de armamento / Unión Europea

CENTRO DE DOCUMENTACION
DEL MINISTERIO DE DEFENSA
SIGURO 9055
NATURA
M N°

Edita:



NIPO: 076-01-150-1
ISBN: 84-7823-862-X

Depósito Legal: M-52090-2001

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.250 ejemplares

Fecha de edición: noviembre 2001

LA UNIÓN EUROPEA: LOGROS Y DESAFÍOS

SUMARIO

	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	13
<i>Segunda sesión</i>	
CAPACIDAD EUROPEA DE DEFENSA.....	19
<i>Por Alejandro Artal Delgado</i>	
<i>Tercera sesión</i>	
ASPECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	49
<i>Por Celestino del Arenal Moyúa</i>	
<i>Quinta sesión</i>	
FUTURO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEA.....	83
<i>Por Félix Sanz Roldán</i>	
<i>Sexta sesión</i>	
EUROPA: PERSPECTIVA HISTÓRICA. (TIPOS IDEALES AL SERVI- CIO DE LA DEFENSA).....	97
<i>Por Miguel Alonso Baquer</i>	
<i>Séptima sesión</i>	
MERCADO INTERIOR EUROPEO Y LA INDUSTRIA DEL ARMAMENTO	119
<i>Por Manuel Medina Ortega</i>	

INDUSTRIA DEL ARMAMENTO EN LA DEFENSA DE EUROPA..... 139

Por Fernando Olivé y González-Pumariega

RESUMEN..... 153

ABSTRAC..... 167

ÍNDICE..... 171

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

Durante los días 14, 15 y 16 de diciembre de 2000 se celebraron las XI Jornadas Universidad Complutense de Madrid (UCM)-Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), en el marco del convenio existente entre ambas Instituciones.

Las sesiones de trabajo se llevaron a cabo en el parador nacional de Ávila. Bajo el nombre «La Unión Europea: logros y desafíos», se desarrollaron los temas que se publican en esta Monografía.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Programa

Finalidad

Continuar la colaboración acordada en el convenio UCM-CESEDEN, desarrollando las *XI Jornadas* de estudio sobre el tema: «La Unión Europea: logros y desafíos».

Dirección y organización

DIRECCIÓN

POR LA UCM

Excelentísimo señor don Rafael Puyol Antolín. *Rector magnífico*.
Ilustrísimo señor don Rafael Navarro Valls. *Secretario general*.

POR EL CESEDEN

Excelentísimo señor don José Antonio Balbás Ota. *Almirante director*.
Ilustrísimo señor don Javier Álvarez Veloso. *Coronel del Ejército de Tierra*. *Secretario general técnico*.

ORGANIZACIÓN

POR LA UCM

Excelentísimo señor don Pedro Chacón Fuertes. *Vicerrector de estudios*.
Excelentísima señora doña Mercedes Doval Montoya. *Vicerrectora de ordenación académica*.
Excelentísimo señor don Juan Luis Paniagua Soto. *Vicerrector de relaciones institucionales*.

POR EL CESEDEN

Excelentísimo señor don Edilberto Calabria del Mazo. *General de brigada. Jefe de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE).*

Ilustrísimo señor don José M.^a Santé Rodríguez. *Capitán de navío. Profesor.*

Ilustrísimo señor don Eduardo Navadijos Ortiz. *Coronel del Ejército de Tierra. Profesor.*

RELATORES

POR LA UCM

Ilustrísimo señor don Rafael Calduch Cervera. *Catedrático de la UCM.*

POR EL CESEDEN

Ilustrísimo señor don Javier Martín García. *Coronel del Ejército de Tierra. Profesor.*

ADMINISTRACIÓN

POR LA UCM

Ilustrísimo señor don Pablo Gil-Loyzaga. *Catedrático de la UCM. Administrador económico de las Jornadas.*

Señora doña Natividad Muñoz González. *Secretaria de las Jornadas.*

Señora doña Elena Ramírez Fuentes. *Secretaria de las Jornadas.*

POR EL CESEDEN

Ilustrísimo señor don Eduardo Vélez del Rivero. *Coronel de Intendencia de la Armada. Administrador económico de las Jornadas.*

Señor don Gregorio Luis Rodríguez Fuentes. *Cabo primero del Ejército de Tierra. Secretario de las Jornadas.*

Señora doña Rosa Fernández Fuentes. *Secretaria de las Jornadas.*

DESARROLLO DE LAS SESIONES

- Las sesiones de trabajo tendrán lugar en el parador nacional de Ávila.
- Cada sesión tendrá una duración de 45 minutos (30 de exposición y 15 de debate).
- Los moderadores de las sesiones serán el excelentísimo señor don Pedro Chacón Fuertes y el excelentísimo señor don Edilberto Calabria del Mazo.

- Los relatores tomarán notas de las exposiciones y debate, preparando un resumen para su lectura en la sesión final. Recogerán las ponencias para su posterior publicación.

Programación

JUEVES, 14 DE DICIEMBRE DE 2000

- 09:30 h. Salida en autobús del CESEDEN.
 10:00 h. Salida del Rectorado.
 11:30 h. Llegada al Parador y recogida de documentación.
 12:30 h. Acto de inauguración de las *XI Jornadas*.
 13:30 h. *Primera sesión*
 Tema: «Aspectos económicos de la ampliación de la Unión Europea».
 Ponente: ilustrísimo señor don Juan Muñoz García. *Catedrático de la UCM*.
 18:00 h. *Segunda sesión*
 Tema: «Capacidad europea de defensa».
 Ponente: excelentísimo señor don Alejandro Artal Delgado. *Contralmirante*.
 19:00 h. *Tercera sesión*
 Tema: «Aspectos jurídico-políticos de la ampliación de la Unión Europea».
 Ponente: ilustrísimo señor don Celestino del Arenal Moyúa. *Catedrático de la UCD*.

VIERNES, 15 DE DICIEMBRE DE 2000

- 10:00 h. *Cuarta sesión*
 Tema: «Migraciones y ampliación de la Unión Europea».
 Ponente: ilustrísimo señor don Joaquín Arango Vila-Belda. *Profesor titular de la UCM*.
 11:00 a 13:30 h. Visita cultural.
 18:00 h. *Quinta sesión*
 Tema: «Futuro de la seguridad y defensa europea».
 Ponente: excelentísimo señor don Félix Sanz Roldán. *General de brigada del Ejército de Tierra*.

19:00 h. *Sexta sesión*

Tema: «Europa: perspectiva histórica. (Tipos ideales al servicio de la defensa).

Ponente: excelentísimo señor don Miguel Alonso Baquer. *General de brigada del Ejército de Tierra.*

SÁBADO, 16 DE DICIEMBRE DE 2000

10:00 h. *Séptima sesión*

Tema: «Mercado interior europeo y la industria del armamento».

Ponente: excelentísimo señor don Manuel Medina Ortega. *Catedrático de la UCM. Eurodiputado en el Parlamento Europeo.*

11:00 h. *Octava sesión*

Tema: «Industria del armamento en la defensa de Europa».

Ponente: excelentísimo señor don Fernando Olivé y González-Pumariega. *Embajador de España y presidente de EuroDefense.*

12:00 a 13:30 h. Acto de clausura de las *XI Jornadas* y regreso a Madrid.

SEGUNDA SESIÓN

CAPACIDAD EUROPEA DE DEFENSA

CAPACIDAD EUROPEA DE DEFENSA

Por ALEJANDRO ARTAL DELGADO

«Lo cuantitativo de Europa tarda en pasar a cualitativo, el montón se ve más que la articulación, es decir, no hay “fusión de soberanía” ni aún delegación real en un organismo superior independiente, sólo negociación de ventajas» (1).

Introducción

La capacidad europea de defensa pasa por la que tenga, o se dé a sí mismo, su órgano más representativo, en la práctica su órgano rector. La Unión Europea.

Para nosotros en tanto que europeos, desde siempre, nos afecta más especialmente desde enero de 1986 en que España inicia su andadura como Estado miembro de las Comunidades Europeas y, desde ese momento, participa como actor privilegiado en los cambios más importantes que, desde su creación, ha experimentado el desafío apasionante de integrar Europa.

Nada es hoy como era antes, ni para España ni para la integración de Europa. Prácticamente al mismo tiempo que España firmaba el Tratado de Adhesión (1985), la Comisión Europea presentaba su *Libro Blanco* para la constitución del Mercado Único Europeo, a partir del primero de enero de 1993; en el *Libro* se recogían toda una serie de medidas encaminadas a suprimir los obstáculos a los intercambios con vistas a la creación de un gran mercado sin fronteras entre los miembros de la Comunidad.

(1) Diario *Abc*, 15 de diciembre de 2000, p. 2.

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

La teoría

El Tratado de Maastricht primero y el Tratado de Amsterdam después, configuran a la Unión Europea como una entidad con personalidad internacional propia que se apoya en tres pilares: el económico, el de la política exterior y el de seguridad común que sería el segundo pilar y el de la justicia que sería el tercero. Desde el Tratado de Roma en el que sólo se aspiraba a crear un espacio supranacional por el que circularan libremente personas, bienes y servicios y capitales ha llovido mucho. La construcción de una Europa económica se ha ido haciendo paso a paso y al hacerla se fue descubriendo que una entidad económica no puede funcionar eficazmente sin un entramado político-legal que la sustente y regule. Es decir, sin estar basada en un Estado de Derecho *ad hoc*.

Una sola moneda exige un solo Banco Central y una armonización de políticas monetarias y fiscales de los países que quieren adoptar esa sola moneda. Una libre circulación de personas exige desde una coordinación policial hasta una homologación de títulos académicos.

Una riqueza acumulada que ya no es propiedad de tal o cual país sino de los que se han unido para producirla exige que se la defienda y se la proteja frente a terceros y ello a su vez obliga a todos los socios a instrumentar una política exterior común y para que ésta sea creíble, debe ir acompañada de un sistema de seguridad que le sea propio.

Naturalmente un sistema de seguridad carente de medios vale poco. Para dotarse de esos medios hay que contar el deseo de hacerlo y con los medios para ello.

Esta manera lógica de ver las cosas fue plasmándose poco a poco y paso a paso en una serie de decisiones que fueron adoptando los Doce primero y los Quince ahora.

En el Tratado de Amsterdam se incluyen 18 artículos —del J-1 al J-18— en los que se esboza a grandes rasgos cómo debe llegarse al establecimiento de una PESC de la Unión Europea. En la Cumbre de Colonia de 1999 se nombró a un alto representante del Consejo de Ministros de dicha Unión Europea para que dirija —a las órdenes de ese Consejo de Ministros— el proceso conducente a desarrollar los artículos del Tratado de Amsterdam a que se hace mención.

A ese desarrollo ya se le han marcado oficialmente unos cauces que son los siguientes: en cuanto a una política exterior común se estará a lo que vayan decidiendo los Quince. En materia de seguridad se estipula ya *a priori* que un sistema defensivo común será complementario del establecido por la Organización de Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y estará muy ligado a este último pacto.

Es decir, misiones humanitarias y para el mantenimiento de la paz en crisis y territorios que la política exterior común haya considerado que son vitales para los intereses de la Unión Europea.

Por último y así lo estipula muy claramente el Tratado de Amsterdam, esta política exterior y esta seguridad común que se van a establecer deben ser obra de todos. Como fue obra de todos el establecimiento y construcción del pilar económico de dicha Unión (2).

Hasta aquí todo es perfectamente correcto. La Unión Europea en esa marcha hacia la consolidación de sus logros económicos va a dar un paso más y va a dotarse de una PESC construida por todos los socios.

La práctica

Hasta hace pocos años hablar de una política de seguridad común en el seno de la Comunidad Económica Europea primero y de la Comisión Europea después, era impensable. Conviene recordar como el comisario para Asuntos Exteriores, señor Van der Broek fue reprendido por haber creado una «Comisión de sabios» para que le asesoraran en materia de defensa o cómo más recientemente el señor Solana, siendo secretario general de la OTAN, fue criticado por los medios de comunicación por haberse entrevistado, al poco de tomar posesión de su cargo, con el presidente de la Comisión Europea.

Los socios que habían invertido en el proyecto de una Europa económica estaban muy divididos en todo lo que no fuera economía. (La unión de mercaderes).

A una Irlanda neutral se unieron más tarde países como Suecia, Finlandia y Austria también neutralistas y a las que no se les había exigido unirse a la OTAN para participar en la citada Europa económica. Al lado de estos países figuraban los que siendo miembros de los Quince eran también miembros de la Alianza Atlántica.

Entre ellos, una Gran Bretaña gobernada casi permanentemente por el Partido Conservador, abominaba de toda iniciativa que hiciera de Europa Occidental una potencia en términos que fueran más allá de los puramente económicos. Así las cosas el día 1 de enero de 1999, entró en circulación el euro en 11 de los 15 países de la Unión Europea. Es decir, en todos salvo en el Reino Unido, Dinamarca, Suecia y Grecia.

(2) Presidente de *EuroDefense* España, embajador Olivé. Informes. En la Cumbre de Helsinki del 10 y 11 de diciembre de 1999, los Quince han aprobado estas normas como base «constitucional» del sistema de seguridad que se han dado. La defensa europea tendrá como objetivo llevar a cabo *misiones Petersberg*, estará permanentemente en contacto con la OTAN y en las operaciones que pueda llevar a cabo, podrán participar países de la OTAN que no lo son de la Unión sin por ello desvirtuar la autonomía de esa Unión.

Con la puesta en circulación del euro nació a la vida internacional una nueva gran potencia económica a la que en Estados Unidos se «ha llamado coloquialmente “Eurolandia”» que tiene la misma población que Estados Unidos, cuyo Producto Interior Bruto (PIB) es inferior en sólo unas décimas al de Estados Unidos y cuya renta *per cápita* es igual a la de Estados Unidos. Es más, el ingreso en la zona del euro de Dinamarca y Suecia la equipararía, y el ingreso del Reino Unido en la zona del euro mencionada convertiría a esta última en la primera potencia económica mundial por delante de Norteamérica.

Aún antes de nacer a la vida, a mediados de 1998, se hizo evidente que la mencionada zona del euro iba a ser una realidad y que se extendería tarde o temprano a toda la Unión Europea. Se hizo evidente también que la Unión Europea era un gran negocio y que el que lo dirigiera adquiriría *urbi et orbi* prestigio político y el bienestar económico que ese prestigio lleva aparejado.

Ahora bien, como dijo en una ocasión el secretario de Estado norteamericano, señor Kissinger, uno de los problemas más difíciles que se plantean a cualquier ordenamiento internacional es el de acoger en su seno a un nuevo miembro, sobre todo, si ese miembro es importante económica y políticamente. A partir del día 1 de enero de 1999 ha habido que acoger en Europa y en el mundo a varias entidades con personalidad propia y un peso específico presente y potencial que altera el equilibrio mundial.

En el momento actual lo expuesto y mucho más se ha realizado. Intentaremos ver como ha influido este presente histórico en el concepto de la defensa y en el de alcanzar la capacidad suficiente como para ejercerla.

El presente histórico

Cuando se firma el Tratado de Roma, 1957 y se crea la Comunidad Económica Europea, origen del futuro europeo, el mundo en general y en nuestro ámbito en particular es inseguro pero estable, a diferencia de hoy en día que es seguro pero inestable. La razón estriba en la desaparición de la Unión Soviética y por ende la confrontación entre dos bloques, la desaparición de la bipolaridad, sin que haya llevado aparejada la aparición de una multipolaridad destacada.

Los intereses europeos emergen muy pronto después de finalizar la Segunda Guerra Mundial, y tras nada desdeñable ayuda del Plan Marshall, se firma el día 17 de marzo de 1948 el Tratado de Bruselas de economía, colaboración social y cultural y «de defensa colectiva», nacimiento de la Unión Europea Occidental (UEO), que marca un hito en el desarrollo de la seguridad y defensa de Europa, pero con la intención de protegerse de Alemania aquellas naciones que habían soportado y sufrido su embate. Confrontadas a una rampante amenaza soviética y a la desmembración forzada del continente europeo, cinco naciones de Europa Occidental

(Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Luxemburgo y Países Bajos) dan los primeros pasos tanto para organizar su defensa colectiva como para establecer los amplios fundamentos de una futura cooperación; se habían puesto las primeras piedras para la creación de la OTAN y la UEO, tal como las conocemos hoy en día.

Esta resuelta y decidida actitud de trabajar juntos por parte de los firmantes del Tratado de Bruselas ayudó notablemente a disipar las dudas y la oposición de Estados Unidos a participar en estos iniciales acuerdos de seguridad. Las conversaciones entre los «Cinco» y Estados Unidos y Canadá no se hicieron esperar, conduciendo al poco a la firma del Tratado del Atlántico Norte en Washington, el 4 de abril de 1949.

España y Estados Unidos firmaban el primer Convenio bilateral, el 26 de septiembre de 1953.

En Londres, en el mes de septiembre de 1954, se reunían en una conferencia los firmantes del Tratado de Bruselas, Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, la República Federal de Alemania e Italia. En esta Conferencia se invitaba a las dos últimas naciones a unirse al Tratado de Bruselas. El Acuerdo de París, octubre de 1954, formalizaba las conclusiones de Londres, daba paso al Tratado de Bruselas modificado, que facilitaba la «inclusión de la República Federal de Alemania y de Italia» (3), en la UEO.

Como puede apreciarse no era precisamente falta de defensa y protección lo que faltaba entonces en Europa. Seguridad, en el sentido que hoy la entendemos, sí que faltaba; se carecía, tanto por la proximidad a la última guerra como por el riesgo de confrontación y el riesgo de aquella paz armada, con conceptos tales como destrucción mutua asegurada, etc.

La entrada en vigor del Tratado de Bruselas modificado, fue el inicio de un periodo de hibernación durante el que la UEO perdió protagonismo y papel en comparación con la OTAN y las nuevas instituciones emergentes europeas. Incluso perdió su protagonismo en los aspectos económico, y de cooperación social y cultural a favor del Consejo de Europa.

En el año 1970, en Luxemburgo, los Seis adoptaron el Informe Davignon, que significó el comienzo del sistema de cooperación política europea. Esta cooperación iba dirigida exclusivamente a la política exterior y su finalidad era asegurar el entendimiento mutuo y estrechar la solidaridad de los Estados miembros y su política ante los problemas internacionales que se presentasen.

(3) Francia había rehusado ratificar el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa firmado en el mes de mayo de 1952 por seis futuros miembros, los Cinco más la República Federal Alemana, cuya finalidad era la creación de un Ejército europeo integrado; Ejército concebido y propuesto precisamente por Francia.

Revigorización defensiva europea

En el mes de noviembre de 1981 el fracaso de una iniciativa (4) que tenía por finalidad extender la esfera de influencia de la cooperación política europea de forma que abarcara cuestiones de seguridad y defensa, llevó a los Estados miembros a encontrar otro marco donde pudiesen realizarse estas consultas. La elección de la UEO fue unánime y natural. Francia apoyada por Bélgica propuso revigorizar la UEO. En este sentido tuvo lugar un encuentro extraordinario de la UEO en Roma, 26 y 27 de octubre de 1984, que se caracterizó por, la denominada Declaración de Roma y que significó, la reactivación de la UEO. Entre los objetivos destacaron el trabajo sobre la identidad de seguridad europea y la armonización de las políticas de defensa de los Estados miembros. De hecho esta reunión significó la consolidación del Consejo, estableciendo reuniones bianuales de los ministros de Defensa y Asuntos Exteriores, así como la decisión de estudiar y considerar el papel a desarrollar en aquellas crisis fuera de Europa que pudiesen afectarla.

Los cambios políticos (5) que tiene lugar en la Unión Soviética en 1985, con la posibilidad de un desarme nuclear y convencional entre los dos bloques, supondrán la transformación básica de la seguridad y defensa europea. El resultado de esta toma de conciencia y decisión supondrá la Plataforma de La Haya de 1987. Las obligaciones del Tratado de Bruselas modificado se reafirmaron al igual que los compromisos ya establecidos con la Alianza Atlántica, pero se vislumbraba una nueva forma de actuación al establecer la finalidad de la Unión Europea; así se expresaba el preámbulo:

«Expresamos nuestro compromiso con la construcción de una Unión Europea de acuerdo con el Acta Única Europea (*European Single Act*) estamos convencidos que la construcción de una Europa integrada permanecerá incompleta en tanto no incluya seguridad y defensa.»

El comienzo de la década de los noventa significó para las potencias europeas, protegidas hasta ese momento por la guerra fría, afrontar el desafío de una situación totalmente distinta. Francia y Alemania abogaron por una integración europea y el desarrollo de una PESC por las Comunidades Europeas. La Cumbre de la OTAN de Londres, 1990, mostró su satisfacción con estos cambios y apoyó el mayor papel de Europa dentro de la Alianza Atlántica. Durante el año 1991, se preparó oficialmente la adaptación de la Comunidad Europea, OTAN y UEO al nuevo panorama estratégico. En diciembre de 1991, el Tratado de Maastricht da carta de naturaleza a esta

(4) Genscher-Colombo.

(5) Llegada de Gorbachov al poder.

nueva relación por el artículo J-4 del Tratado de la Unión Europea y en paralelo la Declaración de la UEO establecieron las bases para las relaciones Unión Europea-UEO en el periodo 1991-1997, y convinieron en desarrollar gradualmente una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD). El Tratado establecía una PESC, que debía «incluir todas las cuestiones relacionadas con la seguridad de la Unión Europea, contemplando el posible marco de una política de defensa, que posibilite en el tiempo una defensa común». De esta forma, además, se reforzaba «el pilar europeo de la Alianza Atlántica». Daba paso también a participar en la UEO a todas las naciones, que lo desearan, de la OTAN y la Unión Europea con distintos estatutos de adhesión (6).

España y Portugal habían solicitado su adhesión a la UEO el día 14 de noviembre de 1988, siendo miembros de pleno derecho a partir del día 27 de marzo de 1990.

Los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de la UEO, reunidos en Petersberg, cerca de Bonn, junio 1992, para considerar la puesta en vigor de la Declaración de Maastricht, dieron un importante paso al definir la actuación operativa de la UEO. Establecieron las *misiones Petersberg* (humanitarias, mantenimiento de la paz, aportación de fuerzas de combate en situaciones de crisis, imposición de la paz) (7) y acordaron designar fuerzas a disposición (*answerable*) de la UEO (FAWEU); lo son, por ejemplo, Eurofor y Euromarfor.

El siguiente gran paso vino dado por la Cumbre de la Alianza Atlántica, enero de 1994, donde los jefes de Estado y de Gobierno de las naciones de la OTAN, dieron su total apoyo al desarrollo de la IESD. En junio de 1996 los ministros de Exteriores reunidos en Berlín y los de Defensa en Bruselas, dieron pasos decisivos en las relaciones OTAN-UEO, especialmente al aprobar el Concepto de las Fuerzas Operativas-Conjuntas (CJTF) *Combined Joint Task Force* y el reconocimiento de la UEO como la dirección del esfuerzo de defensa europeo, el planeamiento de operaciones y el desarrollo de ejercicios.

(6) Miembros plenos (10), Alemania, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal. Observadores, en 1991 por pertenecer a la Unión Europea, Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia. Miembros asociados, por pertenecer a la OTAN, Islandia, Noruega y Turquía y tras la ampliación Chequia, Hungría y Polonia. Socios asociados, Kirchberg en 1994, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania.

(7) Juan Pablo II, declaró el día 19 de noviembre en Roma, ante más de 65.000 representantes de los Ejércitos y las Fuerzas del Orden Público su «valerosa tarea de pacificación en países devastados por guerras absurdas». El Papa invitó a los militares y policías a esforzarse «en la honrosa tarea de establecer la paz, la colaboración y la convivencia entre todos los pueblos». El Papa rindió especial homenaje «a tantos amigos vuestros que han pagado con la vida la fidelidad a su misión».

En el año 1997 con la conclusión del Tratado de Amsterdam que revisaba y finalizaba el Tratado de la Unión Europea, la UEO hizo su máxima aproximación a la Unión Europea. Se confirmó el papel de la UEO como el brazo armado de la Unión Europea, proporcionándole así una capacidad operativa, al mismo tiempo que se le incorporaban las *misiones Petersberg*. Como aspecto importante cabe destacar que se mencionó la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión Europea, a expensas de la decisión en este sentido del Consejo Europeo.

Aceleración europea

El periodo 1998-1999 puede considerarse como el de mayor actuación, toma de decisiones trascendentes y realizaciones que ha existido desde la creación de las instituciones europeas (8).

De esta manera en Saint-Malo (9), diciembre de 1998, Francia y Gran Bretaña emitían una declaración conjunta en la que se establecía:

«La Unión Europea necesita estar en una situación tal que le permita actuar plenamente, y como le corresponde, en el ámbito internacional. Debe contar con una capacidad de actuación autónoma, con fuerzas que le proporcionen una credibilidad los medios que le permitan su uso y un alistamiento que le permita actuar, cuando así lo considere, en las crisis internacionales. En este sentido la Unión Europea debe proveerse de las necesarias estructuras, para poder tomar decisiones y llevar a cabo actuaciones militares donde la Alianza como un todo no se comprometa, contando igualmente con aquellos medios que le proporcionen capacidad de análisis, fuentes de información para obtener inteligencia, y una capacidad de planeamiento estratégico de alto nivel, evitando duplicidades innecesarias, para lo que tendrá en cuenta los medios disponibles de la UEO y la favorable evolución de sus relaciones con la Unión Europea.»

(8) España se integraba en la OTAN, el 1 de enero de 1998.

(9) En estos momentos Gran Bretaña está fuera de la zona euro y su ministro de Hacienda ni siquiera participa en las reuniones donde los ministros de Hacienda de los once países que adoptaron esa moneda deciden sobre el futuro económico de casi toda la Unión Europea. Pues bien, a sabiendas de que su país no está aún preparado para prescindir de la libra esterlina, el *premier* británico se ha puesto a la cabeza de una política destinada a construir el «segundo pilar» —el de la PESC— de la Unión Europea. Así lo anunció en Austria en 1998 y así se lo propuso a Francia y ésta lo aceptó en la Declaración de Saint-Malo de diciembre de 1998. Esa PESC tal como la entiende el *premier* británico y se configuró en Saint-Malo se caracterizará porque: complementará el sistema defensivo de la OTAN evitando así al mismo tiempo que se cree una PESC que termine un día por asumir actitudes que disgusten a Washington y afecten la unidad occidental y porque unirá a Gran Bretaña activamente y por primera vez desde la firma del Tratado de Roma, a la tarea de

La Cumbre de Washington, (*Washington Summit*), junio de 1999, tomó buena nota de la resolución de la Unión Europea en cuanto a dotarse de la capacidad suficiente para actuar de forma autónoma, confirmó su deseo de incrementar la relación UEO-OTAN existente y declaró encontrarse dispuesta para:

«Definir y adoptar las disposiciones necesarias que facilitasen el acceso de la Unión Europea a los medios colectivos y a la capacidad militar de la Alianza, para aquellas operaciones en las que la Alianza como un todo, no participase o se comprometiese militarmente como tal Alianza.»

En el Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 junio de 1999, la Unión Europea bajo la Presidencia de Alemania, aseguró su compromiso de disponer de la capacidad apropiada y los instrumentos necesarios para tomar decisiones en la totalidad del espectro de las acciones relacionadas con la prevención de conflictos y la gestión de crisis (*misiones Petersberg*). La Unión Europea encargó al Consejo de Asuntos Generales, general Affaires Council, preparar las condiciones y tomar las medidas necesarias para alcanzar este objetivo, incluyendo la definición de los casos para la inclusión de aquellas funciones de la UEO, que resultasen necesas-

construir una Europa unida. Las consecuencias que se adivinan de la simple enunciación de este doble objetivo son muchas pero podríamos avanzar, por el momento, dos: que a Estados Unidos les ha gustado esta concepción británica de lo que debe ser la política exterior y la seguridad de la Unión Europea y que a la mayor parte de los miembros de la citada Unión Europea les ha entusiasmado la colaboración activa de Gran Bretaña en la construcción europea. La reacción norteamericana puede resumirse así: sí a la Europa económica y sí a que los Estados miembros de la Unión Europea incrementen sus presupuestos militares y su participación en el sistema defensivo de la OTAN, no a una defensa europea distinta de la de la OTAN, no a una industria europea de armamentos que trate de separarse de la industria de defensa norteamericana. No, a una potencia militar y política europea que rompa la unidad occidental. El placer francés ante el inicio de una colaboración activa británica con el resto de Europa tiene también su explicación. Antes de la reunificación alemana, Francia sentía que se bastaba y se sobraba para controlar a la República Federal de Bonn. A partir de la reunificación de Alemania y el nacimiento a la vida de una nueva República Federal germana con la capital en Berlín, con 80 millones de habitantes y dos tercios del PIB de la zona del euro, Francia siente que el control de esa Alemania nueva le es ya más difícil. En el último año se han publicado en Francia más libros sobre la nueva Alemania que en toda la última década, lo que dice mucho sobre esa inquietud francesa ante su vecino alemán. El que el Reino Unido haga su aparición política en Europa, decidido a unirse activamente al binomio franco-alemán que la dirigía hasta ahora, parece que ha gustado mucho a París. Los franceses ven en esta nueva política del *premier* británico una especie de resurrección de la «Entente Cordiale» que Londres y París establecieron frente a Berlín a principios del siglo xx. Esa «Entente Cordiale» no era necesaria frente a Bonn pero sí parece que puede volver a ser necesaria frente al nuevo Berlín. Necesaria para que la opinión pública francesa le pierda el miedo a los alemanes. No para otra cosa. Alemania por su parte se siente también más cómoda formando parte del triángulo dirigente de la Unión Europea futura que teniendo que demostrar día a día que se trata ya de un país demócrata y pacífico a base de seguir sin rechistar las iniciativas francesas en materia de construcción europea.

rias para que la Unión Europea pudiera cumplir con sus nuevas responsabilidades. A este respecto, el Consejo de Europa tiene el propósito de tomar las decisiones oportunas al final del año 2000. En tal caso era el fin de la UEO que como Organización habría cumplido el propósito que la animaba.

En este contexto, la Reunión Ministerial de la UEO en Luxemburgo, noviembre de 1999, reafirmaba su disposición de permitir a los organismos del Consejo de la Unión Europea un acceso directo a la experiencia acumulada en las estructuras operativas de la UEO. Los ministros reunidos en Luxemburgo, aprobaron también y publicaron sus recomendaciones para el refuerzo de la capacidad europea en operaciones de manejo de crisis.

En el Consejo Europeo celebrado en Helsinki, 10 y 11 diciembre de 1999, bajo la Presidencia de Finlandia, la Unión Europea acordó establecer un *European Headline Goal* común y la creación de nuevos organismos políticos y militares en el propio Consejo:

- *Common European Headline Goal*: para el año 2003, los Estados miembros serán capaces de desplegar en el término de 60 días y mantener durante un año, las fuerzas necesarias para cumplir las *misiones Petersberg*, en su totalidad, en operaciones a nivel cuerpo de ejército (50.000 a 60.000 personas).
- Los nuevos organismos a crear en el Consejo serán: un Comité de Política y Seguridad, un Comité Militar y un Estado Mayor.

Consejo Europeo celebrado en Santa María da Feira, 19 y 20 junio 2000, bajo la Presidencia de Portugal. El Consejo Europeo reiteró su compromiso de elaborar una Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO), que pueda reforzar la actuación exterior de la Unión mediante el desarrollo de una capacidad militar y una capacidad civil de gestión de crisis, dentro del pleno respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas. Se reconocen los progresos satisfactorios en el cumplimiento de lo establecido en Helsinki. Se pretende mejorar la capacidad militar europea, fundamental para la credibilidad y la eficacia de la PECSO. El Consejo Europeo está dispuesto a conseguir en el año 2003 los objetivos globales convenidos en Helsinki. El Consejo Europeo se ha congratulado de la creación y primera reunión del Comité encargado de los aspectos civiles de la gestión de crisis, y los pasos concretos dados para contar con una policía civil. A este respecto los Estados miembros se han comprometido a proporcionar para el 2003, hasta 5.000 agentes de policía para emplear en misiones internacionales de prevención de conflictos y gestión de crisis. El Consejo Europeo reitera el carácter prioritario que tiene para la Unión el proceso de ampliación, concretamente se congratula del comienzo de las negociaciones con Malta, Rumania, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Bulgaria. El Consejo Europeo de Niza examinaría los progresos realizados en la ampliación y estudiaría el modo de hacer avanzar el proceso de adhesión.

El día 13 de noviembre tiene lugar la Declaración de Marsella aprobada por el Consejo de la UEO, que completaba prácticamente en su totalidad la transferencia de las competencias y misiones (roles) de la UEO a la Unión Europea, complementando así las atribuciones de esta última en materia de defensa de acuerdo con la PECSD.

Conserva la UEO las estructuras y misiones residuales que se determinarán el próximo primero de julio de 2001, y que afectaran principalmente al compromiso del artículo V del Tratado de Bruselas sobre asistencia colectiva. Además la Asamblea Parlamentaria de la UEO permanecerá como foro determinante, a 28, en busca de una reflexión estratégica sobre la seguridad y defensa europea, continuando su diálogo con terceros países especialmente con el Parlamento ruso, tal como señaló el presidente de la Asamblea. La cooperación en materia de armamentos permanecerá en manos del Grupo de Armamento de Europa Occidental (WEAG) y la Organización de Armamento de Europa Occidental (WEAO).

Para el resto de los cometidos la Unión Europea, tendrá los mandos de la parte operativa de la PESCE, de acuerdo o según lo indicado por la Presidencia francesa a través de su ministro de Defensa.

Conviene aquí recordar cuáles eran las FAWEU. Ésta nunca contó con fuerzas propias ni tan siquiera con estructuras permanentes de mando. Las naciones de la UEO tenían designadas las unidades militares y sus mandos correspondientes puestas a disposición, sobre la base de «caso por caso» y para operaciones acordadas o determinadas. Estas FAWEU, constaban en la base de datos del Estado Mayor de la UEO, actualizándose los datos anualmente. Además de las unidades de carácter nacional, existían un cierto número de formaciones multinacionales designadas como FAWEU o de las que la UEO dispondría en su momento:

- Eurocorps (Cuerpo europeo), Alemania, Bélgica, España, Francia y Luxemburgo.
- División Multinacional (central), Alemania, Bélgica, Gran Bretaña y Países Bajos.
- Fuerza Anfibia anglo-holandesa.
- Eurofor (Fuerza de Despliegue Rápido), España, Francia, Italia y Portugal.
- Euromarfor (Fuerza Marítima Europea), España, Francia, Italia y Portugal.
- El cuartel general del I Cuerpo de Ejército anglo-holandés.
- Fuerza Anfibia hispano-italiana (SIAF).
- Grupo Aéreo Europeo (EAG), Alemania, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Italia y Países Bajos.

Al despedir a la UEO, que por más que quiso nunca llegó a ser el brazo armado de la Unión Europea, Francia quizá tuvo que ver al resucitarla en su contra-

posición permanente a la OTAN, su misión pasa a la Unión Europea. Queda de la UEO el Estado Mayor que continuará actuando hasta que funcione a pleno rendimiento el embrión creado en *Justus Liptius*.

La garantía de defensa mutua en caso de un ataque externo que garantizaba el Tratado de Bruselas en virtud de su artículo V, reacción automática de todas las naciones al ser atacado uno de sus miembros, mucho más decidido y exigente que el correspondiente artículo V de la OTAN donde se precisa una consulta a todas las naciones miembro y unanimidad en la decisión, «no se asegura por la Unión Europea»; teniendo en cuenta la opinión de los cuatro socios neutrales Austria, Finlandia, Italia y Suecia, será muy difícil de considerar su posible implantación. Y bien pensado es una cláusula que si se llegase a imponer nunca entraría en vigor con el automatismo que se estipulaba para la UEO.

Dos elementos de la UEO se supone serán objeto de una puja o discusión, el Centro de Satélites de Torrejón de Ardoz y el Instituto de Estudios de Seguridad, radicado en París, que lleva aparejado de alguna manera el trabajo y el diálogo político sobre los temas de seguridad y defensa. A la cabeza de la Organización continuará el secretario general de la UEO, que no es otro que el *mister PESC*, el alto representante para la política y seguridad común de la Unión Europea (10).

Consejo Europeo a celebrar en Niza, 7 y 9 diciembre 2000, bajo la Presidencia de Francia que informaría sobre:

- Estado actual de la *Headline Goal*.
- Establecimiento de las estructuras permanentes políticas y militares, a realizarse tan pronto se pueda tras el Consejo Europeo de Niza.
- Inclusión en la Unión Europea de las cometidos de la UEO referentes a las *misiones Petersberg*.
- Ejecución de las decisiones tomadas en Feira referentes a terceras naciones y la relación Unión Europea-OTAN.
- Desarrollo y ejecución de la capacidad de la Unión Europea respecto a los aspectos civiles de la gestión de crisis, incluyendo la definición de objetivos concretos.

Reflexiones

El lugar que una nación pretende ocupar respecto a otros, su peso y relevancia en el contexto mundial, viene dado entre otros términos por la potencia que detente en materia de seguridad y defensa. La capacidad militar nacional ha

(10) Javier Solana Madariaga.

sobrepasado el concepto de la defensa territorial y se adentra en los términos de credibilidad hacia su política exterior. Debemos asumir que el potencial militar es uno de los factores determinantes, no único, en la determinación de liderazgo de una nación en el escenario internacional.

España presenta un déficit en defensa de doble vertiente, no ha existido tradicionalmente una decisión nacional de participación activa más allá de nuestras fronteras. Puede asegurarse que desde la Guerra de la Independencia hasta la década de los años cincuenta de este siglo, firma de los acuerdos con Estados Unidos, nuestra nación había permanecido fuera por completo de la escena internacional. También cabe mencionar un segundo factor determinante y es el presupuestario respecto a defensa, es España el miembro de la OTAN con menor recurso destinado a defensa; esta menor diferencia contributiva en defensa con otros miembros de la Alianza no se corresponde con la diferencia, en términos generales, con esas naciones desde el punto de vista económico.

Es más, desde nuestro ingreso en la Unión Europea en 1986, el crecimiento generado en nuestra nación ha sido notable y más comparativamente; el PIB o sea su capacidad de generar riqueza, ha tenido un crecimiento considerable y por encima de la media europea. En el año 1985 el PIB creció en España el 2,6%, el mismo porcentaje que en la Comunidad. Entre los años 1995 y 1999, España creció en promedio un 3,1% y la Unión Europea un 2,5%.

El PIB por habitante, es decir la renta *per cápita*, al ingresar en la Comunidad era del 70,6% de la media comunitaria. Actualmente a pesar del mayor incremento relativo de la población española, ha pasado a ser del 82%. Aún estamos lejos de la media europea, pero la tendencia es muy positiva.

Han mejorado igualmente:

- El grado de apertura al exterior, la suma de importaciones y exportaciones de bienes y servicios en porcentaje del PIB, pasando de un 32% a un 55%.
- Las inversiones directas han experimentado un incremento espectacular.
- La inflación se mantiene a pesar del impacto del petróleo en una comparación razonable.
- El déficit público supera en pocas décimas al de la Comunidad, 1,3% frente a 1,1%, cuando hace 14 años era 5,9% frente a 4,6%.
- Los tipos de interés a largo plazo se han reducido estando a la par dado nuestro ingreso en el euro.
- Hay un largo etcétera, infraestructura, agricultura, pesca, etc.

Parece claro que nuestra política de defensa debe pasar por un incremento del gasto. Gasto que se ha pedido también afronten a las naciones europeas miembros de la Unión Europea, y así lo parecen haber aceptado según lo expresado en el «Compromiso sobre la capacidad militar (*Commitment*)» (anexo I, p. 39) y así también parece ser que en Europa no se ve un decidido

esfuerzo en el sentido de gastar más y, lo más importante, gastar mejor. El conjunto de los presupuestos de Defensa europeos ronda el 60% del norteamericano; sin embargo en Kosovo el 80% del esfuerzo corrió a cargo de Estados Unidos, y así se ha reconocido por los propios europeos.

El presidente de Rusia señor Putin, al parecer expresó al primer ministro británico señor Blair su escepticismo y distanciamiento, el día 21 de noviembre, respecto al nuevo Ejército europeo sin poner mayores reparos; tal como se ha planteado la existencia de esta fuerza, que no constituye un «peligro», en Moscú es vista como un instrumento subalterno de la Alianza Atlántica. Organización que desde su ampliación vuelve a ser vista en Rusia como el «adversario potencial».

Todos los escenarios de la política de defensa rusa se escriben sobre esta premisa, pensando además que la intervención, guerra, en Kosovo demostró la total impotencia europea ante la política agresiva norteamericana, que ha logrado gracias a la permanencia en los Balcanes, justificar la existencia de la OTAN y así garantizar su hegemonía en el continente por varias décadas, después del fin de la guerra fría que la justificó medio siglo. Al confirmar a la OTAN como la única fuerza eficaz en el continente, la guerra de Yugoslavia desplazó las iniciativas de la Unión Europea, según Pavel Kandel experto ruso en los Balcanes:

«En Kosovo la situación que dará estancada por cuarenta o cincuenta años, como en Chipre, lo que es un éxito para los norteamericanos.»

Quizá esta línea de pensamiento explica el escepticismo que rezumaban las declaraciones del presidente ruso Vladimir Putin.

Rusia vetaba el día 28 de diciembre de 2000, la declaración de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), por cuestionar su actuación en el Cáucaso. Vetó la declaración final del VIII Consejo Ministerial que presidía Austria, así como la prohibición de emplear niños en las guerras.

Europa ha de acortar su distancia en capacidad de defensa con Estados Unidos para que la OTAN pueda funcionar con eficacia. Una OTAN de dos clases no funciona, remarcó el actual secretario general, un día después de la constitución del Ejército europeo para el 2003. Europa no puede pedir a Estados Unidos que haga algo sobre lo que tiene reticencias, y Estados Unidos y la OTAN no pueden ser arrastrados a operaciones simplemente por falta de alternativas. Al dirigirse a los diputados de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN. El secretario general también indicó que no sólo se trata de aportar más dinero para defensa, sino también de invertirlo adecuadamente. Los aliados europeos gastan un 60% de lo que dedican Estados Unidos para defensa, pero su capacidad está lejos de llegar a un 60%. Estados Unidos destinará este año cerca de 34.000 millones de dólares en investigación y desarrollo. Todos los

aliados europeos juntos apenas invertirán una cuarta parte. Parece lógico que Europa que es tan rica como Estados Unidos y comparte objetivos de paz y seguridad, sea capaz de respaldar sus palabras con hechos.

De Kosovo pueden y deben extraerse importantes lecciones para el futuro, a juicio del secretario de la OTAN, si realmente sólo participaron el 2% de los efectivos europeos, por no poder disponer de más, es que algo va mal.

La Unión Europea, definida como una unión de mercaderes, creada realmente para ganar más dinero los países que la formaron y fueron dejando entrar a otros socios, ahora se encuentra con que se les ha venido encima el problema de defender y guardar a salvo ese dinero, lo cual bien mirado es lógico.

Desaparece la UEO que en teoría era el brazo armado de la Unión Europea y ésta se echa encima el papel de la defensa. (*Justus Liptius*, el secretismo militar contrapuestos a la política de información abierta de la Unión Europea).

Cabe ver además las reticencias, ciertos rencores y pretensiones hegemónicas que parecen aflorar en el seno de los miembros de la Unión.

Según el *míster PESC* esa fuerza, a la que bajo ningún concepto se quiere llamar Ejército europeo, estarán dispuestas para llevar a cabo, exclusivamente, *misiones Petersberg* incluyendo las de mayor entidad o importancia, y estas *misiones* se llevarán a cabo conjuntamente con la OTAN, como un todo, sólo por parte de la fuerza con medios OTAN, o simplemente sola la Unión Europea.

Las fuerzas de la Unión Europea no se verán envueltas, no están previstas, para la defensa territorial del continente, esa defensa pertenece a la responsabilidad de la OTAN.

El mando supremo de las operaciones Unión Europea, utilizando medios OTAN, recaerá en el *deputy*, segundo en la cadena de mando del Comandante Supremo Aliado de Europa (SACEUR), actualmente un general británico que será relevado por un general alemán.

El nuevo Comité Militar de la Unión Europea tendrá como presidente (*chairman*) a un general alemán con otro británico como vicepresidente.

El mando operativo en cada actuación estará en función de la naturaleza de la propia operación y de las principales naciones que contribuyan al conjunto de la fuerza.

Tomando en su justa medida los calificativos cabría intuir o adivinar ciertas reticencias, antiguos resquemores y ciertas pretensiones o actitudes hegemónicas entre las naciones que componen la Unión, quizá más acusadamente entre las de su núcleo duro.

El ministro de Defensa británico parece dirigirse con sus declaraciones en el seno de la Unión, más al interior de su nación que al conjunto de los Estados miembros. Las reticencias de la oposición británica son, parece ser, el frente más duro el peor escollo que debe salvarse; manifiesta en este sentido que la opinión pública de su nación es muy sensible a oír hablar de la creación de un Ejército europeo, dada especialmente la oposición de los «conservadores», que consideran que Gran Bretaña ha sido arrastrada a aceptar e integrarse en un Ejército europeo, dirigido por Francia, que duplicará a la OTAN y extrañará a Estados Unidos, los aliados más próximos a los británicos y con quienes sostienen desde el siglo pasado esa *special relationship* y única, podríamos añadir. Los «conservadores» han declarado su intención de sacar Gran Bretaña de la fuerza europea tan pronto vuelvan al poder.

El cambio de actitud de Gran Bretaña en Saint-Malo, diciembre del año 1998, y el entusiasmo originado en Francia particularmente y en Europa en general, no significó que se convirtiese en una realidad en Kosovo en junio de 1999.

Para calmar las reservas de Estados Unidos los políticos europeos consideran que por el hecho de proclamar sus «compromisos» (*commitments*), han conseguido evitar o superar las deficiencias europeas respecto a defensa, en donde se gastan 190 millardos de dólares, los países pertenecientes actualmente a la Unión en donde puede llegar a contarse 481.181.000 habitantes al llegar a los 27 miembros.

Los últimos quince años de la Unión Europea fueron de carácter económico, los próximos veinte se dedicarán a la iniciativa estratégica de seguridad y defensa, y muy especialmente a la defensa. De cualquier forma la Unión Europea ha adoptado la idea con extrema rapidez; como se ha dicho se ha avanzado, en declaraciones especialmente, mucho más rápido de lo que la OTAN suele hacerlo, la dificultad estriba en comprobar si se convierten en realidades, en capacidad militar todo este proceso que hasta ahora sólo está en los papeles.

Relaciones Unión Europea/OTAN. Posiciones trasatlánticas y nacionales. Estados Unidos escépticos inicialmente, consideran hoy según sus ministros de Exteriores y de Defensa, una buena cosa la fuerza europea, que pueda ayudar a repartir las cargas. Sin olvidar, ni dejar hacerlo, que son los medios OTAN (*assets*), los que se pretende utilice esta fuerza, y que para ello debe contarse con la aquiescencia de todos los Estados miembros de la OTAN.

No todos los Estados europeos siguen una línea común al pensar hasta donde se debe llegar; Francia fuera de la estructura militar integrada de la OTAN desde el año 1966 por sus desavenencias con Estados Unidos, a quien consideran demasiado dominante, se posiciona a favor de un presupuesto suficiente para dotar a la Unión Europea de un gran Estado Mayor y capacidad de Inteligencia, en paralelo a lo existente en la OTAN; otros como Países Bajos y Reino Unido

están más inclinados a dotar de cierto número de oficiales, un centenar, para ese Estado Mayor de la Unión Europea, y contar con la OTAN en cuanto a logística y planeamiento se refiere, incluye Inteligencia.

Turquía es un Estado miembro de la OTAN, pretende a la Unión Europea desde hace tiempo y ha sido rechazada de forma permanente por considerar no cumple determinados aspectos o normas en especial referentes a derechos humanos (11). Su ministro de Asuntos Exteriores (12), declaró que uno de los elementos básicos fundamentales y estructurales de la cultura europea es el respeto:

«La Unión Europea y alguno de nuestros amigos actúan como gobiernos coloniales y dan muestra de falta de respeto al querer o pretender cambiar determinadas situaciones en Turquía.»

Ofrece a la Unión Europea una fuerza tamaño brigada un puesto de mando para una brigada mecanizada de Infantería, cuatro batallones, así como dos fragatas, un submarino y cinco buques más, y dos escuadrones de aviones F-16. Esta contribución supone un aporte próximo a los 5.000 hombres, y es la mayor de las naciones no pertenecientes a la Unión Europea.

Grecia, con quien esta nación mantiene un contencioso permanente, pertenece a la Unión Europea y a la OTAN.

Por supuesto el consentimiento de Turquía es indispensable para permitir el uso de los medios de la OTAN, en las operaciones de la Unión Europea en que se requieran.

Junto a Turquía están como naciones OTAN, no de la Unión Europea, Chequia, Hungría, Islandia, Noruega y Polonia que también han ofrecido su cooperación (13).

Existe una propuesta por la que se concedería a los Seis:

«Una participación real en la toma de decisiones, siempre y cuando sus fuerzas estuvieran englobadas en la fuerza europea, aunque por el momen-

(11) Cabe preguntarse que sucedería si esta nación que se declara constitucionalmente un Estado laico, y ocupa una posición geoestratégica única, se declarase un Estado islámico y adoptase la Sharia como norma de actuación. Recientemente salió de nuevo a la luz, por una condena en Europa, los «sucesos» de Armenia en el año 1915.

(12) Señor Ismail Cem.

(13) Después de la Cumbre de Helsinki, el secretario de Estado adjunto de Estados Unidos expresó que su nación no tenía nada que objetar a la Fuerza de Acción Rápida de 60 000 hombres creada en dicha Cumbre, pero añadió que no se debía más lejos pues la Unión Europea no podía olvidar los intereses de Chequia, Hungría, Islandia, Noruega, Polonia y Turquía que no están en la Unión Europea, pero que forman parte de la defensa occidental por pertenecer a la OTAN. Concluyó diciendo que Washington defenderá a toda costa los intereses de las naciones expresadas.

to la decisión del despliegue de fuerzas para el mantenimiento de la paz o misiones humanitarias es competencia exclusiva de la Unión Europea.»

Conclusiones

Queda un largo camino por recorrer para que la Unión Europea disponga de un embrión en que basar su reivindicación respecto a la fuerza y capacidad de actuación, la misma Declaración de compromiso sobre la capacidad militar lo dice.

El título de este tema encierra una cierta animación a la crítica y el diálogo. «Capacidad Europea de Defensa». La pregunta es o son:

- ¿La necesita?
- ¿La tiene?
- ¿Hay una decisión de tenerla? ¿Hay una decisión de usarla? ¿Puede hacerlo cualquier lugar? ¿Durante un año?
- ¿En que escenario estratégico se piensa, se considera?
- ¿Se consideran posibles objetivos o escenarios?
- ¿Es necesario un liderazgo europeo? ¿Son posibles acuerdos a 27 naciones?
- ¿Existe un peligro de aparición de deseos hegemónicos? ¿Pretenden los «Cuatro Grandes» convertirse en un Consejo de Seguridad, como en Naciones Unidas?
- ¿Sobrepasan las ambigüedades, los buenos deseos, a una realidad posible?

Posibles mejoras europeas: Estados Unidos disponen de la casi totalidad de los elementos utilizados en este tipo de operaciones; se les ha reconocido el 80% del esfuerzo aéreo.

Tampoco el conflicto de Kosovo permite efectuar un análisis completo y exhaustivo, como sería deseable, de las distintas posibilidades europeas dado que la misma naturaleza de la pertenencia a la Alianza, presupone que cada nación concurrirá de acuerdo con su voluntad política de compromiso, de sus posibilidades y disponibilidad.

Sin embargo, merece apuntar a título de conclusión cuales son los aspectos en que los europeos deben hacer una necesaria reflexión, si se quiere verdaderamente alcanzar una capacidad de actuación autónoma que permita alcanzar los objetivos establecidos en la Cumbre de Colonia:

- Mando y Conducción de la Fuerza (C3I).
- Adquisición de información en todo momento, tiempo.
- Enlaces de comunicaciones en tiempo real.
- Resultados reales (*targeting*) y Evaluación de Daños Infligidos (BDA).
- Misiles de crucero.
- Bombardeo todo tiempo.

- Enmascaramiento ofensivo y supresión de sistemas de defensa adversarios.
- Apoyo de medios operativos
- Permanencia en el teatro de un grupo aeronaval, de carácter eminentemente ofensivo.

Anexo I

Declaración de compromiso sobre la capacidad militar

(Military Capabilities Commitment Declaration)

(Asuntos Generales/Defensa) 2.308. Bruselas 20 de noviembre de 2000:

1. Se reconoce haber constituido una prioridad de la Unión el desarrollar y alcanzar la necesaria capacidad y recursos militares y civiles para tomar las decisiones oportunas y llevarlas a cabo en la totalidad del abanico de la prevención de conflictos y gestión de crisis definidas en el Tratado de la Unión (*misiones Petersberg*). A este respecto la Unión subraya su determinación de desarrollar una capacidad autónoma, propia, para decidir, cuando la OTAN como un todo no se comprometa, y llevar a cabo y dirigir operaciones militares de la Unión Europea en respuesta a crisis de carácter internacional.
2. El día 20 de noviembre de 2000, en Bruselas, los Estados miembros tomaron parte en la Conferencia decidiendo la participación nacional para alcanzar el *Headline Goal* determinado en Helsinki.
3. Esta Conferencia ha constituido el primer paso de un proceso que debe estar finalizado en el 2003, con la consecución de los objetivos previstos en mando y control, inteligencia y transporte estratégico así como el desarrollo y la coordinación de medios militares de alerta temprana, la apertura a oficiales de otros Estados miembros de cuarteles generales conjuntos ya existentes; reforzar la capacidad de reacción rápida de las fuerzas multinacionales europeas ya existentes; poner las bases para el establecimiento de un mando aéreo de transporte europeo; incrementar el número de tropas de despliegue rápido; y mejorar la capacidad de transporte marítimo estratégico. Este esfuerzo es esencial para garantizar la credibilidad y efectividad de la PECSD; y que la capacidad militar de la Unión Europea de gestión de crisis se vea reforzada de forma que la Unión Europea esté en disposición de intervenir con o sin necesidad de los medios propios de la OTAN (*NATO assets*).
4. También se comprometieron los Estados miembros, desde una base totalmente voluntaria, a comprometer fuerzas nacionales; estos compromisos han sido recogidos y catalogados en el «Catálogo de Fuerzas» (*Forces Catalogue*). El análisis de este documento confirma que para el año 2003, siempre de

acuerdo con el *Headline Goal* establecido en Helsinki, la Unión Europea será capaz de llevar a cabo la totalidad de las *misiones Petersberg*, aunque ciertos aspectos de esta capacidad necesiten ser mejorado tanto en términos de cantidad como de calidad, para optimizar la posibilidades de la Unión.

FUERZAS A DISPOSICIÓN (*CONCERNING FORCES*)

En términos cuantitativos el objetivo de fuerza establecido en Helsinki se alcanza plena mente con la contribución voluntaria de los Estados miembros 60.000 personas dispuestas para ser desplegadas en el término de 60 para una misión de al menos un año de duración. Las contribuciones establecidas en el «Catálogo de Fuerzas», precisan contar en su totalidad con más de 100.000 personas y una cantidad aproximada de 400 aviones de combate y 100 buques, para poder atender en su totalidad las misiones previstas.

Hacia el año 2003, una vez que los organismos políticos y militares correspondientes de la Unión Europea se encuentren en disposición de ejercer el control político y la dirección estratégica de posibles operaciones dirigidas por la Unión Europea, bajo la autoridad del Consejo, la Unión será gradualmente capaz de hacerse cargo de las *misiones Petersberg* de acuerdo con sus crecientes capacidades militares. La necesidad de mejorar disponibilidad, capacidad de despliegue, capacidad de sostenimiento, y la interoperabilidad de las fuerzas, han sido identificadas como reconocidas como ineludibles si deben acometerse y cumplirse debidamente las *misiones Petersberg* cuyos requisitos las hacen de mayor compromiso. En este sentido deben hacerse también los esfuerzos necesarios en las áreas del equipamiento militar, incluyendo armas y municiones, servicios de apoyo, incluidos servicios médicos, y la prevención de riesgos operacionales y la protección de las fuerzas.

CAPACIDAD ESTRATÉGICA (*CONCERNING STRATEGIC CAPABILITIES*)

Respecto al mando, control y comunicaciones, los Estados miembros ofrecen un número satisfactorio de puestos de mando nacionales o multinacionales en los niveles estratégico, operacional, de fuerza y componentes. Estas disponibilidades se evaluarán más adelante en términos cualitativos de formas que la Unión Europea pueda, contando además con la capacidad de la OTAN, disponer de los mejores medios de mando y control a su disposición. En este sentido la Unión destaca la importancia que concede a la rápida finalización de las conversaciones en curso sobre el acceso a las posibilidades y elementos de que dispone la OTAN. El Estado Mayor (*Military Staff*) de la Unión Europea, que ya dispondrá de una cierta capacidad operativa en el transcurso del año 2001, mejorara la capacidad colectiva de alerta temprana de la Unión Europea facilitándole así con una evalua-

ción de la situación previa a la decisión y una capacidad de planeamiento estratégico.

En cuanto a Inteligencia, además de las posibilidades de interpretación de imagen del Centro de Satélites de Torrejón de Ardoz, los Estados miembros ofrecen un buen número de fuentes que pueden contribuir al análisis y capacidad de seguimiento de la situación por parte de la Unión Europea. Sin embargo, debe considerarse que, en este sentido, deben hacerse grandes esfuerzos en esta área para que la Unión pueda disponer de más Inteligencia estratégica en el futuro.

Respecto a la capacidad de transporte estratégico naval y aéreo a disposición de la Unión Europea, se hacen necesarias las mejoras correspondientes para garantizar que la Unión sea capaz de hacerse cargo, en cualquier escenario, a los requisitos de las *misiones Petersberg* de mayor responsabilidad, según se definió en Helsinki.

Los proyectos vitales en armamentos con que cuenta la Unión son:

- Avión de transporte estratégico (*Future Large Aircraft*) 9Airbus A400M.
- Buques de transporte.
- Helicóptero de transporte de tropas (*Troop Transport Helicopter*) NH90.

Algunos Estados miembros anunciaron su intención de mantener sus esfuerzos para la adquisición de equipos que mejoren la seguridad y eficacia de la actuación militar. (Caso de Francia con los E2C).

Anexo II

Kosovo: a modo de juicio crítico

ORGANIZACIÓN Y CONDUCCIÓN

La intervención en Kosovo fue la expresión de la voluntad de actuar de la comunidad internacional en una crisis en la que cabe destacar especialmente su carácter dramático. De esta forma las potencias europeas intervenían desde el fin de la guerra fría en una crisis importante. Se decidió actuar en Kosovo en defensa de los valores y principios comunes, y se hizo con la decisión y los medios más apropiados.

Por estas razones, la gestión de la crisis de Kosovo, debe constituir un motivo de satisfacción para Europa.

Las fuerzas desplegadas, actualmente, en Kosovo son en su mayor parte europeas. No escapa la posibilidad de que el actual Estado Mayor, OTAN, sea relevado en su momento por el del Cuerpo europeo.

Francia, caso único europeo, mantuvo en todo momento el control político absoluto respecto al empleo de sus fuerzas.

Dos aspectos de interés y difícil solución caben destacar de la etapa inicial del conflicto:

- El aspecto jurídico, que legitima nuestra actuación ante opinión pública, y desde el que hay que evaluar rápida y apropiadamente si las decisiones militares tomadas se atienen debidamente a derecho; atañe especialmente al espacio o entorno físico donde se actúa y al Derecho de Gentes.
- La información; los comunicados de la Alianza fueron objeto de severas críticas, lo que es demostrativo de que los distintos gobiernos no habían tenido en cuenta este aspecto para completar con informaciones propias aquellos comunicados sobre lo acaecido desde el inicio de las operaciones.

De este conflicto deben obtenerse conclusiones y experiencias que redundarán en beneficio de los aliados, pero especialmente de los europeos.

Así se ha podido constatar la complejidad del proceso de la decisión de la Alianza. También es cierto que si las 19 naciones respondieron solidariamente a la decisión de la participación de la OTAN en la crisis, y aceptaron como es lógico el principio establecido del mando único, hay que constatar la doble dependencia y subordinación del SACEUR ante el Consejo Atlántico y ante su autoridad nacional, al más alto nivel. (¡80% del esfuerzo!).

Los europeos deben haber tomado conciencia, con esta experiencia, de sus deficiencias en términos de capacidad militar.

La crisis de Kosovo debe reforzar la determinación europea de conferir a la Unión Europea, la posibilidad de decidir, concebir y conducir una operación militar de envergadura, en el cuadro de las misiones que contempla el Tratado de Amsterdam. El acuerdo «a quince» sobre estos principios obtenido en la Cumbre de Colonia constituye sin duda un paso importante a este respecto.

Europa precisa alcanzar una capacidad estratégica autónoma especialmente en cuanto se refiere a Inteligencia, transporte táctico y estratégico, y capacidad de mando.

LA CAPACIDAD DE ACTUACIÓN DE LA FUERZA

Se destacan a continuación la experiencia obtenida en Kosovo, desde aquellos aspectos operativos básicos, tácticos, que destacaron durante la campaña aérea y naval, sin considerar aspectos de la actuación en tierra.

INTEROPERABILIDAD

El número de naciones participantes en la coalición confirman o destacan este aspecto y la importancia que debe concedérsele a este multiplicador de fuerzas, garantía de la eficacia. El buen funcionamiento de la coalición debe entenderse como un estímulo que permita y anime a continuar los esfuerzos emprendidos.

Esencialmente se ha puesto de manifiesto en lo que concierne a medios de mando, comunicaciones, identificación, vigilancia y control del espacio aéreo, aprovisionamiento en vuelo y en la mar, y la posibilidad demostrada de integración de unidades navales de distinta nacionalidad.

Igualmente se puso de manifiesto la importancia y necesidad del entrenamiento interaliado, prenda de conocimiento mutuo en el plano humano, lingüístico y operativo. El conocimiento y correcta utilización del funcionamiento de las estructuras multinacionales de planificación, de coordinación y de dirección han puesto de relieve el carácter fundamental de la interoperabilidad.

La interoperabilidad en cuanto a organización, doctrina, equipos y entrenamiento debe continuar mejorando. La interoperabilidad de los equipos es un imperativo para garantizar la eficacia militar de una coalición.

MANDO, CONTROL, COMUNICACIONES E INFORMACIÓN (C3I)

El dominio de la información ha constituido una de las claves conducentes al éxito de la operación. El conocimiento del campo de batalla constituye la mayor preocupación del mando; la facilidad de uso del espacio aéreo, la presencia en vuelo de los interceptadores propios, la permanencia de ciertos vectores como los *drones*, Vehículos Aéreos No Tripulados, (UAV) (14), sobre el teatro de operaciones permiten una flexibilidad en el control de la maniobra y complicar el desarrollo de las operaciones tácticas del enemigo:

«Toda nación que se precie entre los aliados debe intentar, por supuesto en la medida de sus posibilidades, obtener información y negársela al adversario la obtención de inteligencia, esto es la obtención de información, su análisis, evaluación, difusión, comunicaciones seguras y rápidas, con los sistemas de codificación y cifra apropiados.»

Hoy en día más que nunca, será necesario mantener enlaces entre las fuerzas nacionales y sus autoridades respectivas. Esto parece impensable si no se cuenta con satélites de comunicaciones propios o aliados y en cualquier caso apropiados:

(14) UAV (*Unmanned Air Vehicles*).

«Las operaciones llevadas a cabo en Kosovo mostraron claramente la limitación europea en este sentido, así como la dificultad de compartir la información en tiempo real.»

Medios de información. En este aspecto la superioridad norteamericana, permanente y completa, minimizó cualquier esfuerzo europeo, especialmente en condiciones meteorológicas desfavorables:

«La capacidad de obtención de información permanente y todo tiempo, basada en una serie de medios variados, complementarios e incluso redundantes, así como los sistemas y procedimientos de difusión apropiados en el tiempo se manifiestan como condicionantes imprescindibles para tener una autonomía europea de apreciación de la situación.»

Capacidad de despliegue y movilidad. La proximidad del teatro de operaciones y el hecho de disponer de medios navales apropiados ha permitido una actuación satisfactoria, en la que debe incluirse la actuación aérea de proyección al atender a sus necesidades de despliegue, en actuaciones humanitarias y de apoyo a las unidades de combate.

Precisamente esta característica del teatro, proximidad, significó una saturación de los aeropuertos existentes:

«Conviene considerar que podría suceder si el teatro de operaciones no gozase de esta proximidad. Probablemente cabría pensar en doblar los medios de transporte, especialmente los marítimos, en número y capacidad.»

Capacidad de permanencia y logística. La normativa en vigor y los condicionantes de empleo llevaron a la utilización de munición de precisión con guiado láser o todo tiempo. El consumo efectuado debe servir de advertencia para una adecuación ordenada en cuanto a las existencias y previsiones dada la posibilidad de conflictos al menos de igual intensidad sino superior.

GRUPOS AERONAVALES

Han demostrado plenamente su versatilidad y utilidad, así como su facilidad integradora aliada con unidades de diverso tipo.

MEDIOS HUMANOS

Esta crisis ha puesto en evidencia la necesidad de contar con una reserva de personal capaz de asegurar los relevos en las misiones, durante la duración de la crisis; más en el aspecto aeronáutico pero no desdeñable en el naval.

La sofisticación de los medios y los procedimientos en vigor empleados, hacen indispensable una formación específica de muy alto nivel, no sólo por la cantidad y calidad de aquéllos sino por una ineludible necesidad de personal competente para ser aceptado como uno más. En este sentido conviene recordar la necesidad de dominar el idioma empleado más comúnmente en la Alianza y el conocimiento de la organización a la que se pertenece; no sólo para los oficiales involucrados en operaciones determinadas, sino también, y quizá más especialmente, para aquellos que deban ocupar puestos en los estados mayores que se establezcan:

«El ritmo y la duración de las operaciones y las condiciones en que se desarrollan hacen preciso disponer de numerosos oficiales, con una alta cualificación. Además de la debida y necesaria cualificación técnica, es imprescindible una familiarización muy completa con la estructura y forma de actuar de la Alianza.»

Capacidad de rescate de dotaciones aéreas. Las operaciones en Kosovo han puesto de manifiesto la eficacia y lo necesario de los medios de recuperación de dotaciones desde bases en tierra, dadas las características del teatro, y especialmente desde los portaaviones. También han evidenciado el volumen importante de medios necesarios para el desarrollo de estas misiones, donde los helicópteros no representan más que otro elemento en esa larga cadena:

«Para el rescate de dotaciones en terreno hostil se necesita disponer de helicópteros apropiados y equipados específicamente para estas misiones, de expertos para su planificación y dirección, así como de tripulaciones polivalentes.»

Eficacia de las actuaciones. En el proceso que permite la toma de una decisión, y que se contempla en tres niveles de responsabilidad: estratégico, táctico y operativo, hay que contar con que el ciclo de este proceso constituido por la: observación-orientación-decisión-acción, puede variar desde horas, o unos minutos, a varios días según la situación, el nivel de decisión y las delegaciones autorizadas.

La crisis de Kosovo ha mostrado la aceleración que se produce en la secuencia de las operaciones y en el ritmo de la maniobra así como el deseo de controlarlas en tiempo real, por parte de los escalones superiores especialmente los político-militares. El concepto adquisición-acción, (*sensor to shooter*), ha reducido a menos de una hora el intervalo de tiempo entre la adquisición de la información y el «tratamiento» correcto, del objetivo; cuenta tenida de haber sido informado el mando que toma la decisión al más alto nivel correspondiente:

«De aquí se deriva la necesidad de contar con elementos técnicos suficientemente dotados que permitan facilitar y acelerar el diálogo entre las autoridades políticas y militares, responsables del control y la conducción de las operaciones.»

ENLACES EN TIEMPO REAL

Para el mando y la conducción de operaciones, el conflicto de Kosovo ha sido demostrativo de la eficacia de los medios de gestión en «tiempo real», en base a la transmisión de datos tácticos, la difusión de la información recogida y elaborada en el seno de una única célula de un CAOC (*Combined Air Operations Center*), el sistema de designación rápida y la Videoteleconferencia (VTC). Nada de esto existe en el arsenal europeo:

«El estudio para dotar a todos los vectores capacidad de enlace en tiempo real y especialmente la transmisión de imágenes, ópticas o radar, debe emprenderse para su consecución. Algo se ha conseguido en cuanto a utilización de imágenes suministradas por el satélite Helios.»

MISILES DE CRUCERO Y PREPARACIÓN DE SUS MISIONES

Dada la exclusividad en cuanto a posesión y uso de los misiles de crucero por parte de Estados Unidos y Gran Bretaña, se siente una cierta sensación de exclusión cuando se opera en circunstancias en las que se decide su utilización, de manera que toda otra nación ajena queda absolutamente fuera de contexto:

«Aquellas naciones que carecen de misiles de crucero quedan excluidas, incluso, del proceso de la decisión que lleva a su utilización o empleo. Este aspecto podría ser tratado y solventado, en alguna forma, por los aliados especialmente cuando operen en un mismo teatro.»

Otros temas de interés:

- Resultados reales (*targeting*) y BDA (15).
- Supresión de la Defensa Aérea Enemiga (SEAD) (16), y enmascaramiento ofensivo. La eficacia de los sistemas norteamericanos nunca fue comprobada, pero su ausencia justificó la anulación de las misiones aéreas correspondientes.
- La importancia y buen juego de los aviones sin piloto, *drones*, todo tiempo, vigilancia del teatro, designación de objetivos, retransmisores de comunicaciones y evaluación de daños.
- Escasez de medios aéreos de aprovisionamiento.

(15) BDA (*Bombing Damage Assessment*).

(16) SEAD (*Suppression of Enemy Air Defence*).

POSIBLES MEJORAS EUROPEAS

Estados Unidos dispone de la casi totalidad de los elementos utilizados en este tipo de operaciones; se les ha reconocido el 80% del esfuerzo aéreo.

Tampoco el conflicto de Kosovo permite efectuar un análisis completo y exhaustivo, como sería deseable, de las distintas posibilidades europeas dado que la misma naturaleza de la pertenencia a la Alianza, presupone que cada nación concurrirá de acuerdo con su voluntad política de compromiso, de sus posibilidades y disponibilidad.

Sin embargo, merece apuntar a título de conclusión cuales son los aspectos en que los europeos deben hacer una necesaria reflexión, si se quiere verdaderamente alcanzar una capacidad de actuación autónoma que permita alcanzar los objetivos establecidos en la Cumbre de Colonia:

- Mando y Conducción de la Fuerza (C3I).
- Adquisición de información en todo momento, tiempo.
- Enlaces de comunicaciones en tiempo real.
- Resultados reales (*targeting*) y BDA.
- Misiles de crucero.
- Bombardeo todo tiempo.
- Enmascaramiento ofensivo y supresión de sistemas de defensa adversarios.
- Apoyo de medios operativos
- Permanencia en el teatro de un grupo aeronaval, de carácter eminentemente ofensivo.

TERCERA SESIÓN

**ASPECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS
DE LA AMPLIACIÓN
DE LA UNIÓN EUROPEA**

ASPECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Por CELESTINO DEL ARENAL MOYÚA

La Unión Europea ante el nuevo escenario mundial y europeo

La serie encadenada de acontecimientos internacionales que se producen a partir del año 1989, con la caída del muro de Berlín, el derrumbamiento de la Unión Soviética, la desintegración del bloque comunista y el triunfo de la democracia y la economía de mercado en los antiguos países comunistas de la Europa Central y Oriental, supuso un cambio radical del sistema político-diplomático imperante desde la Segunda Guerra Mundial y del escenario mundial y europeo.

De un sistema político-diplomático marcado por la bipolaridad, la guerra fría y el enfrentamiento de bloques se pasó a un sistema político-diplomático marcado por la unipolaridad, desde el punto de vista estratégico-militar, y por la multipolaridad desde el punto de vista político, económico, científico-técnico y cultural, que Samuel Huntington ha calificado de «unimultipolar» (17).

De un escenario europeo marcado por la división y el enfrentamiento ideológico, militar, político y económico entre dos bloques de Estados, es decir, de una Europa profundamente dividida y separada, dependiente en mayor o menor medida en cada lado de una de las dos superpotencias, se pasó a una nueva Europa, que superaba la división y la dependencia y volvía a reencontrarse en lo ideológico, lo político y lo económico, planteándose toda una serie de retos nuevos, que iban desde el éxito de la transición a la democracia y la economía de mercado y la posterior estabilidad política y económica de las nuevas democracias de la

(17) HUNTINGTON, SAMUEL. P.: «La superpotencia solitaria», en *Política Exterior*, volumen XIII, número 71, 1999, pp. 39-53.

Europa Central y Oriental, pasando por el establecimiento de un nuevo orden europeo, basado en el respeto de los derechos humanos, especialmente de las minorías, hasta la necesidad de plantear en nuevos y más amplios términos el proceso de integración europea hasta entonces limitado a la Europa Occidental.

La propia noción política de Europa Occidental quedaba desdibujada, plantándose una nueva noción de Europa (18).

Hasta ese momento, las relaciones entre las dos Europas habían sido mínimas. Con independencia de la radical división y separación que existirá hasta el año 1989 entre ambas Europas en todos los planos, a nivel gubernamental, sólo a partir de 1969, con la *Ostpolitik* de Willy Brandt, se produce un clima político que permitirá un desarrollo de las relaciones bilaterales, si bien habrá que esperar a 1972 para que la Unión Soviética cambie su postura de ignorancia premeditada de la Comunidad Europea (CE) y plantea su deseo de establecer relaciones con la misma. Sin embargo, la normalización plena de las relaciones a nivel de CE y del extinto Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM) sólo tendrá lugar con la llegada de Gorbachov al poder, a partir de la Declaración Conjunta CE-CAEM de junio de 1988, que abre el camino para el establecimiento de relaciones oficiales entre ambas organizaciones y para la negociación de los acuerdos comerciales y de cooperación con los países ex comunistas a partir del año 1988.

A todos los demás niveles, hay que esperar a la caída del muro de Berlín, en diciembre de 1989, para que las relaciones puedan realizarse sin trabas, ni limitaciones. Los Estados que acaban de romper el muro ideológico, político y económico que los separaba del resto de Europa orientan inmediatamente sus miradas hacia Occidente, anhelando en la mayor parte de los casos su integración el mismo.

Al mismo tiempo, sin lugar a dudas que como efecto de la apertura de Europa Occidental hacia Europa Central y Oriental y respondiendo a la misma dinámica por parte de la Unión Europea, el escenario de la ampliación se ampliaba hacia el Mediterráneo y el Sur. Turquía, en abril de 1987, ya había presentado su solicitud de adhesión, aunque el primer dictamen de la Comisión, emitido en diciembre de 1989, fue negativo. Chipre y Malta presentaban su solicitud de adhesión en julio de 1990.

A partir de finales del año 1989, Europa iniciaba una nueva etapa de su historia, reencontrándose de nuevo consigo misma. Todas las instituciones europeas existentes hasta entonces se veían en la necesidad de abrirse a los Estados europeos recién llegados, estableciendo criterios y calendarios que permitieran

(18) VIÑAS, Á.: «La ampliación de la Unión Europea: percepciones desde la Unión Europea», en *Anuario Internacional CIDOB 1998*, Barcelona, Fundación CIDOB, 1999, p. 165.

plantear su posible ingreso. Desde el Consejo de Europa hasta la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se veían afectadas por el proceso.

La Unión Europea, resultado de un proceso de integración que venía desde los años cincuenta y que estaba marcado por la guerra fría y la bipolaridad, debía reestructurar también de raíz sus relaciones exteriores, abriéndose a los países recién llegados.

Era necesario recuperar una idea de Europa olvidada desde la Segunda Guerra Mundial, que, dado lo avanzado en la construcción europea occidental desde entonces, suponía en definitiva la construcción de una nueva Europa. Una nueva Europa en la que los temas de seguridad y defensa, que la guerra fría había enviado a otros esquemas de cooperación, vuelven a tomar carta de naturaleza en el proceso de construcción europea, materializándose en el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastrich, el 7 de febrero de 1992 (19).

En consecuencia, no sólo por razones de orden moral, sino sobre todo por razones socioeconómicas, culturales y de seguridad, que interesaban de forma importante a Europa, la Unión Europea volverá inmediatamente su mirada hacia el este y centro de Europa.

Desde el punto de vista moral, Europa no podía permanecer impasible ante la demanda ansiosa que le planteaban todo un conjunto de Estados europeos, que forman parte de nuestra historia y de nuestra cultura y que por razones coyunturales, ajenas a su voluntad, derivadas del reparto de esferas de influencia entre las superpotencias a raíz del final de la Segunda Guerra Mundial, habían sido separados del resto de Europa.

Por razones de seguridad, Europa tampoco podía permanecer ajena a unos Estados, cuya vecindad geográfica determinaba un futuro de retos necesariamente comunes.

El futuro de los mismos, embarcados aceleradamente en un difícil proceso de afirmación de la democracia y de la economía de mercado, que rompía con más de cuatro décadas de régimen comunista, sin marcos institucionales multilaterales capaces de ofrecer una cobertura mínima y con una Rusia que acariciaba la idea de establecer una esfera de influencia en términos diferentes al pasado, planteaba importantes problemas de estabilidad, que afectaban no sólo a los propios Estados, sino también y de manera muy significativa al conjunto de Europa y muy en concreto al proceso de integración de la Unión Europea. Un proceso de desestabilización generalizado en las transiciones podría afectar a los nuevos equilibrios establecidos tras la guerra fría y podía

(19) BARBÉ, E.: *La seguridad en la nueva Europa*. «Los libros de la Catarata». Madrid, 1995.

tener importantes costes militares, políticos y económicos para Europa Occidental y para la Unión Europea, que había que tratar de evitar.

Las razones socioeconómicas, directamente ligadas al problema de la estabilidad, obligaban igualmente a que Europa prestase una especial atención a dichos Estados. Era indispensable no sólo ayudar a las transiciones a la economía de mercado, sino que era necesario dotar de estabilidad a los nuevos sistemas económicos, facilitando su inserción en el sistema económico mundial y en el sistema económico de la Unión Europea, de forma que se produjese un proceso de desarrollo económico y social, que al mismo tiempo que asegurase la estabilidad política, económica y social, evitase una explosión de flujos migratorios hacia el Oeste, que podría llegar a desestabilizar las propias sociedades occidentales.

A estos planteamientos se unían los claros beneficios que podían derivarse para Europa Occidental, y muy especialmente para los países del norte y centro de Europa, encabezados particularmente por Alemania, de la proyección hacia la Europa del Este, como consecuencia de su penetración comercial y financiera en los nuevos mercados.

También, razones culturales, derivadas de la historia y de la cultura común y de la necesidad de reforzar la presencia cultural europea en un mundo en el que los espacios culturales tienen creciente importancia, coadyuvaban a que Europa Occidental tuviera que reaccionar ante el nuevo escenario europeo.

Finalmente, todas las razones anteriores tomadas conjuntamente proporcionaban a la Unión Europea una posibilidad evidente de reforzar notablemente su protagonismo como actor internacional de primera importancia, no sólo económico, sino también político y cultural, en el nuevo juego de poder mundial de la posguerra fría.

Ante ese escenario que se abre a principios de los años noventa, asumido por Europa desde el primer momento que no podía permanecer impasible, el dilema inicial que se plantea es, por un lado, quién, qué institución europea debe ser la protagonista principal en la respuesta, y, por otro, qué respuesta hay que dar a todos esos retos.

En el primer caso, inmediatamente se hace evidente que el único actor europeo en condiciones de ofrecer una respuesta adecuada y global era la Unión Europea.

En el segundo, desde el primer momento, por las razones apuntadas, se impuso la idea de que era necesario poner en marcha una política de aproximación y cooperación con esos países, como forma de impulsar los procesos de transición política y económica, de garantizar la estabilidad y seguridad en la región y en toda Europa.

Con todo, la respuesta inicial de la Unión Europea fue cauta, pues si en términos generales ofreció desde el primer momento asistencia financiera y técnica para apoyar las reformas políticas y económicas y avanzó en la normalización de las relaciones comerciales, en ningún caso asumió ningún tipo de compromiso en relación con una posible ampliación. Habría que esperar a que los Estados de la Europa Central y Oriental se estabilizasen y sus procesos de reforma avanzasen para que la Unión Europea asumiese el compromiso concreto de la ampliación a los mismos.

Sin embargo, la variedad de situaciones en que se encontraban los países de Europa Central y Oriental, en razón de su diferente vinculación histórica y cultural con Europa Occidental, de sus peculiaridades étnicas, culturales y religiosas y de su diferente situación política y económica, obligó a que la Unión Europea pusiera en marcha diferentes políticas hacia los mismos, que fueron con el tiempo desde las políticas orientadas hacia la integración, en el caso de los países de la Europa Central, el Báltico y una parte de los Balcanes, pasando por las complejas relaciones mantenidas con Rusia, hasta llegar a las políticas de ayuda, asistencia humanitaria y búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos, en el caso de los Balcanes occidentales, es decir, de la antigua Yugoslavia.

En todo caso, la magnitud y novedad del reto y las dificultades a que, a partir de esos momentos, se enfrentaba la Unión Europea, se hicieron inmediatamente evidentes para las instituciones comunitarias y para los Estados miembros. Aunque de momento no se estableciese nada en concreto en el tema de la ampliación, en el horizonte se perfilaba la necesidad de crear una nueva Unión Europea que abarcase a una parte muy importante del continente, con todo lo que ello suponía de salto no sólo cuantitativo, sino también cualitativo, desde el punto de vista geográfico, institucional, político y económico. Ello suponía, por un lado, poner en pie una nueva Unión Europea en todos los sentidos, pero, por otro, no poner en peligro lo avanzado en materia de integración hasta entonces y no cerrar las posibilidades de un progreso en la Unión.

De esta forma, junto a las razones expuestas en favor de la ampliación también se hicieron presentes razones en contra de la misma, que hacían referencia a los peligros de dilución de la integración, a lo excesivo de la presión financiera que debería soportar la Unión Europea, al nuevo reparto que supondría de los fondos estructurales con sus implicaciones negativas para los Estados actualmente beneficiarios, a las dificultades que ocasionaría en el proceso de toma de decisiones y a la necesidad de reformar las actuales instituciones comunitarias.

En definitiva, una vez más, como en otras ampliaciones anteriores, se planteaba el dilema entre la ampliación y la profundización de la integración, pero esta vez en toda su crudeza, dadas las dimensiones del reto.

Nunca una ampliación y una apertura hacia una nueva región habían planteado tal cúmulo de problemas y dificultades y nunca los mismos habían tenido esa magnitud y esas posibles consecuencias para el futuro de la Unión Europea.

El escenario geográfico de la ampliación y las políticas de la Unión Europea

El reto de la ampliación se planteó a la Unión Europea simultáneamente en dos escenarios geográficos muy diferentes, que, aunque coincidían en el tiempo, diferían en cuanto a su problemática específica y en cuanto a los problemas que planteaban para el futuro de la Unión Europea. Esos escenarios eran los de Europa Central y Oriental y el del sur de Europa.

El escenario de Europa Central y Oriental

Señalábamos hace un momento que la Unión Europea tuvo que poner en práctica diferentes políticas hacia los Estados de Europa Central y Oriental, debido a las importantes diferencias de todo tipo existentes entre los mismos.

Este hecho nos obliga a analizar, siquiera brevemente, el escenario de la Europa Central y Oriental con el fin de tener una idea clara de a qué nos referimos cuando hablamos de los países de esa región.

En este sentido, siguiendo a Francesc Serra, se pueden distinguir cuatro diferentes áreas en la misma, cuya relación con Europa Occidental no se plantea siempre en los mismos términos (20).

La primera área abarca lo que propiamente se puede calificar de Europa Central, que comprende a Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría y Eslovenia. Estos países, aunque tienen una gran influencia eslava, tradicionalmente se han situado en la órbita germánica y tienen una larga tradición de vida democrática. Son también los que se encuentran en estos momentos en mejores condiciones para integrarse en la Unión Europea. De hecho, todos estos países formaban parte de la primera tanda para la ampliación de la Unión Europea, salvo Eslovaquia, que, antes de la Cumbre de Helsinki, de diciembre de 1999, se encontraba situada en la segunda tanda. Significativo es igualmente el hecho de que Polonia, Hungría y la República Checa formen ya parte de la OTAN, desde marzo de 1999.

La segunda área se sitúa en los Balcanes, comprendiendo a Albania, Bulgaria, Rumania y cuatro países de la antigua Yugoslavia, como son Bosnia-

(20) SERRA, F.: «La dimensión Este de la Unión Europea: políticas para los países de la Europa Central, del Este y Rusia», en BARBÉ, E.: (coord.), en *Política Exterior Europea*, pp. 159-189. Editorial Ariel. Barcelona, 2000.

Herzegovina, Croacia, Antigua República Yugoslava de Macedonia y República Federal de Yugoslavia. Son países con tradición griega y turca, pero con influencia histórica rusa y germana, que han sufrido en sus procesos de transición importantes crisis políticas y sociales, que han llegado incluso hasta el grado de conflictos armados en algunos casos. Por todo ello, se encuentran de momento en difíciles condiciones para que puedan ingresar a corto plazo en la Unión Europea.

En todo caso, dentro de esta área hay que distinguir dos zonas claramente diferenciadas por su evolución política, su relación con las instituciones europeas y sus posibilidades de ingreso en la Unión Europea.

Por un lado, los Balcanes orientales, integrados por Bulgaria y Rumania, que han manifestado reiteradamente su vocación europea, participando en la Asociación por la Paz, siendo socios asociados en la Unión Europea Occidental (UEO) y presentando su solicitud de ingreso en la Unión Europea. De hecho, formaban parte hasta la Cumbre de Helsinki de la segunda tanda de ingresos en la Unión Europea y son ya candidatos oficiales a la misma.

Por otro lado, los Balcanes occidentales, que comprenden países que de una u otra forma se han visto implicados en las guerras de Eslovenia (1991), Croacia (1991-1992 y 1995), Bosnia (1992-1995) y Kosovo (1999) y que en consecuencia se encuentran en situaciones políticas, económicas y sociales más o menos complicadas para plantear su incorporación a la Unión Europea. En este grupo de países, sin embargo, existen una gran variedad de situaciones. Bosnia-Herzegovina y la República Federal de Yugoslavia, que acaba de salir de la situación de aislamiento internacional en que estaba como consecuencia de la caída de Slobodan Milosevic, se encuentran hasta el momento presente fuera de las instituciones europeas, a excepción de su participación en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Albania y la antigua Macedonia mantienen buenas relaciones con Europa Occidental, participando en el Consejo de Europa y en la Asociación por la Paz, pero sin tener aún planteada su incorporación a la Unión Europea. Finalmente, Croacia, que ha vivido aislada internacionalmente hasta la muerte en enero de 2000 de su presidente F. Tudjman, ha iniciado una nueva etapa de relaciones con Europa Occidental y ha manifestado ya su voluntad de solicitar el ingreso en la Unión Europea. Por su parte, Albania, Bosnia-Herzegovina y la antigua Macedonia participan en el Programa Ayuda para la Reconstrucción de la Economía (Phare).

La tercera área está constituida por la región más oriental de Europa, comprendiendo a la Federación Rusa, Ucrania, Belarus y Moldova, que son parte de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Todos ellos forman parte de la OSCE y de la Asociación por la Paz y, salvo Belarus, son miembros del Consejo de Europa, si bien, por razones políticas y económicas, han quedado de momento al margen de cualquier proyecto de incorporación a la Unión

Europea, la UEO o la OTAN. Lo más probable es que en el futuro continúen sin ser considerados como candidatos, pues existen ya pronunciamientos que los han situado fuera del área de ampliación de la Unión Europea. Con todo, este tema, que implica establecer formalmente cuales serán las fronteras orientales de la Unión Europea, es extraordinariamente complicado por las implicaciones de todo tipo, estratégico, político, económico y cultural, que pueden derivarse de una decisión formal de exclusión de dichos Estados.

Finalmente, como cuarto grupo, están los países bálticos, Lituania, Letonia y Estonia, que aunque han pertenecido a la Unión Soviética están volcados hacia Europa Occidental. Son miembros de la OSCE, la Asociación por la Paz y el Consejo de Europa, participan en la UEO como asociados y son parte del grupo de países candidatos a un próximo ingreso en la Unión Europea, habiendo formado parte en su momento Estonia de la primera tanda y Lituania y Letonia de la segunda.

Como decíamos, en el marco general de cooperación puesto en marcha a partir de 1989, la actitud concreta, de la Unión Europea respecto de todos ellos ha sido diferente, adoptando tres políticas muy distintas. Una de intensa cooperación y aproximación, abriendo las puertas a una próxima incorporación a la Unión Europea, en el caso de los tres países bálticos, de los países de la Europa Central y de los de los Balcanes orientales, es decir, de Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Rumania, que actualmente son países candidatos. Otra en relación a los países que integran la CEI, respecto de los cuales la política es de cooperación, pero también de reserva. Finalmente, la tercera política es en relación con los países de los Balcanes occidentales, marcada por la asistencia, la defensa de los derechos humanos y la búsqueda de una solución pacífica a los conflictos de la misma, que ha implicado directamente a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea.

La política en relación con este último conjunto de países ha experimentado, sin embargo, un significativo cambio en los últimos tiempos. En el Consejo Europeo de Santa María da Feira, en junio de 2000, con el fin de ayudar a estos países a acelerar el ritmo de sus reformas, se acordó que todos los países de la región sean candidatos potenciales a la adhesión. Planteamiento que se ha reafirmado a raíz de la caída del presidente de la República Federal de Yugoslavia, Slobodan Milosevic, como se ha puesto de manifiesto en la primera Cumbre Unión Europea-Balcanes, celebrada en Zagreb, el 24 de noviembre de 2000. En dicha Cumbre, en la que han participado Eslovenia, Croacia, República Federal de Yugoslavia, Bosnia-Herzegovina, la antigua Macedonia y Albania, se ha acordado que sobre la base de que se avance en el proceso de reconciliación regional, dichos países, con la excepción de Eslovenia, que ya es candidato y negocia su adhesión, son candidatos potenciales al ingreso en la Unión Europea.

Dado que en el presente trabajo nos ocupamos de la ampliación de la Unión Europea, nuestra atención se centrará exclusivamente en el proceso que afecta a los países que en estos momentos son candidatos oficiales y, consecuentemente, tienen abiertas negociaciones de adhesión con la Unión Europea, dejando de lado, a pesar de su importancia a los demás países europeos.

El escenario del sur de Europa

La presentación de solicitudes de adhesión, en el año 1987, por Turquía, y en 1990, por Chipre y Malta abrió a la Unión Europea un nuevo escenario de ampliación, al que, por razones igualmente de seguridad, culturales, políticas y económicas, tampoco podía permanecer impasible.

La solicitud de adhesión de Chipre recibió el dictamen favorable de la Comisión en julio de 1993, pasando la Unión Europea a jugar un papel directo en la búsqueda de una solución pacífica y negociada del problema de la división política y económica de la isla. En todo caso, la solución política de la cuestión chipriota no se contempla como una condición previa para la adhesión.

Malta recibió el dictamen favorable de la Comisión en junio de 1993, sin que existiesen problemas específicos, más allá de los derivados de su propio proceso de adhesión.

Por el contrario, la incorporación de Turquía planteaba problemas específicos derivados principalmente de su situación política, especialmente en el campo de los derechos humanos, lo que determinó que el primer dictamen de la Comisión, emitido en diciembre de 1989, no fuera favorable al inicio de negociaciones con ese país. Posteriormente, en diciembre de 1997, el Consejo Europeo de Luxemburgo confirmó que Turquía podía ser candidato para la adhesión a la Unión Europea y decidió la estrategia europea para la misma. A su vez, el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado en diciembre de 1999, aceptó la sugerencia de la Comisión de que Turquía fuese considerado como país candidato a todos los efectos.

Con todo, la consideración de Turquía como país candidato, que responde a los especiales vínculos que desde mediados del siglo XIX ha tenido ese país con Europa y, muy directamente, a los vínculos e intereses que actualmente se derivan de su pertenencia a la OTAN, presenta marcadas singularidades desde un punto de vista histórico, político y cultural que hacen que su consideración como candidato no pueda interpretarse en los mismos términos que el resto de los aspirantes al ingreso en la Unión Europea. En este sentido, ya han aparecido voces, como la del ex canciller alemán Helmut Schmidt, que ponen en duda la pertenencia de Turquía al ámbito cultural europeo y que, en el caso de que se admita a Turquía, se plantean con qué argumentos se va a poder rechazar en el futuro las peticiones de ingreso de otros países mediterráneos, como Egipto y

Argelia, que ya formó parte de la Comunidad Europea cuando antes de su independencia era parte del territorio de Francia, o como Marruecos, que, haciendo gala de su vocación europea, ya planteó una solicitud de adhesión en 1987.

El proceso de preparación para la ampliación

Ya hemos señalado que el punto de partida del actual proceso de integración en la Unión Europea, en que se encuentran los países candidatos de la Europa Central y Oriental, se inicia a partir de la Declaración Conjunta CE-CAEM de junio de 1988, que, sobre la base del reconocimiento mutuo, abría las puertas a los Acuerdos Comerciales y de Cooperación, que la Unión Europea suscribiría con los países ex comunistas, empezando por Hungría, en 1988, siguiendo por Polonia y la Unión Soviética en 1989 y continuando en 1990 por el resto de los países, así como por los tres países bálticos en 1991.

Aunque desde el punto de vista comercial, estos Acuerdos no suponían novedad en relación con otros acuerdos del mismo tipo suscritos por la Unión Europea con terceros países, la rapidez con que se firmaron si fue un claro exponente del interés europeo y del apoyo que se prestaba al proceso de reformas emprendido por esos países.

La puesta en marcha en paralelo del Programa Phare, que enseguida se extendió a los demás países de Europa Central y Oriental, ratificó ese rápido apoyo europeo, si bien en este caso, mediante un instrumento más innovador, que trataba de dar respuesta a las necesidades específicas de dichos países en su adopción de la economía de mercado. El Programa Phare se amplió, en julio de 1992, mediante el Programa Phare-Democracia, destinado a consolidar la democracia en esos países.

El hecho de que el Programa Phare se limitase a los países de Europa Central y Oriental, incluidos los bálticos, pero excluyendo a Rusia y a las CEI, que serían objeto de otro programa, el Programa Tacis, ponía de manifiesto desde el primer momento el establecimiento por parte de la Unión Europea de diferencias significativas entre dos grupos de Estados y de la adopción de políticas diferentes. De un lado, aquellos más próximos a Europa Occidental, que serían los que con el tiempo pasarían a ser candidatos a la adhesión, y de otro aquellos países más lejanos política y culturalmente con los que se planteaba un tipo de relación diferente.

El papel central que la Unión Europea asumió desde el principio en relación a Europa Central y Oriental y el reconocimiento internacional de ese mismo papel se hizo patente además en el hecho de que se encargó a la Comisión Europea, en julio de 1989, de coordinar la ayuda de los Estados del G-24 y de otras instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En esta misma línea, la Unión Europea abanderó en

1990 la creación del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), destinado a canalizar la ayuda financiera internacional a la reconstrucción económica de Europa Central y Oriental.

Sin embargo, pronto se hizo evidente que las limitaciones comerciales derivadas de los acuerdos de comercio y cooperación no eran el marco adecuado para dar satisfacción a las demandas y necesidades de los países de la Europa Central y Oriental y que era necesario articular nuevos instrumentos jurídicos acordes con el especial alcance político y económico de esa relación.

El resultado fue la puesta en marcha de los acuerdos de asociación o acuerdos europeos, que se suscribieron en diciembre de 1991 con Hungría y Polonia y a continuación con el resto de los países de Europa Central y Oriental, incluidos los bálticos. Quedaron excluidos de los mismos Albania y los países surgidos de la antigua Yugoslavia, salvo Eslovenia, que lo firmó en 1996.

Los acuerdos europeos, en la línea de los firmados anteriormente con Turquía (1973), Malta (1970) y Chipre (1972), suponían un avance significativo respecto de los anteriores acuerdos de comercio y cooperación en materia económica y política y configuraron el marco jurídico de la asociación de estos países con la Unión Europea, con la novedad de admitir la vocación de los nuevos países asociados de adherirse a la Unión. Contemplan la convergencia política, económica, social y cultural, para lo que tratan de articular una cooperación en todos esos campos y prevén el establecimiento gradual de un área de libre comercio y de libre movimiento de servicios, capital y trabajadores. Los instrumentos son los consejos de asociación bilaterales, los comités de asociación que tratan de aspectos específicos de la cooperación y los Comités Parlamentarios Conjuntos.

Con todo, estos acuerdos defraudaron las expectativas de los países de Europa Central y Oriental, que querían un reconocimiento más claro de su vocación de aspirantes a la integración y de las condiciones necesarias para ello.

La Unión Europea, sin embargo, se movía con gran cautela en este terreno y no quería embarcarse en un nuevo proceso de ampliación, debido a las dificultades que en esos momentos presentaba el proceso de admisión de cuatro nuevos miembros: Austria, Finlandia, Suecia y Noruega.

Habría que esperar al Consejo Europeo de Copenhague, celebrado en junio de 1993, para que la Unión Europea diera el salto hacia delante que venían reclamando los países de Europa Central y Oriental y despejara el camino para la integración. En dicho Consejo se admite explícitamente la posibilidad de que los países de Europa Central y Oriental que lo deseen, que hayan firmado acuerdos europeos, puedan llegar a ser miembros de la Unión Europea, siempre que sean capaces de asumir las obligaciones como Estados miembros y cumplan las condiciones políticas y económicas requeridas. Al mismo tiempo, el Consejo estableció las condiciones concretas que habrían de cumplir, cono-

cidas como los criterios de Copenhague. De esta forma, el tema de la ampliación quedaba definitivamente incluido en la agenda de la Unión Europea, despojándose los interrogantes existentes hasta entonces.

Aunque el procedimiento y las condiciones para ser miembro de la Unión Europea están ya establecidas en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que establece que «cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro», y en los artículos 6 y 7 del TUE, que señala la necesidad de que se cuente con un sistema de gobierno basado en los principios democráticos, el Consejo Europeo de Copenhague procedió a concretar los criterios que se aplicarían para la ampliación.

De acuerdo con el Consejo Europeo de Copenhague los criterios que deben satisfacer los países candidatos son los siguientes:

- La existencia de instituciones estables capaces de garantizar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías.
- La existencia de una economía de mercado viable, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión.
- La capacidad del candidato para asumir las condiciones que se derivan de la adhesión y, en concreto, la de suscribir los objetivos de la Unión Política, Económica y Monetaria (criterio de la asimilación del acervo comunitario).

Al mismo tiempo, se establecía que en la ampliación habría que tener cuenta la capacidad de la Unión para absorber nuevos miembros sin dejar de mantener el impulso de la integración europea.

Es decir, que en última instancia la ampliación quedaba de alguna forma supeeditada a que la Unión Europea adoptara las medidas necesarias para adaptarse a la nueva situación planteada, de forma que esa ampliación no fuese en detrimento del proceso de integración.

Aparecían, por lo tanto, en directa relación y dependencia los procesos de ampliación y profundización, ya presentes en otras ampliaciones anteriores, que en este caso se asumían como paralelos y complementarios. Si los países candidatos debían proceder a adoptar toda una serie de medidas encaminadas a adecuar su situación política y económica a la de la Unión Europea, por su parte, ésta debía también adaptarse al nuevo escenario que se avecinaba con la ampliación, mediante la adopción de toda una serie de medidas dirigidas a que una Unión mucho más amplia y más heterogénea pudiera continuar funcionando eficazmente.

Ello implicaba que la Unión Europea tenía que dar respuesta al mismo tiempo a dos retos de primera magnitud. Por un lado, el reto de una ampliación desde

15 hasta 27 Estados, por otro, el reto de poner en marcha tanto una reforma institucional como una reforma de las políticas comunitarias, con el fin de adaptarlas a una Unión Europea extraordinariamente amplia.

Finalmente, la Unión Europea, al establecer explícitamente que sólo los países con acuerdos europeos tenían expectativas de integrarse algún día, establecía una clara línea divisoria entre los países de Europa Central y Oriental que tenían posibilidades a medio plazo de integrarse en la Unión y aquellos otros que no. Cuando se celebra el Consejo Europeo de Copenhague, la Unión Europea tenía firmados acuerdos europeos, además de con Turquía, Malta y Chipre, con Polonia, Hungría, Rumania y Bulgaria. Posteriormente, se firmarían acuerdos con la República Checa, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia y Eslovenia. En total, sin incluir a los tres mediterráneos citados, eran diez los países que pasaban a ser considerados como candidatos, quedando de momento excluidos el resto de países de Europa Central y Oriental.

A partir de ese momento se despejó el camino de la ampliación para esos Estados, centrándose el debate en cuando se cumplirían las condiciones establecidas y en cuando la Unión Europea procedería a hacer la reforma. Por delante, quedaban, por lo tanto, pendientes toda una serie de temas de primera importancia, que iban desde el desbrozamiento del camino que había de llevar a la adhesión hasta los pasos a dar para culminar con éxito la reforma institucional y de las políticas comunitarias.

En el Consejo Europeo de Essen, que se celebró en diciembre de 1994, durante la Presidencia de Alemania, país especialmente interesado en el éxito de la ampliación, se puso en marcha una estrategia de preadhesión, que reunía en una sola todas las actuaciones comunitarias con el fin de establecer una estrategia coherente que preparara a los países de Europa Central y Oriental para la ampliación. El objetivo era avanzar en la progresiva integración de los sistemas políticos y económicos, así como de las políticas exteriores y de seguridad de los países asociados y de la Unión, junto con una cada vez mayor cooperación en los asuntos de justicia y en los ámbitos de interior, con el fin de crear un área cada vez más unificada.

Esta estrategia de preadhesión se basó en los acuerdos europeos, en el *Libro Blanco*, publicado en mayo de 1995, que indica las medidas claves en cada sector del mercado interior y define las prioridades en cuanto a la aproximación de las legislaciones, en el diálogo estructurado a nivel institucional, que pretendía avanzar respecto del diálogo político contemplado en los acuerdos europeos, mediante la realización de reuniones multilaterales a nivel de jefes de gobierno y de ministros de los países de Europa Central y Oriental, con ocasión de alguna de las reuniones habituales del Consejo, y en el Programa Phare, designado como principal instrumento financiero para el apoyo a las estrategias de preadhesión.



Despejado el camino de la ampliación, Polonia y Hungría presentan sus solicitudes de adhesión en 1994 y Rumania, Eslovaquia, Letonia y Bulgaria en 1995, con lo que el procedimiento de ampliación se puso en marcha. Sobre la mesa estaban ya las candidaturas de Chipre, Malta y Turquía.

El Consejo Europeo de Madrid, celebrado en diciembre de 1995, confirmó y concretó los criterios adoptados en el Consejo Europeo de Copenhague, manteniendo como objetivo que el inicio de las negociaciones de adhesión con los países de Europa Central y Oriental tuviera lugar seis meses después de la conclusión de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1996, coincidiendo con el comienzo de las negociaciones, ya previstas para esa fecha, con Malta y Chipre. Al mismo tiempo, la Comisión presentó un informe sobre los efectos de la ampliación.

En lo que hace a la concreción de los criterios de adhesión se estableció que no sólo era importante incorporar el acervo comunitario a la legislación nacional, sino también asegurar su aplicación efectiva a través de estructuras administrativas y judiciales adecuadas.

La CIG de 1996 tenía como uno de sus objetivos prioritarios precisamente la preparación de la Unión Europea para la ampliación, tanto en lo referente a la reforma de las instituciones para adaptarlas a una Europa ampliada, como en relación con las políticas comunitarias. De ahí, que el inicio de las negociaciones se pospusiera hasta su conclusión.

Este planteamiento y el consiguiente calendario de negociación se reafirmaron en el Consejo Europeo de Florencia, en junio de 1996.

Sin embargo, Malta, a raíz de las elecciones del 26 de octubre de 1996, decidió suspender su solicitud de adhesión a la Unión Europea, que volvió a presentar de nuevo en octubre de 1998.

El Consejo Europeo de Amsterdam, celebrado en junio de 1997, puso fin a la CIG de 1996, mediante la adopción del Tratado de Amsterdam. Este Tratado que, sobre la base de la reforma de las instituciones comunitarias con el fin de adaptarlas a las necesidades derivadas de la ampliación, debía despejar el camino para la integración de los países candidatos, sólo abordó ese tema de manera muy imperfecta, dejando pendientes la mayor parte de las cuestiones planteadas, como consecuencia de las dificultades y posiciones encontradas mantenidas por los Estados miembros, que impidieron llegar a un acuerdo en temas claves, como la nueva ponderación del voto en las instituciones comunitarias.

Surgió, de esta forma, la necesidad de convocar una nueva CIG que retomase el tema de la reforma institucional, en cuanto que ésta era una condición necesaria para la adhesión de los países candidatos.

A pesar de este fracaso, en julio de 1997 se presenta un informe de la Comisión, denominado «Agenda 2000», que aborda toda una serie de temas y medidas relacionados con el desarrollo de la Unión Europea de cara al siglo XXI, estructurados en torno a tres ejes, que son el futuro de las principales políticas comunitarias, desde la Política Agrícola Común (PAC) hasta las políticas estructurales, las perspectivas financieras de la Unión Europea para el periodo 2000-2006 y la ampliación de la Unión Europea.

En relación con la ampliación, la «Agenda 2000» incluye los dictámenes de la Comisión sobre las solicitudes de adhesión de Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa y Rumania, elaborados sobre la base de los criterios de Copenhague.

La recomendación de la Comisión, a la vista de la situación política y económica política de los distintos países y aunque ninguno cumplía plenamente los criterios de Copenhague, es que se inicien de momento negociaciones para la adhesión con cinco Estados: Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa, además de con Chipre. Los otros cinco países no cumplían los requisitos necesarios para iniciar las negociaciones, por lo que su situación se revisará anualmente.

La Comisión consideró que los criterios políticos, es decir, el respeto a la democracia y los derechos humanos, se cumplían en principio en todos los Estados, salvo en Eslovaquia, que quedaba por ello excluida de la primera ronda de negociaciones.

En cuanto a los criterios económicos, que resultaron ser los más determinantes, se consideraba que los cinco países seleccionados podían considerarse de hecho como economías de mercado viables, mientras que Eslovaquia se encontraba muy cerca de esa situación. En relación con la capacidad para hacer frente a la competencia y a las fuerzas del mercado en el interior de la Unión Europea, la República Checa y Eslovenia son los más avanzados, si bien Hungría y Polonia están intensificando sus esfuerzos de reestructuración, quedando Estonia a la zaga de este grupo. Al mismo tiempo, la Comisión señala que los cuatro países no seleccionados para la primera tanda por motivos económicos han llevado a cabo grandes esfuerzos que podrían permitirles alcanzar el nivel adecuado en la próxima década.

El criterio relativo a la capacidad para adoptar el acervo comunitario fue el que estableció una distinción más clara entre los países candidatos. Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa estarían probablemente a medio plazo en condiciones de adoptar el acervo comunitario, siempre que continúen avanzando en ese terreno. Los tres Estados bálticos y Eslovenia sólo estarían en condiciones de aceptar lo esencial del acervo a medio plazo si llevan a cabo un

gran esfuerzo. Por su parte, Bulgaria y Rumania no estarían preparadas para adoptar a medio plazo lo esencial del acervo comunitario.

La «Agenda 2000» establecía también un marco financiero de apoyo al proceso de preadhesión de los países candidatos, que incluía el Programa Phare.

En diciembre de 1997, el Consejo Europeo de Luxemburgo ratificó el análisis hecho por la Comisión en la «Agenda 2000», así como la separación de los países candidatos en dos grupos, dejando claro, sin embargo, que todos ellos estaban destinados a unirse a la Unión Europea. Al mismo tiempo concretó el marco institucional del proceso de ampliación.

Por un lado, se acordó la puesta en marcha de una Conferencia Europea, que proporcione un foro en el que participen los Estados miembros y los países candidatos, incluida Turquía, donde se puedan discutir las cuestiones de interés mutuo, al más alto nivel, y que vendría a sustituir al «diálogo estructurado» de la anterior estrategia de preadhesión. La primera Conferencia Europea se celebró en Londres, en marzo de 1998, continuando sus celebraciones anuales hasta el presente. La última Conferencia Europea, con presencia de todos los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y los Estados candidatos, se ha celebrado el 7 de diciembre de 2000, justo antes del inicio del Consejo Europeo de Niza. Turquía rehusó participar en la Conferencia Europea, como protesta por el tratamiento que recibe su solicitud de adhesión, que viene siendo postergada.

Por otro, se articula un nuevo instrumento marco para ayudar a los países candidatos a adoptar el acervo comunitario, que se conocerá como asociaciones para la adhesión. Las asociaciones para la adhesión fijan las áreas prioritarias a las que el país candidato debe prestar una atención especial para preparar su entrada en la Unión. Las asociaciones para la adhesión se establecen en marzo de 1998 y integran en un marco único tres elementos fundamentales, como son los ámbitos prioritarios para integrar el acervo comunitario, la programación de la asistencia financiera de la Unión, y las condiciones de esta ayuda, que se basa en el respeto de las obligaciones de los acuerdos europeos y en los avances en el cumplimiento de los criterios de Copenhague.

Finalmente, se establece que el proceso de adhesión con los diez países candidatos de Europa Central y Oriental, más Chipre, se iniciará en Bruselas, el de 30 de marzo de 1998, y que el proceso de negociación con los seis países de la primera tanda se iniciará el 31 de marzo de 1998. Malta, que había retirado su candidatura a finales de 1986, volverá a presentarla en octubre de 1998, integrándose en la primera tanda de países candidatos.

Por su parte, la Comisión se comprometía a presentar anualmente al Consejo informes sobre el progreso constatado en cada país candidato. El primero de dichos informes fue entregado el 4 de noviembre de 1998.

De esta forma, el camino para la adhesión no sólo quedaba despejado, sino que los países candidatos empezaban a recorrerlo efectivamente.

El Consejo Europeo de Cardiff, reunido en junio de 1998, tomó nota del inicio de las negociaciones de adhesión, el 31 de marzo de 1998, con los seis países señalados, y del estudio del acervo comunitario realizado con los demás candidatos.

El Consejo Europeo de Viena, celebrado en diciembre de 1998, adoptó, en general, los informes de la Comisión, de noviembre de 1998.

Estos informes sobre los doce países candidatos confirmaban la evaluación realizada en la «Agenda 2000» respecto de los países candidatos de Europa Central y Oriental. En el informe sobre Chipre, que era una versión actualizada del dictamen de 1993, se hace constar que no se ha podido disponer de datos completos sobre la parte norte de la isla. En cuanto a Turquía los criterios seguidos fueron los mismos aplicados a los países de Europa Central y Oriental. No hubo informe sobre Malta, pues sólo en octubre de 1998 había vuelto a presentar su solicitud de adhesión. El informe sobre este país se publicó en una segunda fase, el 17 de febrero de 1999.

El Consejo Europeo de Berlín, celebrado en marzo de 1999, dio un nuevo paso hacia delante en el proceso de ampliación, mediante la creación de dos instrumentos específicos de preadhesión, como son el Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (IEPA) y el Instrumento Agrícola de Preadhesión (SAPARD), que fueron acompañados del correspondiente compromiso financiero.

El 13 de octubre de 1999, la Comisión procedió a hacer público un nuevo paquete de informes sobre los trece países candidatos, es decir, con la inclusión de Malta y Turquía. La novedad más significativa es que en sus conclusiones recomienda la apertura de negociaciones para la adhesión con Malta, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania, con lo que elimina la división de los países candidatos en dos tandas que había consagrado en la «Agenda 2000» y que venía determinando hasta ese momento el calendario de negociaciones. Al mismo tiempo, propone que Turquía pase a ser considerada como un país candidato.

El Consejo Europeo de Helsinki, celebrado en diciembre de 1999, asumió las conclusiones de la Comisión, situando a todos los países candidatos en igualdad de posiciones de cara a la negociación de adhesión. Además, recordó que el respeto de los criterios políticos fijados por el Consejo Europeo de Copenhague es una condición previa para la apertura de negociaciones de adhesión. En lo que hace a Turquía solicitó a la Comisión que procediera a establecer una asociación para la adhesión. Finalmente, señaló la necesidad de convocar una CIG para febrero de 2000, con el objetivo de adaptar las institu-

ciones comunitarias a las exigencias de una Europa ampliada, de forma que los resultados de la misma pudiesen ser aprobados en el Consejo Europeo que pusiera fin a la Presidencia francesa en el segundo semestre del año 2000 y la Unión Europea esté en condiciones de proceder a la adhesión de nuevos miembros a partir del final del año 2002.

El proceso de ampliación ha conocido un nuevo impulso, en el sentido de ampliar el escenario de posibles países candidatos, en el Consejo Europeo de Santa María da Feira, de junio de 2000, donde se acordó que los países de los Balcanes occidentales, que hasta entonces habían sido objeto de una política propia, distinta a la seguida con los demás países de Europa Central y Oriental, eran también candidatos potenciales a la adhesión. Con ello se pretende ayudar a que dichos países aceleren el ritmo de sus reformas. Este mismo Consejo consideró que debería ser posible la apertura de negociaciones en todas áreas del acervo comunitario cuanto antes a lo largo del año 2001 con los países más avanzados del grupo que inició sus negociaciones en el 2000.

El día 8 de noviembre de 2000, la Comisión ha hecho público un nuevo «Documento Estratégico sobre la Ampliación», así como los informes anuales sobre los progresos realizados en el cumplimiento de los criterios de Copenhague para la adhesión por parte de cada una de los países candidatos, que han sido presentados a la consideración del Consejo Europeo de Niza, que pone fin a la Presidencia francesa.

En concreto, la Comisión considera que, a la vista de los progresos realizados por los países candidatos, ha llegado el momento de establecer una estrategia que permita que las negociaciones entren en una fase más substancial y lleguen a su conclusión. Para conseguir este objetivo, propone una serie de acciones, que se concretan en las siguientes:

- Invita a los países miembros a integrar en las negociaciones las cuestiones substanciales planteadas en las solicitudes de medidas transitorias y establece un método para tratar esas solicitudes, distinguiendo entre los casos que se consideran aceptables, negociables e inaceptables.
- Propone un «itinerario» de negociación detallado que indica claramente el orden en que deben abordarse los asuntos pendientes durante los años 2001 y 2002, con el fin de ir cerrando lo antes posible los capítulos objeto de negociación, pero que tiene en todo caso un carácter indicativo, pues es posible avanzar más rápidamente con los países mejor preparados.
- Propone un nuevo método para abrir negociaciones más rápidas cuanto antes en el año 2001 sobre los capítulos restantes con los países candidatos con los que se entablaron negociaciones en 2000, es decir, con Bulgaria, Letonia, Lituania, Malta, Rumania y Eslovaquia, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Santa María da Feira. En este sentido, les recomienda, con la excepción de Rumania, que se sitúa a la cola, que ela-

boren cuanto antes informes relativos a su posición respecto a los capítulos en que se consideran preparados para celebrar negociaciones, con el fin de que la Comisión pueda proponer posiciones comunes de negociación a principios del próximo año. La Comisión continúa considerando que será posible concluir las negociaciones con los países candidatos más avanzados en 2002, con lo que la Unión Europea podría acoger a los nuevos Estados miembros a partir de finales del año 2002. En todo caso, la Comisión recuerda que la reforma de las instituciones comunitarias es una condición fundamental para que puedan realizarse las primeras adhesiones, por lo que invita al Consejo Europeo de Niza a que adopte las decisiones necesarias en este punto.

- Presenta recomendaciones sobre la aplicación de la estrategia de preadhesión para Turquía. En concreto, presenta por primera vez una propuesta de asociación para la adhesión respecto de Turquía, que toma como base el informe sobre ese país. Por lo que se refiere a los criterios políticos, se incluye un itinerario exhaustivo de las modificaciones legislativas y constitucionales, así como otras medidas oportunas que Turquía debe adoptar. Entre otras, se señalan en concreto la abolición de la pena de muerte, la igualdad de derechos de cultura, educación y emisión de programas de comunicación, en clara referencia a la no reconocida minoría kurda, la mejora de las leyes de libertad de expresión y el fin de la tortura.

Todo ello hace que Turquía continúe en la situación de país aspirante, sin que logre luz verde a la apertura oficial de negociaciones en el año 2001.

Esta nueva estrategia presentada por la Comisión responde a las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki, que determinan que se juzgará a cada candidato de acuerdo con sus propios méritos, que los que entren más tarde en el proceso de negociación tienen la posibilidad de recuperar el retraso y que la Unión Europea se compromete a estar preparada para acoger a nuevos Estados miembros a partir de finales de 2002.

En lo que hace a los informes sobre los países candidatos, las conclusiones son positivas en materia de criterios políticos y optimistas en materia de criterios económicos y más cautas en materia de adopción y puesta en práctica del acervo comunitario.

Se considera que han mejorado en relación con el año pasado el refuerzo de las instituciones democráticas, el respeto del Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos, si bien es necesario acelerar la reforma o el refuerzo del poder Judicial y hacer frente a la corrupción que es inquietante en la mayor parte de los países. Turquía, sin embargo, sigue sin satisfacer los criterios políticos.

En materia de criterios económicos se estima que Chipre y Malta tienen economías de mercado viables y que han de poder hacer frente a la competencia y las fuerzas del mercado de la Unión Europea. Estonia, Hungría y Polonia tienen una economía de mercado viable y deben poder satisfacer el segundo criterio a corto plazo, a condición de que mantengan el ritmo de reforma actual, lo que constituye un avance respecto del informe del año pasado que hablaba de medio plazo. Lo mismo sucede con la República Checa y Eslovenia, que se pueden considerar economías de mercado y también han de poder cumplir el segundo criterio a corto plazo, siempre que completen y apliquen las últimas reformas. Letonia también se puede considerar como una economía de mercado, así como, por primera vez, Lituania y Eslovaquia. Estos tres países deben poder satisfacer el segundo criterio a medio plazo, a condición de que apliquen los programas actuales de reforma estructural y lleven a cabo otras reformas. Bulgaria no satisface ninguno de los dos criterios económicos, aunque ha realizado progresos substanciales. Los progresos de Rumania en materia de criterios económicos son demasiado escasos. Turquía debe seguir mejorando el funcionamiento de sus mercados y aumentar su competitividad para cumplir los criterios.

Finalmente, respecto de la adopción, puesta en práctica y cumplimiento del acervo comunitario se considera que en general en materia de adopción de la legislación se han producido progresos en relación con los informes del pasado año. Por el contrario, los progresos relativos a la creación y al refuerzo de las instituciones necesarias para aplicar y asegurar el cumplimiento del acervo han sido desiguales, debido principalmente a la debilidad actual de la capacidad administrativa de los países candidatos.

El «Documento de Estrategia sobre la Ampliación» de la Comisión también se ocupa de los países de los Balcanes occidentales, desde el momento que, como ya hemos señalado, dichos países son candidatos potenciales.

En este sentido, siguiendo las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, de marzo del año 2000, el documento considera que el marco de la política de la Unión Europea en los Balcanes occidentales, que es el proceso de estabilización y asociación, continúa siendo la vía hacia Europa, por cuanto que garantiza un diálogo político, una liberalización cada vez más amplia de los intercambios, un apoyo financiero importante y una cooperación estrecha en numerosos campos económicos y sociales. Por otro lado, este marco permite que cada país avance con su propio ritmo en el proceso de reformas.

La situación actual en relación con estos países es la siguiente. Las negociaciones con la Antigua República Yugoslava de Macedonia para la firma de un acuerdo de estabilización y asociación están en la recta final. La Comisión ha propuesto la apertura de negociaciones con Croacia en reconocimiento del compromiso con los valores democráticos y de las reformas emprendidas por

las nuevas autoridades salidas de las elecciones de enero de 2000. La Comisión continúa trabajando en colaboración con Albania para llevar adelante las reformas preparatorias necesarias para la apertura de negociaciones con ese país. Lo mismo sucede con Bosnia-Herzegovina de cara a negociar un acuerdo de estabilización y asociación. Con la República Federativa de Yugoslavia, después de la caída de Milosevic, se ha empezado a trabajar en orden a poder avanzar hacia un acuerdo de estabilización y asociación. En el caso concreto de Kosovo, la Unión es el principal donante civil en favor de la reconstrucción, a través de la Agencia Europea para Reconstrucción, además de participar en la Misión de las Naciones Unidas para Kosovo (MINUK), con lo que supone de contribución al establecimiento de las grandes líneas de sus futuras estructuras económicas.

Este nuevo planteamiento en torno a los países de los Balcanes occidentales se ha reafirmado en la primera Cumbre Unión Europea-Balcanes, celebrada en Zagreb, el 24 de noviembre de 2000. En dicha Cumbre, en la que han participado Eslovenia, Croacia, República Federal de Yugoslavia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia y Albania, se ha reiterado que, sobre la base de que se avance en el proceso de reconciliación regional, dichos países, con la excepción de Eslovenia, que ya es candidato y negocia su adhesión, son candidatos potenciales al ingreso en la Unión Europea.

El Consejo Europeo de Niza, celebrado del 7 al 10 de diciembre del año 2000, al conseguir aprobar la reforma institucional de la Unión Europea, de forma que ésta pueda hacer frente sin problemas a la ampliación, ha despejado las últimas interrogantes que existían sobre la misma en lo que respecta a la propia Unión, quedando a expensas de cada uno de los países candidatos la culminación con éxito de la adhesión, en función de que sean capaces de llevar adelante con éxito las reformas políticas, económicas y administrativas establecidas por la Unión Europea.

En este sentido, ha sido muy bien recibido por los países candidatos, que han visto como se despejaba definitivamente el horizonte de la ampliación, con su inserción país por país en el nuevo reparto de poder de la Unión Europea.

Problemas derivados de la ampliación

Ya hemos apuntado que el actual proceso de ampliación de la Unión Europea no es un proceso como las anteriores ampliaciones, ni desde el punto de vista político y estratégico, por cuanto que a través del mismo se pretende, por un lado, superar la separación ideológica, política y económica, que durante casi cincuenta años ha marcado la historia reciente de Europa, y, por otro, responder a los retos de estabilidad y prosperidad que tienen planteados los países candidatos, ni desde el punto de vista económico y social, en razón de las

grandes diferencias que existen a nivel de desarrollo entre la mayor parte de los países candidatos y los países miembros de la Unión (21), ni desde un punto de vista institucional europeo, debido a que la culminación con éxito del proceso de ampliación supondría la entrada de 12 o 13 nuevos miembros, frente a los 15 actuales, con el resultado de una Unión Europea de 27 o 28 Estados, que forzosamente necesitaría de una profunda reforma las instituciones y de las políticas comunes para poder continuar funcionando y avanzando en el proceso de integración, además de suponer un nuevo reparto de un presupuesto comunitario que se ha acordado congelar para el periodo 2000-2006.

No hay que olvidar que la actual Unión Europea continúa en esencia con el mismo sistema institucional que se puso en marcha cuando los Estados miembros eran sólo seis y que en las ampliaciones que se han producido hasta ahora, desde seis hasta quince Estados, sólo ha habido una simple adaptación de ese sistema a los nuevos Estados miembros.

Algunos de los problemas más significativos que plantea la actual ampliación son los siguientes:

- Desde el punto de vista institucional, la ampliación de la Unión Europea desde 15 hasta 27 o 28 Estados miembros no sólo implicará casi duplicar el número de Estados miembros, sino también incrementar notablemente la heterogeneidad y la diversidad de intereses entre los Estados miembros, con todos los problemas que ello plantea, tanto en orden a la toma de decisiones y al funcionamiento de las instituciones comunitarias, que en caso de que no se reformen corren el riesgo de quedar desnaturalizadas o paralizadas, como en relación a la profundización y avance del proceso de integración europea, con el peligro de que quedan desvirtuados los fines inspiradores de la misma.
- A lo anterior se añade el hecho de que, salvo Polonia, todos los posibles nuevos miembros son Estados pequeños, lo que obliga necesariamente a un replanteamiento de la toma de decisiones, que no puede seguir determinada por la unanimidad en los casos importantes, so pena de quedar paralizado el proceso.
- En este punto, relativo a la reforma institucional, los temas más significativos, que simplemente planteamos sin pretender agotarlos, por cuanto que

(21) La ampliación de la Unión Europea hasta 27 Estados supondrá incrementar en un tercio su población, hasta alcanzar más de 500 millones de personas, aunque los nuevos países sólo aportan poco más de un 4% del PIB de la Unión y tienen una renta *per cápita* tres veces inferior a la media comunitaria. Los países candidatos tienen, además diferentes niveles de desarrollo. Mientras en la actual Unión Europea las diferencias entre los países más ricos y los más pobres se sitúan en 1,8 a 1, entre los candidatos las diferencias son de 3,2 a 1. TAIBO, C.: «La conflictiva ampliación de la Unión Europea», en *Política Exterior*, volumen XIII, número 71, septiembre-octubre 1999, p. 73.

son abordados en el Consejo Europeo de Niza, son el voto ponderado en el Consejo en función del peso demográfico de cada país, la composición del Parlamento Europeo en función de la realidad demográfica de cada país, con el límite máximo de 700 parlamentarios establecido en Amsterdam, el número de comisarios en la Comisión, la desaparición del veto y el establecimiento de la mayoría cualificada en la toma de decisiones y las cooperaciones reforzadas, que permitan avanzar en determinadas áreas de integración a un cierto número de Estados miembros, aunque los demás no quieran hacerlo.

- Desde el punto de vista de las políticas comunes, las más afectadas por la ampliación son sin lugar a dudas la PAC y los fondos estructurales, que necesitan ser reestructuradas.
- La generalización de la PAC a los países candidatos no es posible, dado el enorme peso que la agricultura tiene en esos países y el atraso en la misma se encuentra en comparación con los actuales Estados miembros. La generalización de la PAC reclamaría entre un 30 y un 50% de crecimiento en los recursos que actualmente se destinan a la misma, lo que es impensable en estos momentos.
- Lo mismo sucedería con los fondos estructurales, cuya generalización traería consigo unos incrementos presupuestarios insostenibles para la Unión Europea.
- Sin embargo, la reestructuración de estas políticas, tanto al nivel de principios inspiradores como a nivel presupuestario, en cuanto que afecta muy directamente a los intereses de los actuales Estados miembros se presenta con enormes dificultades. No hay que olvidar que el 80% del presupuesto comunitario se destina a la PAC y a los fondos estructurales y que una adaptación de los mismos a una Europa de 27 o 28 miembros exigirá unos nuevos criterios de reparto y una reducción de los montos que actualmente se están percibiendo.
- Ello nos lleva a los problemas que presenta la ampliación desde el punto de vista presupuestario, más allá de lo señalado respecto de la PAC y de los fondos estructurales. Desde el momento que se ha acordado que el presupuesto comunitario no se modifique en términos porcentuales para el periodo 2000-2006 y que sólo se confía en que aumente el presupuesto como consecuencia del crecimiento económico de los países miembros y no del incremento de las aportaciones, es evidente que los posibles nuevos Estados miembros no van a poder disfrutar de las mismas ayudas que recibieron los Estados que entraron en anteriores ampliaciones.
- Finalmente, en esta breve y sumaria exposición de algunos de los problemas que plantea la ampliación hay que mencionar sus efectos sobre la PESC y con ello sobre la UEO, como consecuencia del aumento de la diversidad de las políticas exteriores, que pueden hacer mucho más difícil la de por si ya complicada elaboración y puesta en marcha de la PESC.

Los problemas de todo tipo que suscita esta ampliación no tienen, por lo tanto, comparación con los originados por las anteriores ampliaciones.

Ante estos retos, concretados en el dilema ampliación-reforma institucional y profundización de la integración, la Unión Europea ha optado, como hemos visto, por llevar adelante ambas operaciones de manera simultánea, aunque supeditando en última instancia la conclusión con éxito de la ampliación al éxito de la reforma institucional.

En este sentido, la Unión Europea es plenamente consciente de que una ampliación sin una profundización adecuada traería como consecuencia la parálisis del proceso de integración, además de la ineficacia en su funcionamiento.

De ahí, el trabajo y la atención que la Unión Europea ha prestado simultáneamente, por un lado, a la tarea de preparar a los países de Europa Central y Oriental para que estén en las mejores condiciones políticas y económicas en el momento de integrarse en la Unión, de forma que cuando se produjo su ingreso no incidan negativamente en el proceso de integración europea, y, por otro lado, a la tarea de hacer una reforma de las propias instituciones comunitarias y de las políticas comunes con el fin de poder acoger a los nuevos miembros sin problemas de parálisis en el funcionamiento y progreso de la Unión Europea.

Con ese objetivo, entre otros, desarrolló sus trabajos la CIG de 1996, que presentó sus conclusiones al Consejo Europeo de Amsterdam, de junio de 1997, dando lugar al Tratado de Amsterdam, que no resolvió la mayor parte de los problemas planteados por la ampliación como consecuencia de las posiciones enfrentadas de los Estados miembros. Quedaron pendientes especialmente tres cuestiones claves que son la ponderación de votos de los Estados miembros en una Unión Europea ampliada, el número de comisarios y la desaparición del derecho de veto de los Estados miembros, además de otras cuestiones.

En consecuencia, el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, acordó convocar una nueva CIG para febrero de 2000, que volviera a trabajar sobre los problemas planteados por la ampliación y presentara sus conclusiones al Consejo Europeo que pusiera fin a la Presidencia francesa en diciembre de 2000. El objetivo era dejar despejado definitivamente el camino para la ampliación, de forma que las primeras adhesiones pudieran producirse a partir de finales de 2002.

Este objetivo se ha cumplido con el Consejo Europeo de Niza, celebrado en diciembre del año 2000, que, a pesar de las dificultades, ha conseguido la aprobación de las reformas institucionales necesarias para poder enfrentar la ampliación sin problemas en el funcionamiento de la Unión y sin que peligrase el proceso de integración europea.

La reforma adoptada en Niza, aunque no ha sido completa y hay que considerarla limitada, afecta a las principales instituciones comunitarias, permitiéndolas acoger a los actuales candidatos sin merma de su efectividad.

En primer lugar, se ha consagrado un sistema de cooperaciones reforzadas, que permite que determinados países puedan avanzar más deprisa que los demás en aquellos campos que consideren oportunos. En este sentido, se ha dado luz verde a una Europa a varias velocidades, que permitirá que una Unión Europea de 27 o más Estados miembros no suponga un freno para el proceso de integración europea. La razón de la puesta en marcha de este sistema responde al temor a que algunos de los posibles nuevos países miembros e incluso algunos de los actuales no sean capaces de mantener el ritmo de integración adecuado o intenten impedir nuevos avances por no estar de acuerdo con los mismos. Para la puesta en marcha de una cooperación reforzada basta que ocho países acuerden avanzar en un campo determinado, sin que quepa veto a la misma por parte de otros Estados. Este sistema, ya previsto en el Tratado de Amsterdam, es similar al que venía funcionando ya en el seno de la Unión Europea en lo referente a la puesta en marcha del euro y al espacio Schengen para la eliminación de fronteras interiores, si bien ahora queda consagrado a todos los efectos y se podrá aplicarse a otros campos, como, por ejemplo, en materia de PESC, con las limitaciones impuestas por el Reino Unido en las cuestiones que tengan implicaciones militares o en el área de la defensa.

En segundo lugar, se ha avanzado tímidamente en la extensión de la toma de decisiones por mayoría cualificada, con la consiguiente eliminación del veto en determinados ámbitos, como el comercio exterior, justicia e interior, en determinados campos en materia de social, en la elección del presidente de la Comisión y en la elección de *míster* PESC. En concreto, de las 50 propuestas que había en materia de mayoría cualificada sólo han sido aceptadas 29, debido a la inflexibilidad de algunos Estados miembros en relación con determinadas materias. España, que veía peligrar los fondos estructurales como consecuencia de la entrada de los actuales candidatos, que tienen niveles de desarrollo inferiores, ha sido relativamente flexible en materia de cohesión, aceptando que la unanimidad continúe vigente sólo hasta el año 2007 y en todo caso hasta que se haya cerrado el paquete financiero para el periodo 2007-2013. La adopción de la mayoría cualificada era otra de las reformas necesarias para evitar la parálisis de la Unión Europea con una Europa de 27 o más Estados miembros. Los pobres resultados obtenidos en este punto obligan a seguir trabajando en el tema en el futuro.

En tercer lugar, en materia de reforma de las instituciones se ha procedido a aprobar una nueva composición para el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, con el fin de adaptarlos a la ampliación, estableciéndose una nueva

ponderación del voto, que incluye a los actuales candidatos, para cuando sean miembros de la Unión Europea, así como un nuevo sistema de bloqueo de decisiones que se aplicarán a partir de 2005. En este punto, Alemania ha sido el gran vencedor, pues ha visto reconocido su mayor peso demográfico y reforzada su posición de bloqueo.

A nivel del Consejo se ha aprobado un nuevo reparto de poder, en el que han salido beneficiados los Estados grandes. En este nuevo reparto, los cuatro grandes han multiplicado casi por tres los votos que tenían, mientras que los demás los han multiplicado por una media de 2,3 con la excepción de España que ha sido el más beneficiado en este punto al ver multiplicados sus votos por 3,37. En concreto, los cuatro grandes, Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, pasan de 10 a 29 votos cada uno; España, que tenía 8 pasa a quedar igualada con Polonia, con 27 votos; Rumania queda con 14; Holanda, que tenía 5, obtiene 13; Grecia pasa de 5 a 12; la República Checa obtiene 12; Bélgica pierde posiciones frente a Holanda, pasando de 5 a 12; Hungría queda con 12; Portugal pasa de 5 a 12; Suecia y Austria pasan de 4 a 10; Bulgaria obtiene 10; Eslovaquia 7; Dinamarca, Finlandia e Irlanda pasan de 3 a 7; Lituania queda con 7; Letonia, Eslovenia, Estonia y Chipre con 4; Luxemburgo pasa de 2 a 4; y Malta obtiene 3 votos.

La minoría de bloqueo, que actualmente se sitúa en un mínimo de tres Estados, que representen al menos el 12,38 % de la población de la Unión Europea o en 26 votos, pasará a situarse en la mitad más uno de los Estados o en 88 votos, cifra que aumentará hasta 91 en el momento que ingresen en la Unión los 12 países candidatos. Además, se introduce una tercera vía de bloqueo, que es la llamada red de seguridad del factor población, que establece el 38% como población mínima para bloquear una decisión, lo que sólo beneficia a Alemania, que es el único Estado que puede bloquear si suma su población a la de dos de los otros tres Estados grandes.

A nivel de Comisión se ha acordado que a partir del 1 de enero de 2005, los Estados grandes pierdan el segundo comisario que tiene actualmente y que cada país que se integre en la Unión aporte también un comisario. Cuando se alcance el número de 27 comisarios, los Estados decidirán por unanimidad cual será el número de integrantes de la Comisión, que en todo caso tendrá que ser inferior a 27. A partir de ese momento, los Estados ocuparan las carteras por turno rotatorio.

A cambio de aceptar esta fórmula, que contraviene los deseos de los grandes de reducir el tamaño de la Comisión a un máximo de 20 comisarios, con el fin de hacerla operativa de cara a la ampliación, éstos han logrado que el presidente de la Comisión vea reforzados sus poderes sobre los comisarios, pudiendo nombrar a los vicepresidentes, asignar funciones, cambiar las carteras y exigir su dimisión. A su vez, el presidente será elegido en el futuro por los Estados miem-

bros por mayoría y no por unanimidad, como sucede en este momento. Una vez designado, el Parlamento Europeo se pronunciará sobre la idoneidad del mismo.

En lo relativo al Parlamento Europeo se ha producido también un nuevo reparto de escaños, en función de la previsible incorporación de los 12 candidatos, pasándose de los 626 actuales a 732, apartándose en este punto del Tratado de Amsterdam que fijó un límite máximo de 700. La gran beneficiada ha sido de nuevo Alemania que conserva sus actuales 99 escaños, mientras que todos los demás Estados han visto reducido su número. En concreto, a título simplemente de ejemplo, Francia, Italia y el Reino Unido pasan de 87 a 72 y España de 64 a 50. Los 12 países candidatos tiene también adjudicados sus correspondientes escaños para el momento en que se produzca su adhesión.

En todo caso, como ya hemos señalado, el gran triunfador del Consejo de Niza ha sido Alemania, que no sólo ha visto como quedaba expedito el camino para la ampliación, que reforzará su poder e influencia en la Unión Europea, sino que también ha logrado que se rompa el equilibrio de poder entre los grandes que había caracterizado el funcionamiento de la Unión Europea hasta ahora. En concreto, Alemania ha impuesto un mecanismo de bloqueo en función de la población que sólo le beneficia a ella, ha mantenido su número de escaños en el Parlamento Europeo y ha conseguido luz verde para la agenda de reformas que le interesan con fecha fija en el año 2004.

Redefinición de los equilibrios Norte-Sur en la Unión Europea

Más allá de los problemas institucionales y presupuestarios que, como hemos visto, plantea la ampliación y las soluciones que se han ofrecido a los mismos en el Consejo Europeo de Niza, que acabamos de comentar, no podemos terminar nuestras consideraciones sin hacer referencia a otro tipo de problema, igualmente decisivo, por cuanto que afecta directamente a la propia naturaleza de la Unión y a los equilibrios dentro la misma, con especial incidencia en los intereses españoles. Nos referimos al cambio que, de acuerdo con lo aprobado en Niza y de la propia dinámica que se abrirá con la próxima ampliación, se va a producir en el centro de gravedad de la Unión Europea y consecuentemente en sus instituciones y procesos de decisión y en sus políticas comunes, empezando por los fondos estructurales y la PAC, como ya hemos señalado, pero también en lo que hace a las proyecciones exteriores de la Unión Europea.

La Unión Europea a lo largo de su historia ha oscilado alternativamente a través de las sucesivas ampliaciones entre otorgar peso prioritario al Norte o al Sur, siguiendo en este punto una dinámica más o menos equilibrada.

Con la primera ampliación en el año 1973, que dio entrada al Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, la Unión Europea, que inicialmente había nacido con fuerte presencia de países del Sur, se orientó claramente hacia el Norte.

La segunda ampliación, que dio, primero, entrada a Grecia, en 1981, y después a Portugal y España, en 1986, volvió a orientar el peso de la Unión Europea hacia el Sur. La consecuencia más clara fue el impulso decisivo que la Unión Europea dio a sus proyecciones exteriores hacia el Mediterráneo y hacia América Latina, que conocieron el desarrollo de importantes políticas y la revalorización de sus posiciones dentro de la pirámide de prioridades exteriores de la Unión (22).

Con la tercera ampliación, en 1995, que se ha materializado en la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, el equilibrio se ha vuelto a trasladar al norte y el centro de Europa, que han visto incrementarse su protagonismo, tanto hacia el interior como hacia el exterior. Sólo desde un punto de vista geográfico, con la adhesión de Finlandia la Unión Europea sumó una frontera con Rusia de 1.300 kilómetros.

Una de las consecuencias directas de ese peso decisivo del norte y centro de Europa en el seno de la Unión Europea, a partir de la tercera ampliación, se ha manifestado en el cuarto proceso de ampliación que estamos viviendo en estos momentos, que se ha acelerado de forma importante, como consecuencia del interés que en la misma tienen especialmente dos países de Europa Central, Alemania y Austria, pero también los tres países nórdicos, Dinamarca, Finlandia y Suecia, que son miembros de la Unión Europea.

En paralelo a ese impulso que ha conocido la ampliación hacia Europa Central y Oriental, también la actividad de la propia Unión Europea ha tendido a prestar una atención creciente a sus dimensiones nórdica y central y a los problemas que les son propios, como se ha puesto de manifiesto en los sucesivos Consejos Europeos que se han celebrado a partir del Consejo de Luxemburgo de diciembre de 1997 y muy especialmente en los Consejos Europeos de Viena, en diciembre de 1998, y Helsinki, en diciembre de 1999. Con ocasión de este último, la Presidencia finlandesa desarrolló un importante trabajo en esta dirección, que sirvió para que la Unión Europea reconociese políticamente la importancia de los problemas nórdicos.

(22) ARENAL, C. DEL: «La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea», en *Revista de Instituciones Europeas*, volumen 17, 1990, pp. 329-366; y «Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina, 1971-1997: evolución, balance y perspectivas», en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, número 1, 1997, pp. 111-138.

El Consejo Europeo de Niza, como hemos visto, del que ha salido como triunfadora Alemania, no ha hecho sino ratificar esta deriva de la Unión Europea hacia el norte y el centro de Europa.

Pero lo más importante es que la culminación con éxito de esta cuarta ampliación va a suponer una modificación trascendental de la geografía de la Unión Europea, con todo lo que ello supone desde el punto de vista estratégico, político, económico, social y cultural.

La superficie de la Unión aumentará un 34% hacia el Norte y Este, cuyo peso relativo aumentará un 50%, mientras que la superficie del Sur no aumentará más que un 13%. La adhesión de Polonia, Estonia, Letonia y Lituania hará del mar Báltico un mar interno de la Unión Europea, con la excepción de Kaliningrado y San Petersburgo, que permanecen rusas. Con la adhesión del resto de los países de Europa Central y Oriental, la Unión tendrá como vecinos no sólo a Rusia, sino también a Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Croacia, la República Federal de Yugoslavia y la antigua Macedonia (23).

Si a todo lo anterior añadimos el hecho de que los países de los Balcanes occidentales ya han sido considerados como candidatos potenciales al ingreso en la Unión Europea, con lo que en una medida importante continuará abierto el proceso de ampliación hacia el este de Europa, comprenderemos el panorama poco esperanzador que, a nivel de protagonismo institucional, políticas comunes, PESC y relaciones exteriores, se presenta para los países de la Europa del Sur, y muy en concreto para España, para la que las dimensiones mediterránea y latinoamericana de la Unión Europea son decisivas en todos los aspectos.

En suma, con la próxima ampliación y con la que es posible que venga a continuación se rompe definitivamente la oscilación alternativa de equilibrios Norte-Sur que ha caracterizado a la Unión Europea a lo largo de su historia, pasando los países del Sur a ocupar una posición periférica y los países de Europa Central una posición reforzada en el seno de la Unión Europea con las consecuencias que ello puede tener a todos los niveles.

Las previsibles entradas de Chipre y Malta no sirven en ningún caso para equilibrar la situación. Sólo la de momento difícil y todavía lejana adhesión de Turquía y las igualmente problemáticas de Albania, República Federal de Yugoslavia y antigua Macedonia, pueden en el medio plazo alterar, de alguna forma, aunque en ningún caso equilibrar, el peso creciente que el Norte y el Este están adquiriendo en la Unión Europea.

(23) LOPPIORE, M.: «Les prochains défis de l'Europe: Méditerrané, pays de l'est et élargissement», en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, número 434, 2000, p. 21.

Las consecuencias negativas que esta alteración del equilibrio Norte-Sur en la Unión Europea puede tener en el desarrollo de la política mediterránea y en las relaciones con América Latina son evidentes, como ya se ha empezado a poner de manifiesto en la actuación de la actual Comisión Europea, que ha disminuído el perfil político y económico de las relaciones de la Unión con esas regiones, si se comparan con la anterior Comisión.

En este sentido, es previsible y sería deseable que a partir de estos momentos se produjese en el seno de la Unión Europea un proceso de concertación política entre los países mediterráneos, Francia, Italia, Portugal, Grecia y España, que permitiese contrabalancear en alguna medida el creciente peso de los países del norte y centro de Europa.

Escenarios posibles de la Unión Europea a raíz de la ampliación

Finalmente para terminar con nuestras consideraciones en torno a las consecuencias políticas y jurídicas de la ampliación no podemos menos que referirnos a los distintos escenarios que se contemplan para el futuro de la Unión Europea, que ponen de manifiesto lo abierto del proceso actualmente en marcha y la importancia decisiva que tienen las medidas que se adopten a nivel institucional y de políticas comunes previamente a la ampliación.

Mayhew, a la vista del proceso de ampliación, contempla en concreto cinco posibles escenarios futuros, que van desde la más alta integración hasta la práctica desaparición de la Unión Europea. El primero sería el de los «Estados Unidos de Europa», que implica la conformación de un Estado europeo de corte federal, lo que supondría la existencia de políticas comunes en casi todos los ámbitos. El segundo sería el de una «Europa de varias velocidades», en el que permanecería el objetivo de la integración, pero los Estados miembros seguirían diferentes velocidades, como está sucediendo con la Unión Monetaria. El tercero sería una «Europa de geometría variable», en la que sobre la base de un modelo-centro-periferia, habría distintos círculos concéntricos en cuanto al nivel de integración de los Estados miembros, de forma que mientras para unos la integración sería una realidad para otros sería un objetivo lejano o inexistente. El cuarto escenario es el de una «Europa de integración flexible», en la que sobre la base de que todos los Estados miembros asumirán una cesta de políticas comunes, cada uno podrá alcanzar acuerdos con otros en temas concretos. Finalmente, el quinto es el de una «Europa a la carta», de forma que no existirán políticas comunes, sino que cada Estado asumirá una u otra según sus intereses (24).

(24) MAYHEW, A.: *Recreating Europe. The European Union's policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1998, pp. 316 y siguientes.

Escenarios todos ellos que nos muestran claramente el reto que con la ampliación tiene actualmente planteada la Unión Europea y que nos explican que ante esa tesitura se haya optado por primera vez de una forma explícita por abordar al mismo tiempo los procesos de profundización y ampliación, con todas las dificultades añadidas que ello supone, pero también con todas las posibilidades que abre de afrontar con éxito la ampliación sin menoscabo de la integración.

QUINTA SESIÓN

**FUTURO DE LA SEGURIDAD
Y DEFENSA EUROPEA**

FUTURO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEA

Por FÉLIX SANZ ROLDÁN

Introducción

Vaya, en primer lugar, mi agradecimiento al Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y a la Universidad Complutense de Madrid (UCM) que todos los años convocan estas *Jornadas*, de eficacia reconocida. Gracias a ellos, los militares contamos con la oportunidad de dar cumplimiento al punto segunda de la Directiva de Defensa Nacional, intercambiamos opiniones con profesores universitarios y nos encontramos con buenos amigos.

En estos dos últimos años, se ha provocado un torrente de reflexiones sobre el futuro de Europa. Y precisamente sobre uno de los aspectos de más actualidad de este futuro tratará mi exposición de hoy. La seguridad y defensa europea ha estado en lo más alto de la agenda política de la Unión Europea durante estos últimos meses y, con toda probabilidad, se mantendrá en este puesto durante los próximos años.

En la actualidad, cada acontecimiento político que tiene lugar en el mundo supone para la Unión Europea el reto de actuar con la determinación y cohesión que se esperan de una entidad de su volumen de población y poder económico.

Pero, además, las lecciones aprendidas de las crisis en las que se han intervenido en los Balcanes desde hace 10 años, la puesta en marcha del euro, la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y una evolución significativa de las posiciones británica y francesa, han creado, desde hace dos años, una verdadera dinámica política a favor del desarrollo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO).

Los Quince están de acuerdo en la necesidad de sostener esta Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) por medios militares creíbles y responder así a la petición claramente manifestada por la opinión pública europea durante el conflicto de Kosovo, de estar más presentes en la seguridad de nuestro propio continente. El debate es, por lo tanto, oportuno y necesario.

Tras esta presentación trataré muy brevemente el desarrollo de la seguridad y defensa europea hasta el Tratado de Amsterdam. Debe tenerse en cuenta que durante ese periodo los hitos realmente importantes corresponden a la existencia y desarrollo de la Unión Europea Occidental (UEO) y la Alianza Atlántica, quedando relegada la Unión Europea a un papel muy secundario.

Desarrollaré, ya más en detalle, el impulso acelerado de la nueva dimensión de la seguridad y defensa europea tras Amsterdam, haciendo especial énfasis en sus últimos desarrollos, perfectamente reflejados en las conclusiones de los jefes de Estado europeos en las Cumbres de Helsinki, Feira y Niza.

Acometeré los retos y problemas que presentan el nuevo papel de la Unión Europea. Y para terminar, me permitiré esbozar cual será la evolución a corto y medio de esta iniciativa dedicada a la seguridad y defensa en lo que serán unas breves conclusiones personales.

El lento desarrollo de la seguridad europea hasta el Tratado de Amsterdam

En plena guerra fría el serio asunto de la defensa de Europa estaba encomendado a la OTAN con exclusividad, si no en la teoría sin duda alguna en la práctica. La UEO y su Tratado Constitutivo se mantenían en letargo, quizás como una manera testimonial de demostrar a nuestros socios norteamericanos y a nosotros mismos que Europa podría tener algo que decir en su propia defensa.

Mientras tanto, los principales países europeos se daban cuenta de lo importante que era estrechar sus vínculos económicos para actuar como un todo y mejorar así sus intereses nacionales e internacionales. Hizo falta tiempo y la caída del muro para que Europa, convertida ya en un agente económico de primera magnitud, vislumbrara la necesidad de disponer también de una PESC eficaz.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) dio respuesta a este reto estableciendo como uno de los objetivos de la Unión:

«La realización de una PESC, que podría conducir, en su momento, a una defensa común.»

A partir de ese momento, Europa disponía de una sola voz con la que hacerse oír en la esfera internacional. Los países europeos reforzaban su propia segu-

ridad, a la vez que podían actuar de manera conjunta en la preservación de la paz y la seguridad internacional.

El instrumento para hacerlo realidad la PESC era la UEO. Según el Tratado de Maastricht, la UEO debía desempeñar un doble papel: por un lado, configurarse como el pilar europeo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y, por otro, actuar como el instrumento de defensa de la Unión Europea.

Desde el año 1991, tanto la Organización atlántica como la europea dieron pasos importantes para hacerlo realidad el primero de los objetivos. Durante la Cumbre de la OTAN de Bruselas de 1994, los aliados pusieron en marcha la denominada Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), que, entre otras cosas, contemplaba la cesión de medios de la Alianza para operaciones de países europeos en el marco de la UEO. Esta iniciativa fue completada y desarrollada en las Cumbres de Berlín, en 1996 mediante la formalización de las relaciones UEO-OTAN y el entonces nuevo Concepto de las Fuerzas Operativas Combinadas-Conjuntas (CJTF).

El segundo objetivo, convertir a la UEO en el instrumento de defensa de la Unión, se hizo realidad en 1994 cuando la Unión Europea asumió la administración de la ciudad bosnia de Mostar y solicitó a la organización defensiva europea el envío de un contingente de policía civil.

Previamente, en el año 1992 en una pequeña ciudad alemana la UEO había definido las misiones que debían marcar su desarrollo operativo: las *misiones de Petersberg*. Sin renunciar a su teórica cláusula de defensa colectiva, la UEO deba un paso práctico marcando el alcance, y al mismo tiempo el techo de las misiones de gestión de crisis que pretendía ser capaz de acometer.

No obstante, no fue fácil el establecimiento de unas relaciones fluidas entre la Unión Europea y la UEO. Chocó en estos primeros años de aplicación del TUE con una serie de obstáculos. Por una parte, la asimetría en el número de miembros de las dos Organizaciones dificultaba sustancialmente la coordinación, por otra ambos foros funcionaban por consenso y las resoluciones de uno debían ser ratificadas por el otro.

Por todo ello, en la Conferencia Intergubernamental que durante más de un año diseñó los contenidos del Tratado de Amsterdam, los socios comunitarios no dudaron en debatir en profundidad cómo podían mejorar la PESC. El nuevo TUE, suscrito en el año 1997 y por el que se modificaba el de Maastricht, aportó soluciones para dotar a las políticas exteriores de los Estados de la Unión Europea de mayor coherencia, eficacia y presencia. A partir de Amsterdam, el Tratado posibilita que dentro de la PESC se vaya dando forma progresiva a una política de defensa común, y si el Consejo Europeo así lo decidiera, una defensa común.

El Tratado indica que las denominadas *misiones Petersberg* de la UEO (humanitarias, de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis) forman parte de los cometidos de la Unión. Para agilizar su realización, el texto insiste en la necesidad de intensificar las relaciones con la UEO, e incluso se contempla la posibilidad de que la PESC evolucione hacia una defensa común vinculada a la integración de la UEO en la Unión Europea.

El impulso acelerado de la PCESD

El desarrollo acelerado de la dimensión de seguridad y defensa prevista en el Tratado de Amsterdam no se puede entender sin una mención a la Cumbre franco-británica de Saint-Malo, la Cumbre aliada de Washington y el Consejo Europeo de Colonia. No es aventurado afirmar que de finales del año 1998 a diciembre de 1999 se avanzó hacia una defensa europea común más que durante los cincuenta anteriores.

En Saint-Malo, el Reino Unido dio un giro copernicano en su política de oposición a los proyectos europeos y desbloqueó la defensa europea. Con toda probabilidad contaba con la anuencia de Estados Unidos.

Meses después, en Washington, la Alianza reiteró su voluntad de reforzar el pilar europeo. Se acordó también el establecimiento de una relación dinámica entre la OTAN y la Unión Europea. La Alianza ponía a disposición de la Unión Europea sus medios y capacidades colectivas para operaciones de gestión de crisis en las que la OTAN, como un toda no quiera participar.

En la Cumbre de Colonia, la Unión Europea aceptó el testigo y los jefes de Estado y de Gobierno de los Quince declararon que:

«La Unión debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales.»

Estas decisiones se complementaron con el nombramiento del primer alto representante de la PESC. Los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión, reunidos en Colonia, designaron al español Javier Solana, entonces secretario general de la OTAN, como primer secretario general del Consejo de Ministros de la Unión Europea, cargo que automáticamente implica también el de *míster PESC*. A fin, Europa disponía de una voz común para expresar su política exterior y de seguridad.

Afortunadamente, los europeos no nos dimos por satisfechos con lo conseguido en Colonia. Poco después de la Cumbre alemana, el presidente Aznar, afirmó, en la recién creada Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, que Colonia no era un destino de llegada sino un punto de partida. Nuestro presidente se

refirió a la idea de establecer un plan de convergencia en materia de defensa que, en ningún caso, comprometiese los planes de seguridad de cada nación.

Esta línea de pensamiento era ampliamente compartida por el resto de los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea. En efecto, en la Cumbre Europea de Helsinki, celebrada a finales del año 1999, se acordó avanzar en la dirección trazada en Colonia, dotando a la Unión Europea de capacidades militares y de estructuras civiles y militares que le permitiesen disponer de capacidad autónoma para iniciar y conducir operaciones de gestión de crisis.

Para ello, en Helsinki se presentaron dos informes de situación complementarios: uno sobre el refuerzo de la PECSD, dedicado a los medios y estructuras necesarios para llevar a cabo gestión de crisis con medios militares; otro dedicado a la gestión no militar de crisis de la Unión Europea.

La idea central consistía en promover la mejora y concertación de los instrumentos militares y civiles de respuesta, permitiendo que la Unión pueda hacer uso de una extensa gama de instrumentos: desde la actividad diplomática, la asistencia humanitaria y las medidas económicas hasta las operaciones civiles de control y las operaciones militares de gestión de crisis.

El documento de Helsinki dedicado a la gestión de crisis utilizando medios militares se estructuró en tres apartados: un primero dedicado a conseguir que los Estados miembros mejoren sus capacidades militares nacionales y multinacionales, con el fin de contribuir a las *misiones Petersberg*; un segundo de creación de nuevos órganos políticos y militares que permitan a la Unión tomar decisiones sobre las operaciones que dirija y asegurar el necesario control político y dirección estratégica de tales operaciones; un tercero y último donde se den los principios por los que se regirá la cooperación con miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la Unión y la relación con la Alianza.

Pero, sin duda, la decisión más importante de Helsinki fue fijar un objetivo general o *Headline Goal* para desarrollar las capacidades europeas:

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

Los Estados miembros deberían estar en condiciones de desplegar totalmente en un plazo de 60 días, y aportar elementos de reacción

rápida más pequeños que puedan estar preparados y desplegarse en muy breve plazo. También deberán poder mantener un despliegue de esta magnitud al menos durante un año, para lo cual se precisará una reserva adicional de unidades (y elementos de apoyo) de menor grado de disponibilidad para sustituir a las fuerzas iniciales.»

En cuanto a la adopción de decisiones, Helsinki estableció que los ministros de Defensa participarán en el Consejo de Asuntos Generales, si procede, para ofrecer asesoramiento en cuestiones de defensa. Además, se establecieron con carácter permanente nuevos órganos y estructuras de carácter político-militar: un Comité Político y de Seguridad, permanente y basado en Bruselas; un Comité Militar, compuesto por los jefes de Estado Mayor de la Defensa, representados por delegados militares de cada nación; y un Estado Mayor, capaz de aportar los conocimientos técnicos militares imprescindibles para este tipo de misiones.

El Consejo Europeo de Feira, celebrado seis meses después, continuó los trabajos iniciados en Helsinki, intentando dotarlos con unos principios sólidos.

En el aspecto militar de la gestión de crisis, el primer reto fue iniciar el estudio y definición de cuales eran los medios y capacidades necesarios para hacer posible una fuerza con las características definidas en Helsinki. Todo ello, sin olvidar el establecimiento de mecanismos de relación y consulta con la OTAN y con terceros países, aunque esto lo veremos posteriormente.

En los aspectos civiles de la gestión de crisis el avance realizado en Feira aún fue mayor. Se constituyó un Comité para la Gestión Civil de Crisis y se estableció un mecanismo de coordinación con la Comisión Europea para la elaboración de una base de datos con los recursos de los países miembros y de la propia Unión. Además, siguiendo el ejemplo militar, se llegó a detallar, tanto las capacidades que debe reunir la Unión Europea para afrontar los aspectos civiles de la gestión de crisis, como los objetivos concretos para las fuerzas policiales (aproximadamente 5.000).

Hace apenas una semana, el Consejo Europeo de Niza ha constituido la última etapa del proceso que nos ocupa. Durante el Consejo Europeo celebrado en esta ciudad francesa, se desarrolló claramente el *Headline Goal* de Helsinki, estableciendo dos catálogos de medios y capacidades militares: uno con las necesidades totales de la Unión Europea; el otro con las fuerzas disponibles, obtenidas de las contribuciones de los Estados miembros.

Además, en Niza se ha comenzado a manejar la posibilidad de que la fuerza pueda empezar a estar operativa a los largo del año 2001, eso sí, sólo para algunas de las *misiones* del espectro *Petersberg*, las menos exigentes.

También se ha avanzado en el campo institucional. Se han establecido las estructuras políticas y militares permanentes, aunque su entrada definitiva en servicio se ha condicionado al logro de la capacidad operativa. A esto se suma, la decisión de incorporar a la Unión Europea las funciones apropiadas para el cumplimiento de las *misiones Petersberg* con que cuenta la UEO.

La Unión Europea en su nuevo papel

Y entramos ya en el terreno del futuro. La Unión Europea tiene ante sí, tres campos de trabajo de enorme importancia para el futuro de la PECSO.

El primero debe relacionarse con la clarificación de sus objetivos y la «delimitación de sus funciones». A través de los jefes de Estado y de Gobierno de sus miembros, la Unión Europea ha dejado claro que con su PECSO no pretende crear un Ejército europeo. Lo que pretende es conseguir una capacidad de decisión autónoma y, en aquellas operaciones militares en las que no participe la OTAN como tal, poder iniciar y conducir operaciones militares dirigidas por la Unión Europea en respuesta a crisis internacionales.

En consecuencia, el desarrollo de la PECSO no afectará a los compromisos asumidos a tener del artículo 5 del Tratado de Washington y del artículo V del Tratado de Bruselas, que se mantendrán para los Estados miembros que son parte en dichos Tratados, ni prejuzgará el carácter específico de la política de seguridad y defensa de ciertos Estados miembros.

La OTAN sigue siendo para sus miembros la piedra angular de la defensa colectiva y seguirá desempeñando un importante papel en la gestión de crisis. En este sentido, nuestro ministro de Defensa, en su primera comparecencia ante la Comisión de Defensa del Senado, declaró que España respalda, como elemento esencial para la defensa de Europa, los conceptos de transparencia, complementariedad y la necesidad de un adecuado sistema de consultas entre la Unión Europea y la Alianza Atlántica.

El segundo trata se encuentra en el desarrollo de las capacidades colectivas y, por que no decirlo, en la búsqueda de soluciones para paliar las actuales carencias que tenemos los europeos. Además de progresar hacia el objetivo general o *Headline Goal* establecidos en Helsinki, los Estados de la Unión Europea han decidido también establecer con rapidez objetivos en materia de capacidades colectivas en los ámbitos de mando y control, inteligencia y transporte estratégico.

En este sentido, se están produciendo las primeras decisiones por parte de ciertos Estados miembros. Así Francia y el Reino Unido han decidido abrir sus cuarteles generales conjuntos a oficiales de otros Estados miembros. Alemania ha lanzado una iniciativa de creación de un mando europeo de transporte

aéreo. Y, por poner un último ejemplo, Holanda y Francia pretenden desarrollar el componente marítimo de *Headline Goal*, aumentando al mismo tiempo la capacidad estratégica de transporte y evacuación marítima de tropas.

Se pretende también reforzar las capacidades de reacción rápida de las fuerzas multinacionales europeas existentes, aumentando el número de tropas que pueden ser desplegadas con rapidez.

Cada Estado deberá definir su contribución nacional a estos objetivos de un modo que refleje su voluntad política y su adhesión a ellos, con exámenes periódicos de los progresos realizados.

El tercer campo de actuación relevante lo constituye «el encaje institucional de la Unión Europea con la OTAN». Junto con las relaciones con terceros países, unas relaciones fluidas entre la Unión Europea y la OTAN son absolutamente necesarias para el desarrollo eficaz de la dimensión de seguridad y defensa en la Unión Europea.

El Consejo Europeo de Helsinki dio el mandato a la Presidencia portuguesa para que presentara al Consejo Europeo de Feira propuestas de los principios de consulta con la OTAN y recomendaciones para el desarrollo de modalidades de relaciones entre ambas Organizaciones, con el fin de permitir la cooperación ante una crisis.

Fruto de largos debates y de la una aproximación en las posturas franco-británicas, que parecía imposible en un principio, en Feira se recogió el principio de no primacía de una Organización respecto de la otra, y se estableció un marco general para las relaciones durante el periodo interino. Se definieron cuatro campos de trabajo sobre los que orientar las relaciones: el establecimiento de un acuerdo de seguridad entre ambas Organizaciones, la definición de los objetivos de capacidad, los acuerdos para permitir el acceso de la Unión Europea a los medios y capacidades de la OTAN y la definición de los acuerdos que regulen las relaciones permanentes entre ambas organizaciones. Para cada uno de ellos se creó un grupo *ad hoc*, con representantes de una y otra organización, que están siendo los encargados de progresar en los trabajos.

En el Consejo Europeo de Niza se ha tratado de alcanzar un acuerdo permanente sobre el régimen de relaciones entre ambas Organizaciones. Pese a su indudable importancia, este ambicioso objetivo aún no ha sido posible y nos hemos tenido que limitar a la consagración de los principios que deben regir en relación, de igual a igual, entre la OTAN y la Unión Europea. Las razones del retraso hay que buscarlas en el intento turco de participar en los mecanismos de gestión de crisis de la Unión Europea, en igualdad de condiciones que los Estados miembros de la Unión Europea.

Una posible evolución a corto y medio plazo

Para concluir me gustaría analizar brevemente cuales son los desafíos principales a los que se enfrenta el desarrollo de la política de la defensa de la Unión Europea.

En primer lugar creo que debe colocarse el tema de «las capacidades militares», de cómo conseguir que el *Headline Goal* definido en Helsinki pase de la teoría a la práctica. O expresado de una manera anglosajona, como dotar a esta declaración de intenciones con músculo militar.

No podemos sino estar satisfechos de lo conseguido en el campo de las capacidades militares. Durante este último año, hemos puesto en marcha una fuerza de intervención de 60.000 hombres con sus apoyos aéreos y navales. El compromiso aceptado por los miembros de la Unión Europea, y por terceros países, constituye sin duda una muestra de nuestra disponibilidad para hacer cosas juntos.

España ha puesto a disposición de la Unión Europea un conjunto de fuerzas equilibrado para que la Unión pueda elegir aquellas que considere más convenientes para cada misión. La oferta española es generosa, tanto en su aspecto cuantitativo como en el cualitativo. En el cuantitativo, y en función de las necesidades operativas de cada misión concreta, España aportará una fuerza acorde con nuestro peso específico dentro de la Unión: en este sentido, quedamos ser uno de los «grandes». En el cualitativo, ofrecemos fuerzas adiestradas, bien equipadas y con experiencia reciente en operaciones reales de crisis y de ayuda humanitaria.

Nuestras fuerzas terrestres aportan un cuartel general de división, que en operaciones humanitarias también podría constituir un mando componente terrestre, una brigada de Infantería mecanizada e importantes elementos de apoyo al combate y logísticos.

En la oferta de unidades navales destaca un grupo aeronaval constituido alrededor de un portaaviones, una importante fuerza anfibia que incluye una brigada de Infantería de Marina y parte de nuestros más modernos escoltas y cazaminas.

La contribución aérea se eleva a más de 40 aeronaves, que forman un conjunto equilibrado en el que sobresalen dos escuadrones de cazabombarderos de última generación y unidades de reabastecimiento en vuelo y de transporte.

Pero la Unión Europea debe continuar el proceso. Nos corresponde ahora diseñar la parte menos brillante y la que necesitará de mayores dosis de ilusión para ser puesta en práctica. La identificación de nuestras carencias en aspectos imprescindibles para el ejercicio de una *misión Petersberg*, como el mando y

control, la inteligencia y otras capacidades de carácter estratégico, constituye ahora la parte más importante de nuestro ejercicio.

En segundo lugar es necesario asegurar «una relación fluida con la OTAN» mediante una serie de procedimientos que aseguren la cooperación, la consulta, el intercambio de información, y sobre todo, garanticen el uso dual de recursos OTAN en operaciones dirigidas por la Unión Europea.

En conexión íntima con esta tarea, la participación futura tanto de los seis aliados europeos no miembros de la Unión Europea, como de los candidatos a acceder a esta organización deberá ser resulta de una manera satisfactoria. La Unión tendrá que definir los procedimientos exactos por involucrar a estos países tanto en el trabajo político-militar que se realiza permanentemente, como en la preparación y conducción de operaciones específicas de gestión de crisis.

Tenemos ante nosotros múltiples escenarios en los que la OTAN y la Unión Europea no son rivales y en el que sus esfuerzos se refuerzan mutuamente. Es evidente que la defensa colectiva continúa siendo responsabilidad de la Alianza, pero esto no debe ser óbice para que Europa se encuentre preparada para ejecutar con eficacia las misiones que fueron asumidas en Petersberg.

Los objetivos fundamentales que deberían alcanzarse al término de los trabajos emprendidos, son la consecución de una Alianza más fuerte, una Europa con capacidades para asumir sus misiones y un vínculo transatlántico más sólido.

Por último, pero no por ello de menor importancia, la Unión Europea tendrá que «completar su desarrollo estructural» interno, porque incluso las capacidades de la defensa más eficaces y los acuerdos mejor diseñados serán de escaso utilidad si los Quince no pueden alcanzar una decisión rápida y flexible de cómo emplearlos.

El Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor de la Unión Europea ya han sido establecidos. Como toda nueva estructura, se hallan en un proceso continuado de adecuación de sus procedimientos, relaciones y dependencias. Día a día, y con la experiencia que da la práctica, se van forjando sus funciones, sus responsabilidades, y están adquiriendo el grado de funcionalidad que para ellos deseamos.

En cualquier caso, el éxito o fracaso de la iniciativa de seguridad y defensa de la Unión Europea dependerá de factores con mayor contenido político. La Unión Europea debe aprovechar la oportunidad que se nos presenta para consolidar su papel como un actor global en el ámbito de la seguridad. Para ellos debe aprovechar su capacidad, única entre otras organizaciones, de dotar a esta seguridad con un carácter multidimensional.

La Alianza Atlántica y la Unión Europea no pueden permitirse el lujo de competir acerca de quién se hace cargo de resolver las crisis. Cada crisis tendrá sus propias características y cada institución tiene sus propios puntos fuertes.

Finalmente, necesitamos usar esta iniciativa para reforzar la unidad política europea también en un área vital como la de la seguridad y defensa. Todavía son notables las diferencias que existen entre los Quince en cuanto a lo que se entiende por defensa y el alcance que debe tener. Por no hablar de los diferentes niveles de gasto.

La pregunta final es ¿podrá por fin la Unión Europea encontrar una fórmula para superar estas particularidades nacionales y las reticencias originadas por los diferentes intereses de sus miembros? El desarrollo de la PECSD durante este último año nos da razones para ser optimistas.

SEXTA SESIÓN

**EUROPA: PERSPECTIVA HISTÓRICA.
(TIPOS IDEALES AL SERVICIO
DE LA DEFENSA)**

EUROPA: PERSPECTIVA HISTÓRICA. (TIPOS IDEALES AL SERVICIO DE LA DEFENSA)

Por MIGUEL ALONSO BAQUER

Introducción

Los ejércitos modernos demuestran su calidad en el modo como, mayoritariamente, responden de su estado moral y en el modo como, periódicamente, dan cuenta de sus saberes o de su competencia. Hay, además de un repertorio de virtudes militares, un repertorio de saberes militares, no absolutamente distintos de los que la sociedad civil desarrolla. La frecuencia de las circunstancias bélicas puso nombre castrense a estos saberes al hallarlos en el momento de su nacimiento próximos al ruido de las armas. Se llaman hoy, estrategia, logística, táctica, poliorcética, etc. De todos estos hallazgos ha sacado fruto la convivencia pacífica de los pueblos en el interesante intento de su transplante al reino de las relaciones de amistad y cooperación entre los pueblos. Podemos hablar con todo sentido de una estrategia para la paz.

Los ejércitos modernos han de responder tanto de su moral como de su saber o competencia. En la conjunción de ambas responsabilidades es donde mejor se ofrece el progreso modernizador de una fuerza armada. La consecuencia brota por sí misma y apunta a la aceptación cada día más pronunciada de la diversificación de los tipos de formación militar, al menos en estas cuatro direcciones:

- a) La que, prepara para el ejercicio del mando y la obediencia en la zona de contacto con el enemigo presunto, esencialmente peligrosa, es la formación de «tipo heroico».
- b) La que capacita para la previsión de las necesidades y para la coordinación de los esfuerzos, decididamente compleja, es la formación de «tipo orgánico».
- c) La que aspira al descubrimiento innovador del armamento mismo y de sus procedimientos de empleo, básicamente pragmática, es la formación de «tipo técnico».

d) La que busca la comprensión de la naturaleza de los conflictos humanos próximos al fenómeno de la misma guerra, fundamentalmente crítica, es la formación de «tipo humanista».

La renovada amplitud del abanico de las virtudes, que el militar de los tiempos futuros necesita incorporar a su modo de ser en el sentido señalado por estos cuatro tipos de formación, nos separa de la concepción puramente marcial de las virtudes militares y nos conduce al hondo deseo de paz de las sociedades contemporáneas. Lo que se pretende es una aproximación hacia la paz lograda desde posturas realistas. La guerra (para el militar una realidad sobrevenida), debe encontrar su salida hacia la paz, como realidad conseguida, sin que el precio de la vida entregada parezca excesivo para el que ama a su patria y desea el bien de los hombres.

En los próximos años, nuestro sistema militar de educación, como el de las naciones aliadas de la misma o análoga cultura, se propondrá llegar en todos los casos al ofrecimiento limpio de la imagen personal de hombría de bien que con el repertorio de las clásicas virtudes militares se dibuja.

Pero junto a esta oferta se colocará muy visible la exigencia de una marcada competencia profesional. El resumen de ambos esfuerzos será la posesión, en medida adecuada de los cuatro tipos de formación ya aludidos: el heroico, el orgánico, el técnico y el humanista. Y finalmente con la superación de otros estudios posteriores a los académicos o escolares se hará patente el progreso en los saberes que a estos mismos tipos de formación les son más necesarios. La educación permanente y renovada en otros centros de enseñanza, conforme el militar, marino o aviador vaya asumiendo altas responsabilidades, será el último paso.

Yo pienso que ya existe en avanzado estado de gestación un saber estratégico que propicia, en quienes a ello se aplican, la lógica relación entre los fines y los medios militares en dos momentos privilegiados de la posible acción militar: en el momento previo a la decisión, cuando el saber estratégico se expresa en la coherencia de los planes de operaciones y en el momento inmediato y posterior a las confrontaciones violentas, cuando se les propone la utilización racional de los resultados. Pero desde las cumbres del saber estratégico es de desear que se termine mirando a la paz entre las naciones y a la estabilidad social y política de la propia comunidad histórica con atención suma para percibir las supremas indicaciones precisamente desde allí, y antes en el sentido de «la disuasión», que evita la guerra, que en el de «la acción», donde la lucha se realiza.

Pienso, también, que los jóvenes de hoy tendrán a su alcance un saber logístico, es decir una logística de tono militar que se basará en el cálculo preciso de necesidades y de posibilidades para la acción. Y que contaremos en España con un saber práctico —la táctica— capaz de conformar los movimientos de

las unidades de tierra, mar y aire con los despliegues adecuados para el correcto empleo de sus medios.

Y creo, finalmente, que dispondremos de una gama de saberes técnicos en desarrollo que rozarán, por un lado, con la aventura deportiva y por el otro, con la investigación científica. El paracaidista, el esquiador, el escalador, el artificiero, el navegante de superficie o aéreo y el explorador de la profundidad de las aguas oceánicas de nuestros días de profesión militar se acercan, en la práctica de sus modos de actuación, a otros hombres de su propia sociedad que no piensan directamente en la guerra. Como tampoco se inspiran en la guerra hombres de ciencia que sirven en los ejércitos queriendo renovar las condiciones de vida y de trabajo de las unidades y con la noble finalidad de hacer más potente y respetable el prestigio del Estado a través de sus descubrimientos.

En el mundo del porvenir, según todas las previsiones, la competencia profesional de los militares tomará variados sentidos. Múltiples tareas se verán necesitadas de especial preparación. Hasta hace algunas décadas, en los pueblos más cargados de historia, se pensaba que la capacidad para el mando militar venía dada por el espíritu de la raza o por el carácter innato de unos pocos hombres sobresalientes. Sólo por la condición de su personalidad autoritaria —se pensaba— el héroe individual, aun en su versión obediente y abnegada, resolvía románticamente la situación de peligro y se ganaba un puesto en las plazas públicas y en la memoria de las gentes. Ésta es, ya hoy mismo, una idea abandonada.

Así será, a mi modo de ver, el sentido del cambio que en torno a los estudios militares acabará generándose en la sociedad española de los próximos años, respecto al cual es bueno que la gente joven vaya tomando pacíficamente posiciones. Porque, en definitiva, lo que llamamos plena profesionalización de las Fuerzas Armadas no es otra cosa que una pretensión histórica largo tiempo contenida, la de aproximar los contenidos éticos que se refieren a la moral del soldado a los contenidos también éticos del carácter del jefe militar.

El caballero, el héroe, el soldado y el militar

Caballero, héroe, soldado y militar son los cuatro tipos ideales —o mejor dicho tipos idealizados— que nos ha legado la civilización occidental a la hora de proponer los mejores logros de la forma de existencia que ésta considera propia del hombre de armas. En sus sucesivas concreciones históricas llenan las vicisitudes del segundo milenio de la Era Cristiana. No son, pues, ni unas figuras arquetípicas tomadas del milenio anterior al nacimiento de Jesús de Nazaret, ni tampoco son experiencias vitales comprendidas entre el acontecimiento del portal de Belén y los terrores del año 1000.

Occidente, cuando ha mirado con relativa simpatía al ámbito de la vida militar, ha considerado ejemplares, modélicas o simplemente valiosas exactamente a las cuatro figuras (o tipos ideales) del caballero, del héroe, del soldado y del militar. Las demás figuras, en definitiva, siempre podrían ser referidas a una de ellas.

Ciertamente que la realidad histórica exhibe múltiples grupos de gente armada donde podríamos subrayar virtudes o vicios, comportamientos admirables o conductas vituperables. Ofrece alusiones concretas a una cierta idea sobre el bien y sobre el mal que abundan en los testimonios sobre los guerreros arcaicos, primitivos o simplemente antiguos y que en los tiempos más recientes han venido a ser celebrados por los pueblos que se reclaman de su estirpe. Valen para ello también las biografías de los grandes capitanes a quienes se elogia en los textos de Hesiodo, Herodoto, Tucídides, Jenofonte, Julio César, Tito Livio, Tácito o Plutarco. Pero, en definitiva, ni los componentes anónimos de las falanges helénicas, ni los distinguidos legionarios de la península Itálica, ni los centuriones, ni los pretorianos, ni los miembros del orden ecuestre del Imperio Romano, ni los mismos cabecillas de las hordas de los bárbaros del Norte, pongo por caso, ofrecen una tipología ideal limpia de sombras. Constituyen, eso sí, un repertorio pleno de notabilidades, quizás cargado de concretas hazañas y hasta de virtudes mil veces recordadas. Anuncian, eso sí, afanes de ser imitados y reproducidos; pero, en síntesis, no dibujan ni diseñan un tipo ideal.

No obstante, la historia que denominamos militar (o historia de las campañas) aporta múltiples elementos con los que construir tales tipos con sólo seleccionar las cualidades más dignas de merecer fama. Es exactamente ésta la operación que se ha cumplido sobre los cuatro polos ya citados de la caballería, el heroísmo, la solidaridad y la competencia profesional. Nuestras cuatro figuras sugieren los rasgos que no debieron faltar ni en los guerreros ibéricos, ni en los hoplitas espartanos, ni en los catafractas helénicos, ni en los legionarios romanos (fueran o no centuriones y operaran o no como pretorianos) ni, finalmente, tampoco entre los fideles y gardingos de la España visigoda. El elenco de las virtudes marciales —y quizás de los vicios de la guerra— brotaría de la mera reconsideración de su existencia.

Nuestra atención, primero, se ha detenido sobre la experiencia de los cruzados medievales, sobre la de los mismos jenízaros y sobre la de los almogávares hasta llegar a las prácticas y a los ideales de los condottieros, de los lansquenets, de los franco-arqueros, de los milites (centroeuropeos o indianos) de los arcabuceros y mosqueteros que relevaron a los ballesteros y a los piqueros de la España de los Austrias. Después hemos reflexionado más aún sobre el modo de proceder de los escopeteros y fusileros del siglo XVIII (fueran o no aventureros y soldados de fortuna) antes de anotar las sensibilidades que atribuimos tanto a los soldados-ciudadanos del primer jacobismo francés, como a los

guerrilleros, a los partisanos, a los espadones y a los milicianos de los dos últimos siglos.

Todas estas realidades, dignas de reconsideración histórica, aparecen ante los ojos del espectador crítico al margen de su ejemplaridad. No nos sirven ni aislada ni conjuntamente para elaborar la tabla de virtudes propia del estilo militar de vida. En cambio, las figuras más atemporales (pero nunca intemporales) del caballero, del héroe, del soldado y del militar sí que nos dan suficiente base para ello sin que tengamos que identificarlas entre sí. Cada una tiene una personalidad muy acusada y en absoluto son ninguna de ellas una alteración de otra, sino una nueva realidad.

Nos quedamos, pues, con las figuras arquetípicas (ni abstractas del todo ni definitivamente concretas) del caballero tardomedieval, del héroe renacentista, del soldado del Siglo de las Luces, y del militar del romanticismo tal como han sido idealizadas a lo largo del segundo milenio, sólo porque con ellas queremos esbozar cual es el verdadero contenido de las virtudes de la profesión.

No es arbitrario nuestro punto cronológico de partida el año 1000. La cristiandad, ya afirmada en Occidente, por entonces se tomó en serio una posibilidad que nunca estuvo demasiado clara para los creyentes del primer milenio: la plena cristianización del estilo militante o combatiente de existencia. Se habían dado desde los tiempos evangélicos casos particulares de atención al cristianismo por parte de algunos hombres de armas. Los apóstoles se esmeraron en ponerlo de relieve. Acontecimientos inmediatos a la caída del Imperio Romano revelaron la posibilidad de conversiones a la fe en hombres armados que iban desde la idea del feudalismo laico a la vivencia de las virtudes teologales que serían puestas a la vista del pueblo. Pero hasta el año 1000, en la gran hora del simbolismo cristiano explicitado por el reformador del Cister, Bernardo de Claraval, no se dibujará en el horizonte como ejemplar la figura inequívoca del caballero orante y militante que voluntariamente se enmarcará en una orden de caballería.

El caballero resultante —una síntesis cristiana— no es un guerrero en sentido estricto. No será la guerra lo que determine su modo de ser, como tampoco fue la guerra lo que había definido al héroe clásico de las epopeyas de Homero. Los héroes que después conocerán los tiempos renacentistas en la estela del ideal caballeresco en absoluto quedarán circunscritos vitalmente a las coyunturas bélicas. Las guerras, los combates, las contiendas, las luchas, etc. ponen, sin duda, a prueba las cualidades del caballero. Éstas, no obstante, son otra cosa más compleja, a la cual deberíamos aludir con la expresión «forma» de vida o de existencia. También el héroe (renacentista y barroco) que le pedirá prestado su título a la Antigüedad clásica, se definirá por una actitud vital que abarcará a la guerra y a la paz. En frase que tomamos de Miguel de Unamuno, tanto el caballero medieval como el héroe renacentista (o barroco)

quieren ser héroes de carne y hueso, hombres de una sola pieza. Nada menos que todo un hombre.

Al caballero medieval y al héroe renacentista (o barroco), como luego al soldado del Siglo de las Luces o al militar del Romanticismo, no les cae bien del todo la calificación de guerreros, pero sí la de los hombres de armas. El artista que los representa en grandes lienzos o en estatuas de piedra prefiere mostrar a esas armas como sutil acompañamiento de una humanidad mejor que al hombre blandiéndolas contra un enemigo declarado. Estas cuatro figuras, hoy idealizadas, podrían aparecer en los trances de una batalla campal plébrica de gentes combatiendo, pero nunca lo harán como seres causantes de un daño contra el enemigo declarado. Lo suyo es aparecer serenos, mostrando una disponibilidad para el servicio y para el sacrificio. No nos hablan de un quehacer militante (o luchador) sino de unos sentimientos de afecto hacia quienes sirven o hacia quienes veneran. Se puede conceder que viven pendientes de la culminación de una hazaña personal donde se nos revela su valía, pero habrá que añadir que, primariamente, estaban orientados a la forja de su personalidad y, consecuentemente, al cumplimiento fiel o leal de una misión.

Los cuatro tipos ideales ocupan por derecho propio una posición central entre dos polos, el de la dura realidad y el de la pura idealidad. Los podemos vislumbrar, indistintamente, poniéndoles al costado de una realidad vivida, bien junto al Mío Cid, a Bayardo, a Hernán Cortés, a Turena, a Gustavo Adolfo, a Wallenstein, a Federico de Prusia y a Napoleón, o bien al costado de los personajes de ficción como fueron, respectivamente, Perceval, Lanzarote, Amadís de Gaula o Don Quijote de la Mancha, en todos los casos con la misma pretensión: iluminar la rocosa entraña de lo eterno. La posición central de los cuatro tipos ideales actúa como foco de convergencia de una moral sublime o sublimada. Caballero, héroe, soldado y militar son otras tantas figuras modélicas ya purificadas del polvo o del barro del camino. Cada una subraya las virtudes que resultan verdaderamente ajustadas a su concepción original. El caballero exhibe las virtudes humanísimas de la fidelidad y de la lealtad; el héroe proclama las meritorias virtudes de la valentía y de la abnegación; el soldado se ajusta a las virtudes, ya socializadas, de la subordinación y de la disciplina y el militar asume la efectividad de las virtudes, ya corporizadas, de la honorabilidad y del compañerismo.

El orden de aparición en el escenario histórico de nuestros cuatro tipos ideales está cargado de significado. Son figuras que se han ido revelando a lo largo del tiempo. Caballerosidad, heroísmo, solidaridad y competencia son los cuatro arquetipos éticos que el juego sucesivo de los tiempos ha entregado al hombre de armas occidental para su mejoramiento espiritual. Los cuatro horizontes éticos han dejado una huella ahora disponible para todo aquel que pretenda encarnar de nuevo lo que llamamos virtudes de la profesión de las armas.

La tradición caballerescas, el anhelo de heroicidad, el cuidado de la solidaridad y la búsqueda de competencia aparecen como tareas irrenunciables por frecuente que sea la presión de la modernidad por difuminar su vigencia social.

Cuatro contrafiguras salieron celosas al paso del creciente prestigio ganado por las correspondientes figuras, quizás con ánimo de desacreditarlas o, al menos, para denunciar el ocultamiento de una realidad más pobre, imperfecta y sucia que la idealidad proclamada. Son las contrafiguras, en principios literarias, del villano, del pícaro, del bandido y del rebelde. La nobleza del caballero desdeñará la vulgaridad del villano; la magnanimidad del héroe aborrecerá de la cobardía del pícaro; la obediencia del soldado contrarrestará la insumisión del bandido y la aplicación estudiosa del militar descalificará la improvisación caprichosa del rebelde. Pero, con todo, el villano, el pícaro, el bandido y el rebelde cumplirán, cada uno en su momento, una operación desmitificadora, quizás, con la secreta esperanza de abrir paso a nuevas formas de existencia que nada le deban a las circunstancias de la lucha con el riesgo de perecer.

Ya Max Scheler, en una obra breve que logró una influencia extraordinaria a principios del siglo xx, propuso tres modelos egregios para la educación de las minorías selectas, —el héroe, el genio (o sabio) y el santo—. Encomendaba al héroe, el culto al hecho sobresaliente, a la hazaña espectacular. Ponía en las manos del genio (o sabio), la forja de una obra de suma calidad. Exigía al santo, la culminación coherente de una vida impecable. Su discípulo Dietrich von Hildebrand, en su libro *Ética*, hablaba más bien del combatiente para englobar en su figura las cualidades morales de lo que venimos denominando caballero, héroe, soldado y militar. Un historiador francés, Duby, poco después, le daba suma importancia a la supervivencia del tríptico medieval, monjes, caballeros y rústicos en *Guerreros y campesinos. Desarrollo de la economía europea (500-1200)*. Otra obra suya del año 1976 sobre los oradores, laboratores y bellatores, ya había precisado la carga ejemplar de una originalidad sorprendente:

«En el siglo xiii, la caballería constituyó en el conjunto de Occidente un cuerpo bien delimitado y realmente establecido en el centro del edificio social. Se apropió de la superioridad y excelencia ligadas hasta entonces a la noción de nobleza. ¿Cómo finalmente la idea de nobleza vino a coincidir con la idea de caballería?»

George Duby nos concretaba de este modo el punto de arranque de la innovación medieval que yo prefiero llamar la síntesis cristiana de la caballería:

«Es exactamente en el año 971 cuando la palabra *miles* aparece en las actas que se han conservado. En el año 1075 los *miles* (milites, en realidad, en lugar de bellatores) son los hombres que ocupan cierta posición entre los *nobiles* (nobles de nacimiento) y los *rusticis* (campesinos).»

Pues bien, los milites (mejor aún, caballeros) se atienen no a ser los príncipes, (próceres u optimates de la sociedad feudal) sino los servidores públicos en la sede del emperador que concilian dos maneras de ser *militares*, o de militar una en orden a Dios y otra en orden al bien común:

«El caballero tendrá que reunir protección de pobres y persecución de los enemigos de la Iglesia. Defiende como *bellator* a los otros dos órdenes indefensos, el orden de los *oratores* (monjes), el orden de los *laboratores* (campesinos).»

Lo verdaderamente original será que la incorporación de los milites (caballeros) a la clase nobiliaria fue apoyada por la Iglesia, que elaboró por entonces el concepto de *Militae Christi*. Es ésta síntesis cristiana (que denominamos caballeridad) lo que abre una época grande —milenaria— ciertamente diferente, para cumplir la pretensión castrense de vivir virtuosa y ejemplarmente un género de existencia hasta entonces inédito.

La expresión «mitad monje, mitad soldado», luego generalizada, no significa una mixtura en la que el monacato (el alma) dirige y la caballería (el cuerpo) ejecuta sino una valiosa síntesis de lo teologal con lo cardinal que se genera a favor del entendimiento misional (o misionero) de la criatura humana que dispone de armas. El caballero se sabe, en el origen, «una criatura» de Dios y en el destino, «un enviado» de Dios legitimado para un preciso empleo de esas armas. En realidad el caballero no es ni una concreción del héroe, ni otra versión del santo, ni tampoco del sabio de Scheler. Es verdad que, como después ocurrirá con el héroe renacentista (o barroco), con el soldado ilustrado y con el militar romántico, lo suyo será vivir marcado también por los valores intelectuales o espirituales. Pero, en definitiva, lo suyo no se restringirá a la realización de un acto aislado (hazaña). Se desbordará hacia las buenas obras y hacia la plenitud de una forma de existencia que se vive incorporando los valores de la mente y del espíritu, tanto más cuando más precisamente se atenga al ideal expresado por San Bernardo.

Conviene que le demos a partir de este momento más juego al contraste tipo ideal y contrafigura. La primera contraposición caballero-villano —sería más preciso decir caballeridad versus villanía— adquiere su contenido más nítido en una época donde se concede al príncipe (emperador o rey) la obligación de sostener a la comunidad sobre el buen camino, algo que el dominico francés de nuestro siglo, Ives Congar, expresaba de este modo en Jalones para una teología del laicado:

«Durante el régimen de simbiosis entre la Iglesia y la Sociedad temporal, característico de la Cristiandad, un príncipe como Carlomagno rige con toda verdad el pueblo de Dios, convoca concilios, promulga cánones, decretos litúrgicos, hace de sus capitulaciones documentos eclesiásticos.»

El príncipe admite límites, por ejemplo, el del derecho divino y el del dogma, un dominio siempre propio del sacerdocio, pero su poder llegó a tener un carácter sagrado, que será hecho patente en una consagración tal que se reproducirá luego en las ceremonias de armadura del caballero. Y es que, en el siglo xi, la devoción de los fieles estaba de hecho polarizada por vez primera hacia los santos guerreros patronos de caballería, como San Miguel, San Mauricio, San Teodoro, San Jorge y San Gervasio:

«Entre Carlomagno y San Luis, sobre todo durante las Cruzadas, vemos una valoración de la vida laica o profana en cuanto cristiana o santa, pero apenas se aprecia otra cosa —añade Congar— que el compromiso militante del tipo guerrero o caballeresco. La literatura y el arte nos muestran al caballero como ideal del humanismo cristiano de la época.»

Esto es lo que separa al caballero del villano: que el género de vida de este último no se formaliza como humanismo cristiano de ningún modo y que el villano queda relegado (injustamente por cierto) a una subespecie de paganía. Erasmo pondrá en conexión íntima al príncipe cristiano con el caballero cristiano y nunca con el villano rural, como luego Rivadeneira y antes que él Tomás Moro e Ignacio de Loyola. Nada parecido harán con el villano. Maquiavelo romperá aquel lazo. *El Príncipe* de Maquiavelo se desprenderá del, a su juicio, peso muerto de tal tipo de caballerosidad, sin plantearse siquiera si la ruptura con la ética cristiana desemboca o no en la villanía. *El Cortesano* de Baltasar de Castiglione intentará salvar lo que el Renacimiento se había propuesto demoler de otro modo, en principio, manteniendo al caballero disponible en la corte, a veces en presencia del rey pero siempre en lugares negados al villano. Por su parte (de creer a Jean Huizinga en *El otoño de la Edad Media* o a Claudio Sánchez de Albornoz en *España, un enigma histórico*) otros —los hidalgos— buscarán la salvación del ideal caballeresco proponiendo una alabanza de aldea junto a un menosprecio de corte, en definitiva, un método al parecer válido para engendrar la figura del «caballero villano» que consideran más limpia que la del «cortesano» del siglo xv. Pero, en definitiva, la crisis práctica en la literatura de los «espejos de príncipes» será paralela en todo al abandono de los «libros de caballería». Pero, de paso, donde hubo villanía rural habrá finalmente hidalguía urbana, no caballerosidad campal o quijotesca.

Una segunda contraposición héroe-pícaro quedará pronto situada en el primer plano de las letras, por obra del retorno de la antigüedad clásica a la tabla de los valores más excelsos. El desplazamiento de la vida social a un espacio que no es la aldea, sino la ciudad, le da oportunidades máximas a la ejemplaridad del «hidalgo», no sin antes haber intentado la proclama del «príncipe» como verdadero y único «héroe». Carlos de Gante y Francisco de Valois se afirman

como seres heroicos, incomparables e insustituibles en sí mismos considerados, y no tanto por la misión que asumen sino por el destino que se les supone. La magnificencia del soberano (por la gracia de Dios) en parte se respeta, pero no se tolera que se refleje en sus inmediatos servidores. La realidad se anuncia más bien apicarada que heroica allí donde anidan las gentes de pluma con sentido crítico, como Quevedo.

Conviene precisar que ni el héroe renacentista ni el pícaro barroco son guerreros en trance de misionar. Ni siquiera son combatientes, una tarea que se deposita en los hidalgos y campesinos adheridos a los tercios de Italia y Flandes (señores soldados a su modo) o incorporados a los milites indianos de la conquista. Son la figura y la contrafigura en cuya estela se instala el hidalgo (entendido como hombre de bien nada propicio a coexistir con el mal). Don Quijote de la Mancha (Cervantes) se separa tanto de Guzmán de Alfarache (Mateo Alemán) como de la pareja Andrenio-Crítilo de Baltasar Gracián para decir en público que su ingenioso hidalgo ha perdido la confianza en el poder y que sólo confía en su propia virtud... además de en la ayuda de Dios para recorrer campos abiertos, que no ciudades cortesanas o castillos señoriales.

La tercera contraposición, soldado-bandido, será más difícil de explicar, sobre todo si se la quiere interpretar como fruto del espíritu de las luces. El binomio está radicalmente al margen tanto del poder imperial como del saber helénico y desde luego de la gracia cristiana, aunque no de la virtud estoica. Se ha abandonado la retórica de la caballería en los altos niveles sociales y se ha renunciado a ver en los soberanos o en sus validos la ejemplaridad de lo heroico. La búsqueda ilustrada de la solidaridad se hace en brazos de la compasión del fuerte hacia el débil, para recomendar en el ámbito de la milicia a los capitanes una actitud nueva pero tranquilizadora. El sentido venía anunciado por un verso de Calderón de la Barca:

«Aquí la más principal hazaña es obedecer y el modo como ha de ser es ni pedir ni rehusar.»

Lo que estaba oculto, —la moral del soldado honrado de Infantería— al brotar al primer plano, deja en la sombra al artificio de lo heroico y a la ceremonia caballeresca para dar lugar al elogio del anonimato. El contrapunto cortesano —la sonrisa irónica hacia el bandido— consiste esencialmente en una tolerancia del vicio y en un social desplazamiento hacia la virtud menor, doméstica, que se atribuye al gentilhomme (*gentleman* para los anglosajones). Es el triunfo del buen sentido que se adorna de gentileza y galantería para expresar que la paz perpetua sería posible con sólo soportar una cierta dosis de un bandillaje divertido, allí donde acaba de triunfar una asamblea de ciudadanos que no de vasallos.

Si el soldado toma las virtudes (que le eliminan de las chusmas y de las soldadescas) y si el bandido acepta las reglas de juego (donde quepan la generosidad y la simpatía) el reinado del gentilhombre burgués será posible, porque se habrá recuperado el paraíso perdido para toda una capa social.

La última contraposición, militar-rebelde, podría ser contemplada todavía, como más marginal a la vida de las élites verdaderamente decisivas y más conveniente para las aspiraciones de las masas de obreros y trabajadores. Si la Ilustración le pedía a los ejércitos subordinación y disciplina, además de una cierta tolerancia del discreto bandillaje, el Romanticismo les pide honorabilidad y compañerismo, con una sola condición, eficacia suma, competencia grande, en definitiva para la rápida superación de las quiebras de la estabilidad. No se trata de la aceptación entusiasta del *ethos* del militar de carrera, en aras de la espectacularidad de un temperamento belicoso, sino de la fijación de una pauta de conducta que es útil y que opera con el mínimo daño para la comunidad. La profesionalidad del militar de carrera se contrapone a la espontaneidad intuitiva del rebelde sin causa, del ser desligado de cualquier compromiso moral, para dejar así franco para las multitudes un amplio territorio donde gozar de la vida en régimen de seguridad social.

El contraste militar-rebelde se explica como viable en el siglo xx porque lo verdaderamente pretendido es arrojar a la periferia de la problemática vigente en la sociedad actual todo lo que suene a conflicto bélico, a ruido de sables o a disturbio social. La sociedad del bienestar debe edificarse sobre el hombre honesto, antítesis tanto del militar como del rebelde. El hombre honesto no es el hombre de una pieza, echado de menos por Unamuno, ni el hombre masa, temido por Ortega y Gasset, sino el ser para la muerte de Martín Heidegger y sus estoicos seguidores. El hombre honesto es el factor común de un racimo de profesionalidades irreductibles entre sí: es la cuba-madre de licores muy diferenciados por especialidades propias de la sociedad sin guerras. El hombre honesto será la expresión de una sociedad permisiva o tolerante que se opone tibiamente a la persistencia de comunidades obedientes al ideal, pero no a la efectividad de asociaciones libres en defensa del interés.

Este triple juego (tipo ideal-contrafigura-imágenes de referencia) ha producido, pues, hasta tres series de consideraciones morales quasi arquetípicas:

- a) La de los tipos ideales, sucesivamente vigentes, del caballero, del héroe, del soldado y del militar, que manifiestan voluntad de perfección y que aspiran a una calidad ética reconocida socialmente.
- b) La de las contrafiguras literarias, también sucesivamente vigentes, del villano, del pícaro, del bandido y del rebelde, que tienden a beneficiarse vicariamente de los fracasos reales de quienes encarnaban aquellos tipos ideales.
- c) La de las referencias que otorgan un cierto sentido ambiental a los contrastes dados entre figuras y contrafiguras, como son las imágenes respetables del príncipe, del hidalgo, del gentilhombre y del hombre honesto.

El seguimiento del juego dado a la historia occidental por todo ello resulta apasionante. Primero, parece que se acepta la preeminencia del caballero y que se sublima más aún la presencia del héroe. Después, parece que se deja ver como alternativa más sincera la vigencia social del villano y del pícaro, salvando así de algún modo la superior calidad del príncipe y del hidalgo. Más tarde, parece que se opta por la tolerancia de las figuras del soldado y del militar no sin ofrecer una simpática atención al bandido y al rebelde para preferir, en definitiva, el nuevo tránsito entre la discreción del gentilhomme y la modestia del hombre honesto, teñidas ambas de mediocridad.

Hemos restringido hasta ahora la mirada al milenio que termina y nos hemos concentrado en desvelar en su transcurso la génesis de las virtudes de la profesión de las armas. Si hubiéramos ampliado el horizonte hasta comprender al milenio anterior a la Encarnación de Cristo, con ánimo de conocer al hombre precristiano, a través de los testimonios literarios, habríamos encontrado todo o mucho de lo que un sacerdote jesuita ha incorporado a su obra *El hombre imaginario. Una antropología literaria* (1995), es decir, una interesantísima sucesión de arquetipos humanos, dotada de un cierto sentido desvalorizador. Los modelos más remotos en el tiempo aquí tienen superior entidad que los tipos contemporáneos a nosotros mismos. ¿Cuál podría ser la explicación del fenómeno?

La insinuaba Mircea Eliade en su *Tratado de Historia de las Religiones* (1948) con estas palabras:

«A cada nuevo paso se hacen más densos el conflicto y los personajes dramáticos, se oscurece la transparencia originaria y se multiplican las notas específicas de color local. Pero los modelos transmitidos desde el pasado más remoto no pierden su poder de reactualización. Siguen siendo válidos para la conciencia moderna... El arquetipo sigue siendo creador, aún después de haberse degradado.»

El jesuita Antonio Blanch lo confirma: Es tenaz la permanencia en el hombre moderno de los principales esquemas míticos, aunque se vean degradados según este proceso. Quedan lejos los arquetipos que superan lo que Eliade llamó «las pruebas del héroe». Más cerca de nosotros aparecen los arquetipos más bien dispuestos a recorrer «el camino hacia el centro», queremos decir, hacia la moderación propia del discreto. Y al final, surgen junto a nosotros los personajes dotados de un fuerte «realismo desmitificador» que lo es de cualquier paraíso, utopía o isla afortunada que haya de ser conquistada por un hombre excepcional.

Y es que, conforme nos sumergimos en lo más moderno todavía, se nos va haciendo más difícil la concreción (tanto en seres vivos como en personajes de ficción) de las virtudes profesionales propias del hombre de armas. Lo que la

literatura más reciente nos ofrece ya no son elencos de virtudes, sino tratados de las pasiones o teorías de los sentimientos. Lo constataba Eric Fromm en *Anatomía de la destructividad* (1978):

«Las pasiones transforman al hombre desde un mero objeto en un héroe, en un ser que a pesar de tremendas dificultades, procura dar sentido a su existencia.»

Nótese que se habla de pasiones y no de virtudes y que se sugiere un héroe más estoico que creyente y esperanzado, que operará ateniéndose sólo al sentido que él mismo le da a su vida antes que al sentido que el acto creador ha preparado para cada hombre. La representación estética, —nunca ética— de los sentimientos y pasiones constituye para muchos autores de la Edad Moderna la tarea a la que se aplican sus mejores talentos.

Nada hay, aquí y ahora, similar al ofrecimiento de unos modelos capaces de suscitar voluntad de seguimiento fiel, como quería Homero se hiciera con los héroes de la *Iliada* o de la *Odisea*. Para Homero —como para Virgilio en la *Eneida*— el hombre auténtico sería aquel que, habiendo nacido afortunado, acertara a manifestar su nobleza mediante hazañas admirables.

En definitiva, el héroe literario —el personaje protagonista de las obras maestras de la literatura universal más reciente— ha culminado un recorrido que va desde los tipos heroicos de las épocas clásicas hasta los antihéroes literarios de nuestros días, siempre vaciando de impulsos éticos al arquetipo original:

«Los autores clásicos antiguos... descubrieron la identidad humana como resultado del ejercicio de una serie de virtudes (heroísmo, serenidad, etc.) que surgían directamente del centro del espíritu, esa parte esencialmente constitutiva que llamaban alma. Y puede decirse, en general, que tal visión antropológica fue mantenida a lo largo de todos los siglos clásicos posteriores (siglos de oro) con autores tan representativos como Shakespeare, Tirso, Lope de Vega, Corneille o Racine. Las obras maestras de estos autores también clásicos proponen los mismos criterios sobre la identidad humana que había propiciado la Antigüedad grecolatina.»

Esta imagen todavía sobresaliente del hombre «clásico» resulta hoy mucho menos imitable para nosotros, quizás por causa de su constante referencia a una «grandeza de alma» (magnanimidad) que pretendía distinguir, separándoles de la masa, a ciertos individuos privilegiados. Y esto es exactamente lo que la modernidad no tolera: la conciencia elemental de una distinción ética que se derive del humanismo de las armas.

Y es que el último grito del neoclasicismo, —el que en su periodo de vigencia dieron los románticos— dejó lista para sentencia en nuestro siglo xx la pri-

macía de la emotividad sobre el razonamiento que sigue abierto a la espiritualidad:

«Fueron sobre todo los historiadores idealistas y no pocos pensadores románticos (Herder, Schelling, Carlyle y Emerson) quienes, más insistieron en la necesidad de proponer héroes a la admiración del pueblo, unas veces como líderes políticos (Alejandro, César, Cronwell y Napoleón) y otras como profetas (Jesús, Mahoma y Lutero) pero siempre como faros para nuestra navegación individual y colectiva.»

Ahora bien, hoy entendemos que no se trata de proponer héroes, (ni líderes políticos ni profetas) sino de dignificar la conducta del hombre cuando ésta se dirige en verdad a un fin noble (que no sea fatal acabamiento sino gloria). Se trata de ofrecer un arte de navegar hacia la tierra prometida a impulsos, no tanto de la «virtud» en abstracto, como de las virtudes concretas debidamente ajustadas a cada situación. Las cuatro grandes categorías de héroes que, según Antonio Blanch se corresponden a cuatro épocas culturales, a su juicio, bien establecidas, contienen lo esencial del proceso, que habría de ser revisado para corregirlo: el héroe clásico, el héroe caballeresco, el héroe romántico y el héroe moderno (o el antihéroe). La Historia carecería de sentido si todo el devenir se redujera a la definitiva victoria del antihéroe sobre todos los heroísmos.

Lo correcto, a mi modo de ver las cosas (y sólo para nuestro objeto, —el cuidado de las virtudes de la profesión de las armas—) sería mitigar la omnipresencia de la heroicidad, incluso en el punto de partida clásico, hasta reducirla sólo a la segunda de otras cuatro categorías que considero válidas para el milenio que se está acabando: la categoría del caballero, que sólo tangencialmente procede del héroe clásico; la categoría del héroe, que circunscribimos a un retorno incoado desde la Cristiandad hacia la Antigüedad clásica; la categoría del soldado, que entendemos se deriva de una crisis europea del ideal heroico agotado durante el Barroco y la categoría del militar, que interpretamos en el sentido de una réplica al Romanticismo formulada desde el ideal de la eficacia.

Las cuatro virtudes públicas de la modernidad

No cabe ninguna duda al afirmar que el sentido que la modernidad impone actualmente a los ejércitos está dominado por la idea misma de «virtud pública», cuando se refiere a los valores morales. En principio, no se trata de eliminar a las virtudes de los tratados de ética; pero sí de acotar para la moralidad militar un espacio donde no tengan entrada las virtudes privadas, personales o íntimas que el hombre de todos los tiempos había intentado practicar para mejor valorarse a sí mismo. «La virtud pública» se ha constituido, pues, en la referencia moral por excelencia, también para los tratadistas militares que no renuncian a la puesta a punto de una nueva ética de virtudes.

Se podría deducir de ello, en aras de la modernización del sector militar de la sociedad, que ya no estamos en condiciones de seguir defendiendo que la ética de la profesión haya de ser «una ética de virtudes» (en principio, tradicionales o clásicas) sino a lo sumo otra ética de virtudes (nuevas o modernas).

Cabe pensar que lo que se nos exigía a los militares hasta ahora, era una actitud a favor de «la ética formal del deber abstracto», (individualista mejor que personalista, al modo de la tradición estoica del griego Crisipo o del romano Cicerón) tal como todavía se percibe en Manuel Kant. El deber suplantaba a las virtudes y lo hacía desde el fondo de la conciencia individual, procurando, eso sí que lo decidido como bueno pudiera ser compartido por la generalidad de las gentes.

Contra este planteamiento decimonónico se forjó «la ética material de los valores concretos» (tal como ha sido explicada en el siglo xx por Max Scheler) ahora con la atención puesta en lo moralmente relevante en sí mismo considerado. Más aún, las demás teorías éticas personalistas se han opuesto «al imperio de la norma jurídica positiva» que realmente se estaba imponiendo en los años de transición del siglo xx al siglo xxi, en línea primero con los escritos de Bertrand Russel y de Norberto Bobbio o, más tarde, de John Rawls. Un derecho positivo, — más bien un Derecho Penal —, es lo que determina pragmáticamente en nuestros días lo que es justo para el militar y como tal objeto de obligación. El derecho se hace autónomo respecto a la ética, — a cualquier ética — y se nos muestra suficiente para imponer comportamientos política y socialmente correctos. La vigencia de la Ley hace innecesario el recurso al deber.

En definitiva o replegamos al género militar de vida a un problema individual de conciencia (o de honor) donde cada miembro de la profesión de las armas se juzga a sí mismo y, en su caso, se autocastiga lavando con sangre propia sus pérdidas de honorabilidad o depositamos la posible calidad ética de nuestra dedicación a la carrera de las armas en normas de naturaleza jurídica — disciplinarias en suma — cuyo incumplimiento se remite a los Tribunales de Justicia. O nos replegamos al dictado de un código del «honor» o lo relegamos todo a un Código Penal. Todo, en principio, antes que propiciar un retorno a alguna forma de ética de virtudes concretas.

En síntesis, podríamos concluir que se trataba de un triunfo casi absoluto en el sector militar de la sociedad de lo que llamaba Max Weber «ética de la responsabilidad» sobre «la ética de la convicción». Más aún, creemos que se trata del alza de unas actitudes concebidas para las Fuerzas Armadas que no se corresponden exactamente con la actitud practicada en la sociedad civil. En ésta lo que se practica («una ética de la felicidad») aparece como una victoria casi total del emotivismo («una ética de los sentimientos»), según la cual lo verdadero, lo bueno, lo bello y lo justo vienen determinados por un modo intuitivo de sentirse cada ser humano a gusto, desligado de las obligaciones jurídicas, de los deberes morales y de las virtudes en cuanto tales.

A mi juicio, conviene defender y proclamar —incluso en aras del sentido explícito en una teoría de la modernización de las mentalidades— que «la ética vivida» (no tanto «la ética pensada») por los militares de nuestro tiempo, quiere seguir siendo una ética de virtudes, pero no exactamente de las virtudes clásicas o tradicionales, sino de otras virtudes. Se están viviendo unas nuevas formas de solidaridad en la acción o de solidaridad de los sentimientos donde se nos revela que lo tradicional está en crisis sin que todavía estén suficientemente fundamentadas las virtudes verdaderamente modernas. Y esta operación modernizadora de la ética profesional se merece una atención notable, más notable que la mera preocupación por sus aciertos ocasionales.

En definitiva, se nos dice que conviene optar ahora mismo por «las virtudes modernas», en oposición franca a las virtudes tradicionales. Y para empezar a definir los pasos lo que se hace es llevar hasta sus últimas consecuencias la búsqueda de los nombres nuevos que habrán de darse a los modernos conceptos de subordinación, disciplina, honorabilidad y compañerismo, eso sí, dando por clausurados todos los intentos por revitalizar los antiguos conceptos de fidelidad, lealtad, valentía y abnegación. En esto consistiría el cambio.

La operación de relevo no termina aquí. Porque no bastará clasificar a las virtudes en antiguas y modernas. Todas ellas, por su propia naturaleza, pueden ser más bien unas virtudes personales o más bien, «unas virtudes sociales». Habrá, pues, que darle superior juego, entre las cuatro virtudes ya signadas como modernas, a la disciplina y al compañerismo, porque contrastan con el carácter personalizado que todavía retienen la subordinación y la honorabilidad.

Y aún hay más. La culminación definitiva del proceso tendrá lugar cuando se rehuya del ensimismamiento y se opte por la alteridad, incluso después de haberse quedado a solas con las dos «virtudes sociales» (disciplina y compañerismo) que apenas guardan relación con las virtudes tradicionales. Si se profundizara en lo que ganara más alteridad todavía, el binomio de actitudes que lo aclararía todo sería el que dejara a un lado como impropias a las virtudes heroicas y pusiera en el primer plano de la atención a «las virtudes discretas». Y lo que resultará de esta tercera reducción será el elogio al compañerismo, incluso en demérito de la disciplina.

Lo social antes que lo personal, lo público antes que lo privado, lo discreto antes que lo heroico. He aquí lo que se nos decanta entre las manos cuando llevamos hacia delante la operación alternativa típicamente moderna, es decir, la que opta por lo más moderno frente a lo más tradicional en el ámbito castrense.

Como vemos, la modernidad aplicada al género militar de vida opera, al proceder a la revisión de «las virtudes marciales», queremos decir de la profesión de las armas —excluyendo mejor que desarrollando—. Excluye, primero, a las

virtudes que considera tradicionales y lo hace propiciando una solidaridad en la acción o una solidaridad de los sentimientos de nuevo cuño. Excluye, en segundo lugar, a las virtudes que considera personales o privadas, y lo hace salvando del abandono a cuanto considera social o público. Excluye, finalmente, a las virtudes que considera propicias a un ensimismamiento íntimo mejor que a una alteridad dialógica y lo hace valorando la discreción sobre la heroicidad. La modernidad alienta y fomenta en el seno de los ejércitos virtudes modernas, sociales y discretas, en definitiva, públicas. Y nada más público que la exhibición de alguna forma de compañerismo.

El proceso de exclusiones salva, ante todo, al «compañerismo» al que le tolera, unas veces, si viene aderezado con la virtud de «la subordinación» —es lo propio del liberalismo político—, le tolera otras veces, si viene unido con la virtud de «la disciplina» —es lo propio del socialismo político— y le tolera en última instancia si se funde excepcionalmente con la virtud de «la honorabilidad» durante los trances difíciles —es lo propio del conservadurismo político.

La nueva profesionalidad de los antaño caballeros leales, héroes valientes, ilustres soldados o competentes militares de carrera se reducirá, en principio, a generar en los cuarteles un peculiar «compañerismo» que les aporte una conciencia (o una vivencia, mejor) de identidad al alcance de todos los profesionales, es decir, que no acarrea jerarquía ni distinción alguna entre ellos. A lo sumo, la modernidad trataría de conceder la existencia de un hueco para el ejercicio de «la subordinación», en aras de la eficacia —entiéndase subordinación al poder establecido—; otro hueco para el ejercicio de «la disciplina», en aras de la armonía —entiéndase disciplina respecto a la ley positiva— y un tercer hueco para el ejercicio de «la honorabilidad», en aras de la dignidad —entiéndase honorabilidad respecto a la propia conciencia.

El soldado profesional —el profesional de los tiempos futuros, que ya no será un militar de carrera— habrá de practicar el arte de la camaradería y de la amistad como si fuera la actitud, virtud o hábito básica de los ejércitos, sin dejar de ser un hombre subordinado al poder, disciplinado a la ordenanza y honrado para su conciencia, según el signo de la situación que esté atravesando la unidad donde esté encuadrado.

Este proceso ético de exclusiones sucesivas de lo tradicional, que no el siempre deseable desarrollo de sus virtualidades, podría ser vivido de manera más fecunda o más creativa si se percibiera también como una búsqueda de las virtudes modernas, todas ellas públicas, sociales y discretas, que quiere para sí misma la sociedad civil. Me refiero a la sinceridad, la autenticidad, la solidaridad y la responsabilidad que tanto se promueven, aquí y ahora, desde las cátedras universitarias.

Y es que «la sinceridad, la autenticidad, la solidaridad y la responsabilidad» están siendo, o queriendo ser, el modelo alternativo a los dos sistemas de ética ciertamente tradicionales, el de las hábitos teologales de la fe, la esperanza y la caridad y el de las virtudes cardinales de la prudencia, la justicia, la fortaleza y la templanza. En principio, cabría considerar que sólo ha alcanzado a ser un subsistema de actividades nuevas, demasiado ancladas todavía en el subjetivismo y en la emotividad, es decir, en una ética de sentimientos. Pero que podría llegar a metas más altas.

La «sinceridad» funciona como una actitud paralela (pero no convergente ni divergente) a lo que la historia del pensamiento ético ha sintetizado en la expresión fe prudente. Lo que ocurre es que el aplauso al hombre sincero se produce porque descarta a la falsedad y a la hipocresía, no porque desde la sinceridad se frene el vicio. La confesión descarada de un vicio tiende a indultar al vicioso en la medida en que no nos oculte su debilidad farisaicamente.

«La autenticidad» aparece como una actitud paralela a lo que se ha concretado en la expresión esperanza fuerte. Lo que ocurre es que el aplauso al hombre auténtico se produce únicamente porque descarta a la pícaro apariencia, a la imitación, no porque desde la autenticidad se pretenda un avance en la perfección ética. La exhibición impúdica de un modo peculiar de ser tiende a darse por correcta aunque en sí mismo ese modo irrepetible de conducta no sea admirable ni modélico para los demás.

«La solidaridad» aparece también en paralelo a lo que significa caridad templada. Lo que ocurre es que el aplauso al hombre solidario se produce sólo porque renuncia al egoísmo o al endiosamiento arrogante de sí mismo, no porque desde la solidaridad se pretenda una salvación del hermano. La proclama de una armonía con las sensibilidades ajenas tiende a ser valorada al margen de la naturaleza del proyecto sugestivo de vida en común que se ofrece.

«La responsabilidad» irrumpe en paralelo a la noción omnicomprensiva de justicia social. Lo que ocurre es que el aplauso al hombre responsable se identifica en la medida en que se refiere al peso de una norma jurídica y no al respeto o a la veneración de una autoridad personal. No es fruto del afán por ser tenido por justo sino del afán de hacer justicia sobre todo aquel que vulnera la norma. El infierno, como decía Sartre, son los otros. Siempre hay un «otro» a quien someter a los tribunales en lugar de un «yo» a quien examinar en justicia sobre las consecuencias de sus actos.

Sinceridad puede querer decir mi verdad y no «la verdad». Autenticidad puede querer decir mi bien y no «el bien». Solidaridad puede querer decir nuestra belleza y no «la belleza» y responsabilidad puede querer decir nuestra justicia y no «la justicia». Estas cuatro virtudes públicas y genéricas, tan encomiadas por los tiempos modernos no son fáciles de transferir hacia la especificidad de la profe-

sión de las armas; pero nos dejan ver un contenido, —mejor unos contenidos complementarios entre sí— que no pueden faltar ni en la sociedad civil ni en el seno de las Instituciones militares. No apuntan ni hacia el santo, ni hacia el héroe, ni hacia el genio, ni hacia el justo. Apuntan hacia el hombre, en tanto agente, en tanto ejecutivo, a cargo de unas misiones que le vienen dadas al militar desde la Ley o desde la Ordenanza. No en cuanto al actor que representa el vigor de un carácter o en cuanto al autor que forja una personalidad moral al hilo de su existencia. Cada ser humano, sincero, auténtico, solidario y responsable puede ser o estar siendo un soldado profesional, si voluntariamente lo desea o se lo propone; pero lo contrario es más claro todavía. Ningún soldado profesional puede dejar de lado la tarea de ser sincero, auténtico, solidario y responsable, si quiere ser aceptado por la modernidad. Éste es su problema.

Hemos calificado de actitudes éticas paralelas y no de actitudes éticas convergentes a las que llevan al subsistema moderno de virtudes públicas respecto a las que constituyeron desde tiempos inmemoriales al sistema cardinal de virtudes. Pero, a mi juicio, este planteamiento reductor de exigencias se nos podría convertir en una manera de eludir una cuestión nada baladí. Al no atrevernos a afirmar su probable convergencia con lo cardinal o teológico y sí su normal paralelismo no nos hemos lanzado a negar su más que posible divergencia.

Al lector de estas consideraciones no debemos ocultarle la posibilidad de que se dé una divergencia de hecho entre el nuevo subsistema de actitudes públicas y el viejo sistema de virtudes cardinales, matizado éste por el sistema de hábitos teológicos, que se imponga en la realidad social. Si en «la sinceridad» se busca el descaro, es decir, el ajuste al temperamento pasional de cada cual, si en «la autenticidad» se busca la licencia para fijar libre y arbitrariamente una valoración de las conductas del todo individualizada, si en «la solidaridad» se busca la defensa de un modo de vivir apenas exigente, es decir, mínimo en nobleza y máximo en vulgaridad y si en «la responsabilidad» se busca únicamente la oportunidad de aplicar la ley al adversario en lugar de tomar conciencia del precio que debemos pagar (aprecio) como criaturas por el don de la libertad, estas cuatro actitudes públicas se nos harán, día a día, más incompatibles todavía con el doble subsistema de actitudes que hemos considerado válido para regular adecuadamente las relaciones de mando y obediencia y las relaciones de amistad y hostilidad inherentes al género militar de vida. También, —y esto es mucho más grave— el subsistema de actitudes públicas aceptado generalmente como propio de la modernidad se nos hará incompatible con el ordenado ejercicio de las virtudes cardinales y de las hábitos teológicos, en un plazo más o menos largo de tiempo.

SÉPTIMA SESIÓN

**MERCADO INTERIOR EUROPEO
Y LA INDUSTRIA DEL ARMAMENTO**

MERCADO INTERIOR Y LA INDUSTRIA DEL ARMAMENTO

Por MANUEL MEDINA ORTEGA

El mercado interior europeo

Cuando se estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) en el año 1958, el objetivo inmediato era la consecución de un mercado común mediante una unión aduanera. La unión aduanera exige la desaparición de los aranceles interiores y el establecimiento de un arancel común frente al exterior, suprimiéndose las restricciones cuantitativas y las medidas de efecto equivalente. El mercado común garantizaría también la libre circulación de personas, sobre todo de los trabajadores asalariados, la libre prestación de servicios, y un cierto grado de apertura de los mercados de capitales. El sistema se completaba con medidas dirigidas a mantener la libre competencia, mediante la prohibición de acuerdos que restringieran la competencia, prohibiendo los acuerdos monopolísticos, el abuso de posición dominante y las ayudas públicas a las empresas.

A pesar de lo ambicioso de los objetivos, en el año 1970 se había conseguido ya la unión aduanera, se habían eliminado los contingentes en el comercio interior y se inició la armonización fiscal a través del establecimiento generalizado del Impuesto sobre el Valor Añadido. También se consiguió la libre circulación de los trabajadores asalariados, y la Comisión se consolidó como autoridad antimonopolio, impidiendo las prácticas abusivas y limitando las ayudas públicas, sometiendo los acuerdos entre empresas a un control comunitario.

Después de este éxito inicial se produjo, sin embargo, un cierto estancamiento en la eliminación de las barreras interiores. A través de las reglamentaciones técnicas nacionales, los Estados limitaban la importación de productos procedentes de otros países comunitarios, e impedían la libre prestación de servi-

cios. De hecho, hasta mediados de los años noventa seguían manteniéndose las fronteras entre los Estados miembros, aunque se hubiera reducido el nivel de protección nacional.

En 1982, el Consejo Europeo o (Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno) lanzó una nueva expresión, la de «mercado interior», consistente en «un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada». En marzo del año 1985, el Consejo Europeo de Bruselas, solicitó a la Comisión que estableciera un programa y un calendario de ejecución del mercado interior, fijando como fecha límite el año 1992. La Comisión elaboró un *Libro Blanco* al respecto, que fue aprobado por el Consejo Europeo de Milán en 1985, y que propuso la adopción de unas 300 medidas legislativas para conseguir este fin. Tras el Acta Única de 1986, y los tratados de la Unión Europea de 1992 y 1997, el mercado interior, aunque no totalmente conseguido, ha avanzado considerablemente, sobre todo después del establecimiento del euro como moneda común entre once países comunitarios (doce con Grecia, a partir del año 2001). Hoy se empieza a utilizar, incluso, una nueva expresión para referirse al objetivo de un «mercado europeo interno» que tendría una misma moneda, un sistema fiscal armonizado, unas infraestructuras integradas, la libre circulación plena de las personas e instrumentos jurídicos que permitan a las empresas actuar de manera eficaz en todo el ámbito territorial de la Unión Europea. Éste es el empeño en que están centradas las instituciones de la Unión Europea en este momento.

La excepción militar y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

Aunque entre los objetivos finales de la contratación europea se encontraba la consecución de una unión política, los «padres» de la idea integradora, Jean Monnet y Robert Schuman, optaron por un enfoque «funcionalista» frente a las teorías federalistas al uso en el movimiento europeo. Hemos de recordar que la primera Comunidad Europea, la del Carbón y del Acero (CECA), establecida por el Tratado de París de 18 de abril de 1951, nació como respuesta francesa a las presiones norteamericanas para limitar el régimen de ocupación en Alemania en el momento más delicado de la guerra fría. Apenas dos años antes de la Declaración Schuman del día 9 de mayo de 1950, que lanzó la idea de la CECA, Francia había pergeñado en 1948 una alianza defensiva permanente contra Alemania, el Pacto de Bruselas, con participación del Reino Unido y los tres países del Benelux, para el caso de que se produjera un resurgimiento del militarismo germano. A través de la alta autoridad de la CECA, cuyo primer presidente fue el francés Jean Monnet, Francia conseguía mantener de hecho un sistema de con-

troles sobre los sectores claves de la industria alemana, aunque por la vía de la Comunidad supranacional.

En el año 1952, los norteamericanos presionaron de nuevo para incluir a la República Federal de Alemania en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Los franceses lanzan entonces una nueva iniciativa, el «Plan Pleven», para establecer una Comunidad Europea de Defensa, que permitiría encuadrar igualmente al Ejército alemán en un marco multinacional. Cuando la Asamblea Nacional francesa rechazó, en el verano de 1953, el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa, el marcaje de Alemania se hace por otra vía, la de la transformación del pacto antialemán de Bruselas en una Unión Europea Occidental (UEO) en la que participarían los antiguos Estados enemigos, Alemania e Italia, en 1954. La UEO incluye, así, a los seis países de la CECA y a Inglaterra, y se vincula de modo expreso a la OTAN.

En el año 1957 se establecen entre los seis Estados miembros de la CECA, dos nuevas comunidades, la CEE y la Comisión Europea para la Energía Atómica (Euratom), pero las cuestiones militares no están incluidas en ellas. La energía nuclear entra en el ámbito de competencia comunitaria, pero el armamento nuclear queda fuera, lo que plantea la cuestión de si la propulsión nuclear de buques de superficie y submarinos entra o no en el ámbito comunitario. El artículo 223 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) (texto de 1992, artículo 296 en el TCE de 1997) establece las siguientes limitaciones al mercado común en el ámbito militar.

Las disposiciones del presente Tratado no obstarán a las normas siguientes:

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

El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá introducir modificaciones en la lista, que estableció el 15 de abril de 1958, de los productos sujetos a las disposiciones de la letra b) del apartado uno.

Esta disposición tenía sentido en unos tratados comunitarios basados en una estricta separación de los aspectos militares, pero podrían dejar de tener fundamento cuando, a partir del Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992 se introduce en el ámbito de la Unión la PESCE.

La Cumbre de La Haya del día 2 de diciembre de 1969 encargó a los ministros de Asuntos Exteriores que estudiaran la posibilidad de progresar en la vía de la unión política. Los intentos anteriores, «Plan Fouchet» habrían fracasado ante la resistencia del general De Gaulle a aceptar transferencia alguna de soberanía en este ámbito. Sólo después de su retirada del poder será posible contemplar este tipo de cooperación. En una primera etapa, sin embargo, la «cooperación política europea» no se inscribía en el marco comunitario, sino en el de la cooperación intergubernamental entre los seis Estados miembros, y no pasaría de acuerdos sobre información y consulta mutuas, la armonización de puntos de vista y una acción diplomática concertada, pero sin llegar nunca a una política común. En la Cumbre de París de febrero de 1974, las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno se transformaron en «Consejos Europeos», que incluirían entre sus competencias formular directrices para la cooperación política y expresar posiciones comunes sobre las relaciones exteriores (25). El actual TUE en su texto de 1997, establece en su preámbulo la resolución de los Estados miembros de «desarrollar una PESC incluye la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común de acuerdo con la disposiciones del artículo 17, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo». Pero el TUE de 1997 dejaba las competencias en materia de defensa en manos de la UEO, aunque previendo una posible integración de ésta en la Unión Europea (artículo 17-1, párrafo segundo y Declaración del Consejo de Ministros de la UEO que se incluye como anejo (Declaración 3) de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1997.

La integración entre ambas Organizaciones se ha producido por la «Declaración de Marsella» del Consejo de la UEO, de 13 de noviembre de 2000, que transfiere a la Unión Europea las competencias y tareas esenciales de la

(25) Cumbre Europea de Madrid, 15-16 de diciembre de 1995, «Conclusiones de la Presidencia»: III. Mayor capacidad de la Unión en su acción exterior: política europea de seguridad y defensa: los múltiples retos que plantea la nueva situación internacional en materia de seguridad ponen de manifiesto la necesidad de una respuesta europea eficaz y coherente, basada en un concepto global de la seguridad. Consideramos, por tanto, que la Conferencia podría examinar la manera de seguir desarrollando la identidad europea, también en el ámbito de la política de seguridad y defensa. Este desarrollo deberá realizarse de conformidad con los objetivos acordados en Maastricht, tomando en consideración las disposiciones del Tratado en las que se prevé que la PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición, en el futuro, de una política común de defensa, que pudiera conducir, en su momento, a una defensa común. [...] Muchos de nosotros creemos que la Conferencia debe estudiar el modo de alentar el desarrollo de las capacidades operativas europeas, de promover una cooperación europea más estrecha en materia de armamentos y de garantizar una mayor coherencia de la acción en el ámbito militar con los aspectos políticos, económicos o humanitarios de la gestión europea de crisis.

UEO (26). El artículo 17 del TUE ha sido modificado para reflejar esta incorporación, aunque su apartado cuatro todavía menciona a la UEO, junto con la Alianza Atlántica, para justificar formas de «cooperación más íntima entre dos o más Estados en el nivel bilateral» (27). Las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Niza dejan para las Presidencias sueca y belga y, en todo caso, para el Consejo Europeo de Laeken, en la segunda mitad del año 2001, el desarrollo de las competencias operativas en este ámbito.

Aunque en virtud de los llamados «artículos pasarela» del TUE, determinados aspectos de la PESG podrían comunitarizarse, seguimos moviéndonos todavía en el ámbito intergubernamental. El artículo 23, apartado dos, párrafo cuarto del TUE modificado en Niza, mantiene la excepción ya existente en el texto de 1997 sobre la adopción de decisiones por mayoría cualificada para el ámbito militar o de la defensa, que requerían siempre la mayoría absoluta. La cláusula J excluye de las cooperaciones reforzadas las cuestiones que tengan implicaciones militares o en el ámbito de la defensa. Por otro lado, una Declaración aneja al Acta final de la CIG prevé la adopción a más tardar en el Consejo Europeo de Laeken en la segunda mitad del año 2001 de una decisión para hacer operativa rápidamente la política europea de seguridad y defensa, sin esperar a la ratificación del Tratado revisado.

En resumen, la base jurídica para una posible cooperación en materia de industria del armamento sigue siendo el último párrafo del artículo 17-1 que prevé sólo la cooperación entre sí de los Estados miembros según lo consideren ade-

(26) El texto de la «Declaración de Marsella» se recoge en *Bulletin Quotidien Europe* de la Agencia Europea, número 2.219, 17 de noviembre de 2000, sección «Documentos».

(27) Artículo 17-1, párrafo primero TUE: la Unión Europea abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, de conformidad con el párrafo segundo, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Texto del artículo 17-1, párrafo primero, aprobado en Niza: la PESG abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. El nuevo párrafo tercero dice: la definición progresiva de una política de defensa común será reforzada, en la medida que los Estados lo consideren apropiado, por la cooperación entre ellos en materia de armamentos. El nuevo texto suprime el párrafo segundo del apartado uno y las tres primeras frases del artículo 17-2, relativas a la UEO, así como las referencias correspondientes del apartado tres. El apartado cuatro del artículo 17 permite la cooperación entre dos o más Estados en el nivel bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica. El artículo 23-2, último párrafo, excluye de la mayoría cualificada en el marco de la PESG las decisiones con consecuencias militares o en el ámbito de la defensa. La cláusula J excluye de las cooperaciones reforzadas las cuestiones que tengan consecuencias militares o en el ámbito de la defensa.

cuado. Una base jurídica adicional se puede encontrar en el artículo 296-1-b) TCE, a pesar de su formulación negativa, con respecto a los productos que no estén destinados a fines específicamente militares.

La incorporación a la Unión Europea de la UEO y sus posibles consecuencias para el mercado interior comunitario

Las previsiones que contenía el TUE sobre la incorporación de la UEO al sistema de la Unión Europea se cumplieron antes de la reunión de Niza de la CIG. Como ya se ha señalado, el día 13 de noviembre de 2000, el Consejo de la UEO adoptó en Marsella una Declaración por la que se transfieren a la Unión Europea las competencias y tareas esenciales de la UEO. Sólo queda fuera del ámbito de la Unión Europea el compromiso de asistencia colectiva que recoge el artículo V del Tratado de la UEO, y se mantiene la Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea como foro de reflexión estratégica sobre la seguridad y la defensa de Europa.

En materia de armamento se mantiene el Grupo de Armamento de la Europa Occidental (GAEO), integrado por trece países. El GAEO no es, sin embargo, una Agencia Europea de Armamentos, sino sólo un foro de cooperación, e incluye a países miembros de la Unión Europea y a no miembros. En Marsella se incorporaron tres países comunitarios «neutrales» (Austria, Finlandia y Suecia) y los tres nuevos miembros de la OTAN que no son aún miembros de la Unión Europea, aunque sí candidatos firmes a la adhesión (Hungría, Polonia y República Checa), pasando así de 13 a 19 miembros. Otro mecanismo internacional, la Organización de Armamentos de la Europa Occidental (OAE) cuenta con facultades para un sistema centralizado de contratos en virtud del Memorando Sócrates en materia de cooperación en investigación y tecnología, y en este mecanismo han sido invitados a participar un país comunitario no miembro de la OTAN (Austria) y tres países no comunitarios nuevos miembros de la OTAN (Hungría, Polonia y República Checa). La OAE ha lanzado proyectos de investigación y tecnología como Euclides y Thales, incluyendo la notificación de los contratos de investigación y tecnología a la industria europea en el marco del Programa Euclides.

En definitiva, a pesar de la incorporación en la Unión Europea de las competencias de la UEO, la cooperación en materia de armamentos se sigue moviendo en un espacio intergubernamental, con algunas vinculaciones a la OTAN y a la Unión Europea, pero sin que constituyan un ámbito de competencia propia de la Unión Europea.

El compromiso de capacidades militares

Una semana después de la Declaración de Marsella, el día 20 de noviembre, que era una Declaración del Consejo de la UEO, el Consejo de la Unión

Europea propiamente dicho adoptó una «Declaración de compromiso de capacidades militares» (28). Aunque los medios de comunicación han atribuido a esta Declaración la constitución de la llamada Fuerza de Despliegue Rápido, esta expresión no aparece por ningún lado. El Consejo se limita a aplicar las disposiciones del TUE de 1997, que previeron la cesión a la Unión Europea de las llamadas *misiones de Petesberg* de la UEO: «misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que interviengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz» (artículo 17-2 TUE 1997). La Declaración aclara que «los Estados miembros han decidido dotarse de capacidades militares más eficaces» pero que «este proceso [...] no implica la creación de un Ejército europeo». Los Estados miembros asumen el compromiso de estar en condiciones de desplegar en el año 2003, en 60 días, fuerzas equivalentes a un cuerpo de ejército (60.000 personas) y de mantenerlas durante al menos un año.

Con la antigua expresión de «establecer con rapidez objetivos en materia de capacidades colectivas en los ámbitos de mando y control, inteligencia y transporte estratégico» se habla de «desarrollar y coordinar los recursos militares de supervisión y alerta rápida, abrir los Estados Mayores Conjuntos ya existentes a oficiales de otros Estados miembros, reforzar las capacidades de reacción rápida de las fuerzas multinacionales europeas existentes, preparar la creación de un mando de transporte aéreo, aumentar el número de tropas que pueden ser desplegadas con rapidez, aumentar la capacidad estratégica del transporte marítimo». Es decir, se apunta a algún sistema de coordinación de las fuerzas que se «ponen a disposición», pero sin especificar la forma en que se estructurará esa coordinación. Aunque la «puesta a disposición de capacidades» ha excedido lo previsto inicialmente hasta constituir una «reserva de más de 100.000 personas y de unos 400 aviones de combate y unos 100 buques», no se especifica el modo en que se activarán esas reservas, los mandos de que dispondrán o cómo se articularán las unidades entre sí.

Después de afirmar en la Declaración el compromiso de «seguir mejorando la disponibilidad, la capacidad de despliegue, la capacidad de supervivencia y la interoperabilidad de las fuerzas, el Consejo deja constancia de «la necesidad de hacer un esfuerzo en ámbitos específicos como el material militar, incluidas las armas y municiones, y los servicios de apoyo, incluidos los de

(28) Véase «Proyecto de informe de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea de 30 de noviembre de 2000, sobre la política europea de seguridad y defensa». Documento 14.056/00, COS DP 73, PESC 548. Hay que advertir que mientras se habla en términos periodísticos de «Fuerza de Intervención Rápida», en los documentos oficiales sólo se menciona, de modo ambiguo, «una capacidad autónoma de decisión y actuación en el ámbito de la seguridad y defensa».

carácter médico, así como la prevención de los riesgos operativos y la protección de las fuerzas».

La Declaración de compromisos enumera los instrumentos de que se dispone para reforzar las capacidades estratégicas y habla de instrumentar soluciones multinacionales. Pero, en materia de las industrias europeas de la defensa, se limita a mencionar los proyectos de cooperación intergubernamental que están en marcha: Airbus 400M, buques de transporte marítimo, helicópteros de transporte de tropas NH90 y acceso garantizado de la Unión a imágenes por satélite, en especial gracias al desarrollo de nuevos equipos ópticos y de radar para satélites *Helios II*, *SAR Lupe* y *Cosmos Skymed*. Pero sigue sin concretarse ningún proyecto común para el conjunto de la Unión Europea.

La Cumbre de Niza

Los avances conseguidos en el ámbito de la política de seguridad y defensa con las Declaraciones de Marsella y de compromisos de capacidades, alentaron la esperanza de que la Cumbre de Niza supusiera un paso adelante en la construcción de esta nueva política de la Unión. Pero en las últimas semanas previas a Niza, los conservadores británicos lanzaron un violento ataque contra el Ejército europeo, lo que forzó al gobierno de Tony Blair a atar en corto el tema. La señora Thatcher había irrumpido de nuevo en la escena política diciendo que los laboristas habían entregado el Ejército británico a la Unión Europea y que si se produjera ahora una crisis como la de las Malvinas, el Reino Unido no tendría capacidad propia para intervenir por su cuenta. En consecuencia, Tony Blair impidió que en Niza se asumieran nuevos compromisos en materia de defensa.

En las conclusiones de la Presidencia de la Cumbre de Niza, se recogen sólo dos párrafos sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO). El párrafo 11 deja constancia de la aprobación por el Consejo Europeo del informe de la Presidencia y sus anexos sobre la PECSO, que recogía la Declaración de Marsella y el Compromiso de Capacidades. El párrafo 12 invita a la Presidencia sueca a acelerar los trabajos durante el primer semestre del 2001 para que la Unión Europea sea operativa en breve, aunque parece confiar sobre todo en que la Presidencia belga en el segundo semestre del 2001 consiga que se adopte una decisión al respecto en el Consejo Europeo de Laeken. Una Declaración aneja al Acta final de la Conferencia aclara que la ratificación del Tratado de Niza no constituye un requisito previo para que en el Consejo de Laeken se adopte una decisión que permita hacer operativa la PECSO.

El texto articulado del Tratado recoge la incorporación de las competencias de la UEO en la Unión Europea, lo que se lleva a cabo mediante la simple eliminación de referencias a la UEO y la atribución simple de las competencias de la PESC a la Unión Europea, aunque respetando los compromisos de «determinados

Estados miembros» en el marco de la OTAN. El apartado cuatro sigue permitiendo el desarrollo de una cooperación más estrecha entre dos o más Estados miembros en el nivel bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica».

Por lo demás, ya se ha hecho referencia a la delegación a la Cumbre de Laeken del desarrollo de las disposiciones sobre la PECS.

El control de la exportación de armamentos

Es el único sector en el que se ha establecido una política comunitaria. En efecto, en diciembre de 1994, el Consejo de la Comunidad Europea adoptó un Reglamento (3381/94) (29) y una Acción Común en el Marco de la PESC (94/942/PESC) (30) que regula la exportación de armamentos por los países miembros de la Unión Europea. En los Consejos Europeos de Luxemburgo (1991) y Lisboa (1992) se había establecido ocho criterios mínimos para la exportación de armamentos, que serán más tarde incorporados en el código de conducta en materia de exportación de armamentos de 1998. La base jurídica para la actuación comunitaria en este ámbito era el antiguo artículo 113 TCEE (actual artículo 133 TCE), que incluye en la política comercial común la política de exportación. Sobre esta base, el Consejo había adoptado en 1969 un Reglamento que establecía un régimen común aplicable a las exportaciones (Reglamento 2603/69). El artículo 11 de ese Reglamento autoriza a los Estados miembros a introducir restricciones a las exportaciones por razones de seguridad pública, de conformidad con las disposiciones del antiguo artículo 36 TCEE (actual artículo 30 TCE) y el Tribunal de Justicia había reconocido la validez de esas excepciones a la libertad comercial en alguna sentencia anterior (32). El Reglamento 428/89 del Consejo (33) estableció prohibiciones para la exportación de determinados productos químicos sobre la base de los acuerdos de la Conferencia Internacional sobre Armas Químicas y del consenso alcanzado por los Estados miembros en el marco de la cooperación política europea (la predecesora de la PESC). Las sentencias de 17 de octubre de 1995 del Tribunal de Justicia en los asuntos «Werner y Leifer» y otros (34) reconocieron la legalidad de las normas nacionales que establecían restricciones a las exportaciones de doble uso por razones de seguridad exterior. El Reglamento 3381/94 y la Acción Común 94/942/PESC, tratan de armonizar estas restricciones.

(29) DO L367, 31 de diciembre de 1994, p. 1.

(30) DO L367, 31 de diciembre de 1994, p. 8.

(31) DO L324, 20 de diciembre de 1969, p. 25.

(32) Aimé Richard y Les accessoires scientifiques, sent, de 4 de octubre de 1991, C-367/89, Rec., párrafo primero, p. 4.621.

(33) DO L150, 20 de febrero de 1989, p. 1.

(34) C-70/94 y C-83/94, Rec. 1995-I, pp. 3.189-3.255.

Además de estas normas generales, existen toda una serie de prohibiciones particulares de exportaciones de armas y otros materiales susceptibles de exportación militar para una serie de países: Libia, China, Irak, Congo, Sudán, Sierra Leona, Birmania, Etiopía-Eritrea, Afganistán, Bosnia-Hercegovina y Yugoslavia.

Por otro lado, los Estados miembros también han de respetar las prohibiciones impuestas por el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

En virtud de una declaración de los ministros de Asuntos Exteriores sobre terrorismo internacional (35) se prohíbe la exportación de armas y otro material militar a Libia, y esta prohibición fue reafirmada por la declaración de los ministros de Asuntos Exteriores de 14 de abril de 1986, sobre terrorismo internacional y la crisis del Mediterráneo. La venta de armas a China fue prohibida por la Declaración del Consejo Europeo de Madrid de 1989 (36), a Irak por una declaración de 1990 (37), y al Congo por una declaración de 1993 (38). Una posición común adoptada bajo el antiguo artículo J-2 TUE, prohíbe nuevos contratos sobre armas para el Sudán y para Sierra Leona sólo se permite la venta de armas al Gobierno y a las fuerzas de la ONU o de ECO-MOG (39) (posición común bajo artículo J-2). Una decisión del Consejo de Asuntos Generales de 29 de julio de 1991 prohibió la venta de material militar a Birmania, y la misma se ha ido prorrogando por periodos de seis meses hasta el 29 de abril de 2001. Para Etiopía y Eritrea, se prohibió la exportación por decisión del Consejo de 15 de marzo de 1999 (40) y se ha ido prorrogando semestralmente hasta el 31 de marzo de 2001. Una decisión de 1996, bajo el artículo J-2, estableció un embargo sobre Afganistán (41), mantenido en el año 2000 (42).

(35) Declaración de los Ministros de Asuntos Exteriores sobre embargo de armas a Libia, de 27 de enero de 1986.

(36) Declaración del Consejo Europeo de Madrid 27 de noviembre de 1989, sobre venta de armas a China.

(37) Declaración 56/90, 4 de agosto de 1990 sobre invasión de Kuwait por Irak.

(38) Declaración del Consejo 33/93, 7 de abril de 1993, sobre venta de armas a Zaire.

(39) Decisión 94/165 PESC y Decisión 98/409/PESC, DO L187, 1 de agosto de 1998, p. 1, sobre venta de armas a Sierra Leona.

(40) Decisión del Consejo 1999/206/PESC, 15 de marzo de 1999, DO L72, 18 de marzo de 1999, p. 1, sobre prohibición de armas a Etiopía y Eritrea.

(41) Decisión 96/746/PESC, Consejo 17 de diciembre de 1996, DO L342, 31 de diciembre de 1996, p. 1, sobre embargo en Afganistán.

42) Decisión 2000/55/PESC, Consejo 24 de enero de 2000, DO L21, de 26 de enero de 2000, p. 1, sobre Afganistán.

Sobre Bosnia-Herzegovina y Yugoslavia se estableció una prohibición por decisión del Consejo de 1996 (43), luego modificada en varias ocasiones, la última de las cuales por posición común del Consejo del año 2000 (44).

Con carácter general, además, el Consejo comunitario adoptó el día 8 de junio de 1998 un código de conducta (45) en materia de exportación de armas que reitera los ocho criterios adoptados en los Consejos de Luxemburgo (1991) y Lisboa (1992), con el carácter de requisitos mínimos, compatibles con normas más estrictas de cada uno de los Estados miembros.

El primer criterio establece el compromiso de cumplir con las obligaciones internacionales, como las prohibiciones relativas a la no proliferación nuclear, las armas biológicas y químicas, o las minas terrestres.

El segundo criterio se dirige a prohibir las exportaciones a países que las puedan utilizar para reprimir los derechos humanos, incluyendo los instrumentos de tortura.

El tercer criterio se ocupa de la utilización eventual de las armas para prolongar o agravar conflictos internos en el país de destino final.

El cuarto criterio obliga a analizar la posible utilización de los armamentos contra la paz, la seguridad o la estabilidad regional.

El quinto criterio impide exportar armas que puedan ser utilizadas contra los Estados miembros o los territorios dependientes de ellos, o contra sus amigos y aliados, incluyendo los riesgos de transferencia tecnológica no intencional.

El sexto criterio contempla el comportamiento del país receptor con respecto a la comunidad internacional, y sobre todo su actitud hacia el terrorismo, la naturaleza de sus alianzas y el respeto del Derecho Internacional.

El séptimo trata de los peligros de desviación del material, tanto en el interior del país comprador como ante su eventual reexportación en condiciones no deseadas.

El octavo y último criterio obliga a estudiar la compatibilidad de las exportaciones con la capacidad técnica y económica del país destinatario, al objeto de que no dedique una proporción indebida de sus recursos a los armamentos, comprometiendo sus perspectivas de desarrollo.

(43) Decisión Consejo 96/184/PESC, 26 de febrero de 1996, DO L58, 7 de marzo de 96, p. 1, sobre Bosnia-Herzegovina.

(44) Posición común Consejo 2000/722/PESC, 20 de noviembre de 2000, relativa a la exportación de armas a la antigua Yugoslavia, DO L292, 21 de noviembre de 2000, p. 1.

(45) Texto en Agencia Europea, Documento, número 2.092, Documento Atlantique número 104, de 12 de junio de 1998.

El cumplimiento del código de conducta se deja en manos de cada uno de los Estados miembros, con ciertas obligaciones de consulta e información entre ellos y en el marco de la PESC, aunque se prevé la eventual redacción de una lista común de material militar cubierta por el código.

Por otro lado, los Estados miembros y la Comunidad Europea trabajan entre sí sobre un programa de la Unión Europea para prevenir el tráfico ilícito de armas convencionales y la lucha contra el mismo (por ejemplo el proyecto redactado por el Grupo del Consejo sobre «Exportación de Armas Convencionales» de 10 de junio de 1997 (46), a través de la cooperación aduanera y los intercambios de información, sobre todo en materia de armas portables, incluyendo la lucha contra la corrupción y la integración de los ex combatientes en la sociedad civil.

El 17 de diciembre de 1999, la Unión Europea adoptó una acción común sobre su contribución para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre (47), y sobre esta base ha adoptado algunas decisiones relativas a algunos escenarios como Albania (48) o Camboya (49).

Las propuestas del comisario Bangemann

Durante los años 1996 y 1997, el comisario Martín Bangemann toma la iniciativa para introducir en el ámbito comunitario la industria de la defensa. En 1996 presentó una comunicación sobre «Problemas de la industria europea relacionada con la defensa: propuestas de actuación a nivel europeo» (COM [96]0010), y en 1997 una segunda Comunicación sobre «La aplicación de la estrategia de la Unión sobre los sectores industriales vinculados a la defensa» (COM[97] 583 final, de 4 de diciembre de 1997). Bangemann proponía que a partir de 1998 se pusieran en práctica las primeras iniciativas de la Unión en esta materia mediante la adopción por el Consejo de una posición común en el ámbito de la PESC en lo relativo a las transferencias intracomunitarias, la contratación pública y el régimen aduanero común, así como un plan de actuación para los sectores industriales vinculados a la defensa. Las propuestas de Bangemann fueron bien acogidas por el Parlamento y el Comité Económico y Social.

(46) Documento 9.057/97 y 9058/97, PESC, 106 COARM 2.

(47) 1999/34/PESC.

(48) Decisión 10 de mayo de 1999, 1999/320/PESC (DO L123, 13 de mayo de 1999, p. 2), modificada el 17 de diciembre de 1999, 1999/846/PESC (DO L326, 18 de diciembre de 1999, p. 74), y derogada el 20 de diciembre de 2000 (DO L292, 21 de diciembre de 2000, p. 2).

(49) Decisión Consejo 15 de noviembre de 1999, acción común 1999/730/PESC (DO L294, 16 de noviembre de 1999, p. 5), prorrogada y modificada por decisión Consejo 20 de octubre de 2000 (DO L292, 21 de noviembre de 2000, p. 3).

La propuesta de Bangemann dio lugar a una reunión específica de alto nivel de la Comisión, por primera vez, con los ministros de Defensa de la UEO y del GAEO, así como representantes de la industria, en el año 1998. La propuesta partía de un sistema de cooperación intergubernamental, sobre la base de un marco político e institucional adecuado, y evitando la segmentación de los mercados. En su «Comunicación sobre la industria aeroespacial» (COM de septiembre de 1997), la Comisión ya había puesto de relieve la importancia que en Estados Unidos revestía la cooperación entre la Administración y la industria para el desarrollo industrial y tecnológico. En el verano de 1995, el Consejo creó un grupo de trabajo sobre la política europea del armamento. La UEO creó un Organismo Conjunto de Cooperación en Materia de Armamentos (OCCAR), mientras se preparaba la creación de un Organismo o Agencia Europea de Armamento (AEN).

La reducción del gasto militar que ha acompañado al fin de la guerra fría impuso una reestructuración y consolidación del sector en Estados Unidos, cosa que está todavía por hacer en Europa, donde asistimos impotentes a su desmantelamiento.

El Consejo cuenta con un Grupo *ad hoc* sobre Política Europea de Armamento (POLARM), dedicado a estudiar la base industrial y tecnológica de la defensa. A propuesta de este Grupo, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) aprobó el 10 de diciembre de 1996 una «definición de las características específicas del sector relacionado con la defensa», que se incluye como apéndice en la Comunicación Bangemann de 1997.

El informe del COREPER pone de manifiesto que el sector económico de la defensa tiene unas características diferenciales muy importantes con respecto a otros sectores económicos.

En primer lugar, se trata de un sector en crisis, ya que desde 1987 se produce un descenso continuo y acelerado de la demanda interior, habiéndose reducido, además, el mercado global en un 50%. En consecuencia, los presupuestos nacionales de defensa de los países europeos se han recortado y se perdieron, desde 1984 a 1996, un 37% de los puestos de trabajo, que pasaron de 1,6 a 1 millón de empleos, con impacto en ciertas regiones europeas. Al no existir competencia interna ni libre circulación, el mercado interior europeo entre 1984 y 1992 osciló entre un 3% y un 4% de la contratación total. En Estados Unidos se ha producido una consolidación de la industria del armamento, que no ha tenido lugar en Europa, con un mercado fragmentado y con escasa armonización, manteniéndose todavía en Europa la idea de la Defensa Nacional en el sector del armamento a pesar de la desaparición del concepto de Defensa Nacional en la estrategia global.

El 90% de la producción militar de la Unión Europea se concentra en cinco países: Francia, Reino Unido, Alemania, Italia y Suecia. De un país a otro varían las relaciones entre los gobiernos y la industria del armamento, el porcentaje de propiedad estatal de la misma, la cantidad de recursos destinados a la investigación y el desarrollo tecnológico, etc. Los gobiernos, como únicos clientes, determinan las normas de funcionamiento y las condiciones de tipo técnico, y han de autorizar la producción y el comercio de armas. La planificación a largo plazo es difícil, pues no es posible prever el futuro de la demanda, que depende de amenazas potenciales. La política de adquisiciones no depende sólo de la relación calidad-precio (*more bangs for your bucks*), como diría el secretario de Defensa norteamericano con Kennedy y Johnson, Robert MacNamara), sino que también deciden los sistemas de compensación en acuerdos de cooperación industrial, y factores estratégicos, políticos, económicos y de seguridad. Teniendo en cuenta el síndrome de Defensa Nacional ya señalado, los gobiernos aspiran a una cierta autarquía en el sector, aunque también recurren a compras en el extranjero. Las exportaciones están sujetas a autorización gubernamental, aunque el Consejo Europeo ha adoptado ciertos criterios comunes aplicables a las exportaciones de armamentos.

Otros aspectos que inciden en la industria del armamento son la necesidad de confidencialidad, que limita la competencia, y la de grandes inversiones en investigación y desarrollo que pueden no ser luego rentabilizadas por el carácter efímero y reducido de la producción en situaciones normales.

Bangemann había propuesto en 1997 al Consejo que adoptara una posición común sobre la elaboración de una política europea de armamento y que tomara nota de su plan de acción para los sectores industriales vinculados a la defensa. En la propuesta de posición común, la Comisión pide al Consejo que adopte cuanto antes medidas sobre circulación de mercancías y aduanas. Se trataría de crear un sistema simplificado aplicable a las transferencias intracomunitarias, con garantías sobre la exportación y reexportación y mecanismos de control y vigilancia, y la aplicación de principios, normas y mecanismos de transparencia y no discriminación vinculantes en lo que se refiere a las adquisiciones, que se basan en las disposiciones comunitarias existentes sobre contratación pública. El Consejo debería elaborar también una lista común del material que puede quedar exento del arancel común, correspondiendo luego a la Comisión hacer propuestas concretas de exención.

Hasta la fecha, el Consejo no se ha expresado sobre estas propuestas de la Comisión, cosa que sí ha hecho el Parlamento.

En su «plan de acción», la Comisión propone la reestructuración de la industria de la defensa en el nivel europeo, a través de formas de cooperación y de fusiones de empresas, tomando en cuenta el mercado mundial existente. Un segundo elemento sería la integración de la base tecnológica e industrial

de la defensa en la economía general, creando las condiciones necesarias para una identidad europea de defensa y seguridad. Habría que simplificar las transferencias intracomunitarias de productos relacionados con la defensa a través de un acuerdo entre los Estados miembros. El desarrollo de un estatuto de la sociedad europea y de un sistema de licitación competitiva en la industria del armamento ayudaría al crecimiento del sector europeo del armamento.

La Comisión propone a este respecto la clasificación del sector en tres categorías:

1. Productos destinados a las Fuerzas Armadas, pero no para usos militares. A estos productos no se les aplicarían las limitaciones del artículo 296 TCE (antiguo artículo 223), sobre información secreta y protección de los intereses de seguridad, según la Directiva 93/36.
2. Productos destinados a las Fuerzas Armadas para usos militares, pero que no constituyen «equipos para la defensa de carácter muy sensible», y que podrían beneficiarse de normas especiales de contratación pública.
3. Equipos muy sensibles, a los que se aplicaría el artículo 296, que habrán de ser notificados a las instituciones comunitarias para su exclusión de las normas generales de contratación.

La Comisión propone que el Programa-Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico comunitario pueda extenderse a parte de las áreas tecnológicas con impacto en la defensa.

La Comisión propone, igualmente, la extensión de la normalización civil a la producción militar, para facilitar su integración internacional, en el marco de la OTAN, y de normas comunes para el arancel común en materia de equipos militares o de doble uso, incluyendo la suspensión temporal de aranceles sobre ciertas armas y equipos militares.

También se propone fomentar la participación de las pequeñas y medianas empresas en el sector del armamento mediante encuentros entre suministradores (Programa Enterprise), entre suministradores y centros de investigación, y entre los principales contratistas y suministradores (Programa Ibex).

Las normas sobre competencia y ayudas de Estado deberán ser modificadas para facilitar los procesos de concentración y concertación entre empresas.

En materia de exportaciones de doble uso, existe un Reglamento del Consejo de diciembre de 1994 (3381/94) y una acción común en el marco de la PESC (94/942/PESC). El Tribunal de Justicia declaró que los productos de doble uso entran en el ámbito de la política comercial común sobre la base del antiguo artículo 113 TCE (hoy artículo 133).

La «Agenda 2000» aprobada en la Cumbre de Berlín de marzo de 1999 prescinde de la iniciativa para la reconversión de zonas que dependen de activida-

des de la defensa para el periodo 2000-2007, por lo que estas regiones tendrían que acudir a los objetivos generales de los fondos estructurales, sobre todo el objetivo segundo sobre regiones con problemas estructurales, pero también los otros objetivos.

El Parlamento se viene ocupando de la industria, sobre la base de dos informes ya citados presentados por el diputado laborista británico Gary Titley (50) el 2 de junio de 1997 y el 28 de enero de 1999. El 30 de noviembre el Parlamento Europeo aprobó el informe presentado por la socialista francesa Catherine Lalumière sobre la elaboración de una política europea común en materia de seguridad y defensa.

Conclusiones

En el anejo IV a las Conclusiones de la Presidencia sobre la Cumbre de Helsinki de 10 y 11 de diciembre de 1999 (51) se hacía una valoración positiva sobre «los recientes avances en materia de reestructuración de las industrias europeas de defensa», aunque se pide «una intensificación del esfuerzo para lograr nuevos avances en la armonización de las necesidades militares y en la

(50) Resolución del Parlamento Europeo A4-0076/1997, ponente, Gary Titley. Hay que señalar que el Parlamento ya había venido planteando la cuestión del sector del armamento desde 1984: resoluciones de 11 de abril de 1984 sobre los intereses, riesgos y necesidades comunes de los países europeos en materia de seguridad (DO C127, 14 de mayo de 1984, p. 70), 13 de julio de 1990 sobre desarme, la reconversión de la industria de armamento y las exportaciones de armas (DO C231, 17 de septiembre de 1990, p. 209), 17 de septiembre de 1992 sobre el papel de la Comunidad en la supervisión de las exportaciones de armas y de la industria del armamento (DO C284, 2 de noviembre de 1992, p. 138), de 19 de enero de 1995 sobre la necesidad de exportación y transferencia de armas (DO C43, 20 de febrero de 1995, p. 89), 18 de mayo de 1995 sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC noviembre 1993-diciembre 1994 (DO C151, 19 de junio de 1995, p. 223), 18 de enero de 1996 sobre Arabia Saudí y en particular el apartado seis (DO C32, 5 de febrero de 1996, p. 98), 13 de marzo de 1996 sobre la Conferencia Intergubernamental (DO C96, 1 de abril de 1996, p. 77, y 18 de julio de 1996 sobre la PESC, enero-diciembre 1995 (DO C261, 9 de septiembre de 1996, p.154). Resolución del Parlamento Europeo sobre el COM (97)583, A-0482/1998, 28 de enero de 1999. Entre la primera y la segunda resoluciones de Titley, el Parlamento había adoptado una nueva resolución sobre la instauración progresiva de una política de defensa común de la Unión Europea, (DO C167, 1 de junio de 1998, p. 190), y dos resoluciones sobre el código de conducta sobre las exportaciones de armas aprobado por el Consejo el 25 de mayo de 1998, el 15 de enero de 1998 (DO C34, 2 de febrero de 1998, p. 163) y el 14 de mayo de 1998 (DO C167, 1 de junio de 1998, p. 226).

(51) El párrafo 27 de las Conclusiones de la Presidencia habla de crear una capacidad de decisión autónoma, que no implica la creación de un Ejército europeo. El anejo 1 del anejo IV habla de adoptar un objetivo europeo común de carácter general consistente en dotarse de capacidades militares que puedan desplegarse con rapidez.

planificación y adquisición de armamentos, en la medida en que consideren oportuno los Estados miembros».

El Consejo Europeo de Colonia, de 3 y 4 de junio de 1999 (52) había previsto «un esfuerzo sostenido para fortalecer la base industrial y técnica de la defensa», «impulsar la reestructuración de las industrias europeas de defensa», «una colaboración más estrecha y eficaz en la industria de la defensa» y «la armonización de los requisitos de carácter militar y en la planificación y adquisición de armas».

A pesar de los recientes avances a través de la incorporación a la Unión Europea de la colaboración europea en materia de armamentos desarrollada en el marco de la UEO, el sector de la industria del armamento sigue siendo de competencia nacional, de modo que sólo mediante acuerdos entre diferentes Estados miembros es posible desarrollar una industria europea del armamento, que hoy se encuentra, por otro lado, indisolublemente ligada a Estados Unidos, tanto por la superioridad tecnológica de este país como por la vinculación de Europa a la OTAN y el sistema de acuerdos entre las grandes empresas a uno y otro lado del Atlántico.

La colaboración en materia de armamentos se reduce así, hasta ahora, a acuerdos entre algunos Estados miembros en algunos ámbitos específicos, como el consorcio para el Sistema de Defensa Aéreo Europeo (EADS, con participación de empresas francesas y alemanas y la española CASA) y el OCCAR. En ocasiones la vinculación de empresas europeas a empresas norteamericanas determinadas plantea problemas. Así, el acuerdo de venta de la Empresa Nacional Santa Bárbara Blindados, a la norteamericana General Dynamics, pone en peligro el anterior acuerdo entre esas empresas y las alemanas Krauss-Maffei y Rheinmetall para la fabricación de tanques alemanes de tipo *Leopard-2* en instalaciones españolas, mientras que la fabricación por Rheinmetall de cañones para carros norteamericanos expone a esta empresa a chantajes norteamericanos en las negociaciones a dos bandas con norteamericanos y alemanes sobre Santa Bárbara. El Ejército español parece inclinarse por el helicóptero norteamericano *Apache*, pero los franceses pretenden que España apoye el *Tigre*, del EADS, y en el que España participa a través de CASA. La Empresa Nacional Bazán, de astilleros militares, tiene, por otro lado, relaciones especiales con General Dynamics, y España ha tenido que armar las unidades destacadas en Kosovo con munición norteamericana. Por otro lado, problemas internos como el de Gibraltar, magnificado por el reciente incidente

(52) Conclusiones de la Presidencia, anejo III, que contiene la «Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa», en la que se hablaba ya de una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles.

del *Tireless*, no facilitan la cooperación armamentista entre los Estados miembros de la Unión Europea, separados entre sí en ocasiones por temas fundamentales como el uso de la energía nuclear.

En el comunicado de prensa del Consejo de 20 de noviembre de 2000 sobre los compromisos de capacidad militar se recogen los proyectos en marcha entre varios Estados miembros: futuro avión de transporte (Airbus A 400M), buques de transporte, helicópteros de transporte de tropas (NH90) y nuevos equipos de imaginería satelitaria, óptica y radar (*Helios II*, *SAR Lupe* y *Cosmos Shymed*). Por otro lado, en el informe Lalumière aprobado por el Parlamento Europeo el pasado 30 de noviembre (53) se hace referencia igualmente al Airbus A 40M, así como a los misiles aire-aire (*Météor*), los misiles de crucero (*Scalp/Storm Shadow*) y los satélites de reconocimiento y navegación. Pero seguimos hablando de fórmulas especiales de cooperación intergubernamental entre algunos Estados, y no de una verdadera política comunitaria.

(53) «Informe sobre la elaboración de una política europea común en materia de seguridad y defensa después de Colonia y Helsinki», de la Comisión de Asuntos Exteriores, derechos humanos, seguridad común y política de defensa, Documento A-5-0339/2000 de 21 de noviembre de 2000, aprobado por el Pleno del Parlamento europeo el 30 de noviembre de 2000. En el debate en el pleno del Parlamento, el presidente del Consejo, el ministro francés de Defensa, Alain Richard, dijo: «Deseamos reforzar ciertas capacidades de acción operativas de las fuerzas de los europeos, identificando en particular la búsqueda y el salvamento en combate, los instrumentos de defensa contra los misiles tierra-tierra, las armas de precisión y el apoyo logístico». El diputado laborista británico defendió mayor convergencia en el campo militar, una coordinación adecuada y una política europea de adquisiciones de material militar. Por otro lado, el propio Richard y el comisario Patten se expresaron de forma defensiva frente a las insinuaciones de los parlamentarios, desde diferentes ángulos, sobre la creación de un Ejército europeo. Patten, en particular, habló de un instrumento (*facility*) de reacción rápida, y calificando el «instrumento» de simple medida administrativa, aunque apoyada en el presupuesto comunitario. El debate se recoge en Parlamento Europeo, actas literales de las sesiones (1999-2004), sesión del miércoles 29 de noviembre de 2000, pp. 40-62.

OCTAVA SESIÓN

**INDUSTRIA DE ARMAMENTO
EN LA DEFENSA DE EUROPA**

INDUSTRIA DE ARMAMENTO EN LA DEFENSA DE EUROPA

Por FERNANDO OLIVÉ Y GONZÁLEZ-PUMARIEGA

Introducción

Es imposible entender el proceso de creación de una industria de armamentos europea en el que estamos inmersos sin dedicar una reflexión previa al proceso paralelo de construcción de una defensa de Europa.

Situación actual del proceso conducente a la creación de una defensa común europea

Sólo después de la caída del muro de Berlín y de la desintegración de la Unión Soviética empezó a hablarse en serio de la necesidad de establecer una defensa de Europa y de una industria europea que proveyera de medios adecuados a esa defensa. Parece paradójico que se empiece a hablar de una defensa europea en el momento en que desaparece la mayor amenaza que se ha cernido sobre Europa, la amenaza comunista. Pero esa paradoja no es tal si tenemos en cuenta que la Europa que hay que defender ha nacido a la vida al tiempo que se ha producido la caída del muro de Berlín.

Se trata de la Europa del Tratado de Maastricht, de la Europa del Tratado de Amsterdam, es decir, de la Europa del euro que agrupa ya a más de 300 millones de habitantes, tiene una sola moneda y se ha convertido en la segunda potencia económica del mundo después de Estados Unidos de América.

Antes de la creación de esta nueva entidad económico-política todos los sistemas defensivos que se establecieron en Europa estaban destinados a proteger a unos países europeos de otros países europeos.

Como es sabido, el primer pacto defensivo que se creó después de la Segunda Guerra Mundial se plasmó en el Tratado de Dunkerque, de marzo de 1947, firmado por Gran Bretaña y Francia para defenderse de una Alemania que había sido derrotada dos años antes pero a la que Londres y París veían todavía como una futura amenaza.

Un año más tarde, en marzo del año 1948, el Tratado de Dunkerque quedó subsumido en el Tratado de Bruselas según el cual Francia y Gran Bretaña se unían a Bélgica, Holanda y Luxemburgo para defenderse también de Alemania.

El golpe comunista en Checoslovaquia, la guerra de Corea y el bloqueo de Berlín pusieron de manifiesto que el peligro alemán había sido sustituido por un peligro soviético y que Alemania —la Alemania Occidental y Democrática— era necesaria para defender al resto de Europa Occidental de esa nueva amenaza.

Se intentó, entonces, crear el primer sistema de defensa verdaderamente supranacional que se ha ensayado en Europa, negociándose un acuerdo por el cual Francia y Alemania fundirían sus Fuerzas Armadas respectivas en una Comunidad Europea de Defensa que serviría para incorporar a los alemanes a la defensa de Europa manteniéndolos, al mismo tiempo, bajo una especie de control político francés.

Esta defensa supranacional no llegó a cuajar. El Parlamento francés rechazó el Tratado instituyendo la Comunidad Europea de Defensa y hubo entonces que disolver el Pacto de Bruselas en una Unión Europea Occidental (UEO) a la que se adhirieron Alemania e Italia.

Los Tratados de Dunkerque y de Bruselas firmados para defender a Gran Bretaña, Francia y el Benelux de una revancha germana, dejaron de tener valor al dejar de ser Alemania un enemigo para convertirse en un aliado. La Historia nos enseña que la conversión de un presunto enemigo en un socio es el medio más eficaz y más barato de evitar los conflictos.

El siguiente sistema defensivo que se creó en Europa tuvo por objeto defender también a unos países europeos democráticos de otros países europeos comunistas. Pero este sistema trascendía ya de los límites europeos y englobaba también a Estados Unidos y Canadá. Este sistema defensivo se concretó en un Tratado creando la Organización del Atlántico Norte (OTAN), firmado en Washington en abril de 1949.

Los firmantes del mismo, aparte de Canadá y de Estados Unidos, fueron la mayor parte de los países democráticos de Europa Occidental (y alguno que no era tan democrático) para protegerse del peligro que significaba la Unión Soviética y sus aliados los países comunistas de Europa Central y Oriental. Tanto la UEO como la OTAN fueron sistemas de seguridad colectivos en los que los Estados miembros conservaron el control de sus propias Fuerzas

Armadas. Algunos de ellos tienen intereses propios fuera de Europa que defienden o tratan de defender por su propia cuenta.

La desaparición de la amenaza soviética coincidió, como hemos señalado, con la conversión de la Comunidad Económica Europea —una super potencia económica y una incipiente potencia política— en una Unión Europea que no sólo es ya la segunda potencia económica mundial sino también —y por su propio peso— una potencia política a tener en cuenta—. Una entidad internacional con intereses comunes propios que tiene que defenderse con una política exterior propia, basada en una defensa propia dotada de una industria de armamentos propia.

En el Tratado de Maastricht primero y en el Tratado de Amsterdam después, se habla ya de una defensa común que es distinta de las anteriores y también distinta de la de la OTAN. De una defensa tan común a los miembros de la Unión Europea como es común la agricultura o la propia moneda de dicha Unión. El Tratado de Amsterdam que ha sido ratificado por los Parlaentos de los Quince ha entrado en vigor el 1 de mayo de 1999 (siendo en estos momentos lo que podríamos llamar la «Constitución» de la Unión Europea). Dicho Tratado dedica 18 artículos (del artículo J-1 al J-18) a organizar el «pilar defensivo» de esa Unión.

Habida cuenta de que en la Unión hay miembros con una clara vocación de neutralidad (Irlanda, Suecia, Finlandia y Austria) que no creen que la Unión Europea necesite de una defensa *ad hoc* y hay Estados atlantistas a ultranza, como la Gran Bretaña, que creen o creían que las democracias occidentales están ya perfectamente defendidas por la OTAN, los artículos del Tratado de Amsterdam relativos a la defensa son muy vaporosos y poco comprometedores, lo que permitió su aprobación por todos. Pero antes de que el Tratado de Amsterdam entrara en vigor, Francia y Alemania —la Francia de Chirac y la Alemania de Kohl— habían impulsado la creación de una defensa europea común y supranacional paralela a la OTAN a base de acuerdos entre distintos miembros de la Unión Europea. Estos acuerdos crearon, por ejemplo, el cuerpo de Ejército europeo con su cuartel general en Estrasburgo, Eurofor con sede en Florencia, etc.

La proliferación de estas unidades militares en varias de las cuales España interviene, se produjo de forma un tanto desordenada que pone de manifiesto la falta de una unidad de criterio al nivel de los Quince sobre lo que debe ser una defensa común de esos Quince.

En el año 1998 —y por razones que no hay tiempo de explicar aquí— Gran Bretaña (la Gran Bretaña del señor Blair) trató de poner orden en ese desorden. En diciembre de 1998 en Saint-Malo el Reino Unido firmó con Francia una Declaración sentando las bases de la nueva defensa de la Unión Europea.

Según la Declaración de Saint-Malo, la Unión necesitaba de una defensa propia que hiciera creíble su propia política exterior. Esa defensa no debería tratar de duplicar a la de la OTAN y tendría como objetivos el mantenimiento de la paz y tareas humanitarias. En marzo del año 1999 se adhirió Alemania a esa Declaración en una reunión celebrada en Bonn por ingleses, franceses y alemanes.

Más tarde, las tesis de Saint-Malo fueron aceptadas en Bremen por el resto de la Unión Europea y en la Cumbre de Colonia de primeros de junio de 1999, se nombró secretario general del Consejo de Ministros de la Unión Europea al señor don Javier Solana, como primera personalidad que ocupa ese cargo y en la que recae la misión de dar contenido y sustancia a esos 18 artículos del Tratado de Amsterdam a los que nos venimos refiriendo. Se le nombró también alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que deberá ser elaborada por el Consejo de Ministros de la Unión en función de lo dispuesto en el Tratado de Amsterdam.

En diciembre de 1999 en la Cumbre de Helsinki se decidió la creación de una fuerza europea de intervención dotada de su propio estado mayor y de su propia logística.

El proceso de creación de una defensa europea está ya, pues, en marcha y no corresponde a esta ponencia detallarlo. Si se cita aquí es para poner de relieve que la filosofía que lo anima nada tiene que ver con la que inspiró los sistemas defensivos anteriores (Tratados de Dunkerque y de Bruselas y Tratado del Atlántico Norte). Ahora Europa se comporta como un nuevo rico que siente la necesidad de instalar una caja de caudales en su casa y de controlar los servicios de una empresa de seguridad. Necesidad muy lógica pues el hombre defiende lo que cree que debe ser defendido y cuando hay algo que defender. Son numerosísimos los obstáculos que se oponen a la buena marcha de ese proceso.

El primero de ellos es el de sus relaciones con la OTAN, el segundo es el que plantean los miembros de la Unión Europea con vocación histórica neutralista. El tercero y el que aquí nos interesa es el de saber qué industria de armamento debe organizar la Unión Europea para que su defensa sea creíble. Es este obstáculo el que nos preocupa aquí y ahora y al que vamos a dedicar el resto de esta ponencia.

Estado actual del proceso de creación de una industria europea de defensa

En el mercado de armamentos, como en cualquier otro tipo de mercado, la demanda debería preceder a la oferta que producirá los bienes que esa demanda necesita.

En el mercado de armamentos de Estados Unidos la demanda, que es insaciable y muy buena pagadora, se identifica claramente con un Pentágono que en el año 1998 ha adquirido bienes y servicios y ha ayudado a la investigación por un valor total de 60.000 millones de dólares, estando previsto que en el año 2005 esta cifra llegue a los 70.000 millones.

La oferta, para satisfacer el apetito del Pentágono, ha sido hasta los años noventa muy variada. Ha sido variada porque así lo ha exigido el Pentágono que para comprar barato fomentaba la proliferación de ofertantes que competían entre ellos. Al desintegrarse la Unión Soviética y terminar la guerra fría, los presupuestos de Defensa de todos los países del mundo se redujeron (un 18% en Estados Unidos y un 16% en la Unión Europea) y entonces el Pentágono impulsó las fusiones y las concentraciones de empresas del sector de la defensa para que dejaran de competir entre ellas y compitieran, en cambio, con las industrias de armamentos de otros países. Al reducirse los presupuestos militares todos los países productores de armamento sintieron la necesidad de exportar para mantener sus puestos de trabajo.

En todo caso está claro que la demanda norteamericana es la que lleva la batuta en el mercado de armamentos de Estados Unidos lo que explica la calidad y la cantidad de bienes que ese mercado de armamentos produce.

La existencia del mismo hace de las Fuerzas Armadas norteamericanas el instrumento militar más poderoso del mundo (54).

Se han empezado las reflexiones relativas a la industria europea de armamentos describiendo con cuatro brochazos el mercado de armamentos norteamericano para utilizarlo como modelo de lo que debería ser un mercado de armamentos europeo. En Europa, que en 1998 ha gastado sólo 20.000 millones de dólares en bienes y productos para la defensa, hay en el seno de la Unión Europea, 15 demandas; es decir 15 «pentágonos». Bien es verdad que sólo hay seis «ofertas» oficialmente reconocidas como tales. Las de Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, España y Suecia. Esta última, además, es en cierta medida una filial de la «oferta» británica ya que British Aerospace es prácticamente el dueño de la rama aeronáutica de la empresa Saab.

(54) La buena marcha de este mercado se debe, en gran medida y en los últimos años, a la callada pero eficaz labor del secretario adjunto de Defensa responsable de la logística, John Hamre. El señor Hamre es un universitario del medio oeste norteamericano que pasó doce años como técnico de la Comisión de Defensa del Congreso norteamericano encargándose, dentro de la misma, de velar por la buena utilización del presupuesto de defensa de Estados Unidos. Es pues, hombre que conoce al dedillo la industria de armamentos norteamericana y el mercado internacional de armamentos.

La necesidad de crear una industria europea de armamentos económicamente viable y capaz de satisfacer las necesidades de una defensa común europea, se ha empezado a sentir a medida que se ha sentido la necesidad de crear una defensa europea. Sin una defensa creíble no hay política exterior y sin una industria propia no hay defensa que pueda ser tomada en serio.

Ahora bien, esa necesidad obliga a iniciar en Europa un proceso distinto al seguido por los norteamericanos. Aquí la oferta (las seis ofertas europeas de armamento) ha precedido a la demanda y ésta, además, no es una sino quince. Por eso la industria europea de armamento tiene características especiales que conviene destacar.

En el Tratado de Roma se estipulaba que las industrias de defensa seguirían controladas por los respectivos gobiernos.

En el Tratado de Maastricht se apuntaba ya, la conveniencia de que la Unión Europea creara una agencia de armamentos que coordinara la labor de los «minipentágonos» a los que antes se ha hecho referencia. El Reino Unido de la época de la señora Thatcher y del señor Major se opuso rotundamente a todo lo que suponía un desarrollo del «pilar defensivo» de la Unión Europea y entonces el canciller Kohl y el presidente Chirac en una reunión que mantuvieron en Baden-Baden en 1995 decidieron crear una agencia de armamentos franco-alemana. Esta decisión asustó a los ingleses que se apresuraron a negociar el ingreso del Reino Unido en dicha agencia (55).

La industria de armamentos inglesa vive, como es lógico, con un ojo puesto en la evolución del sector a escala mundial y no quería quedarse al margen de un mercado que, controlado por una demanda unida franco-alemana, utilizara los recursos conjuntos de las industrias de defensa de Alemania y de Francia.

La industria de armamentos italiana, que comparte con la británica ese excelente conocimiento del sector de la defensa en todo el mundo, se apresuró también a unirse, en noviembre de 1997 a franceses, alemanes y británicos.

Esta unión de los cuatro países creó el Organismo Conjunto de Cooperación en Materia de Armamentos (OCCAR) (56). Este organismo pretende, como lo ha señalado el director de Armamento y Material de Holanda, ser el punto de partida de la armonización de las «demandas» de armamento de los países de la Unión Europea. En función de este criterio, Bélgica y Holanda están negociando también su ingreso en la OCCAR.

(55) El presidente de la Asociación de Fabricantes de Armamentos para el Ejército de Tierra británico decía hace tres años en Madrid que fueron esos fabricantes de armamento los que forzaron al Gobierno de Londres a pedir el ingreso en la Agencia de Armamentos creada en Baden-Baden.

Por otro lado, los gobiernos de los países de la Unión Europea que disponen de industrias militares de importancia, han querido utilizar las mismas como punto de partida para crear una industria común de defensa europea y, en julio de 1998, firmaron en París una LOI (*Letter of Intention*) que en julio del año 2000 ha desembocado en un *Framework Agreement* firmado en la Feria Aeronáutica de Farnborough (57).

El objetivo de esta LOI era unificar la «demanda» y la «oferta» a través de un esfuerzo realizado conjuntamente por gobiernos e industrias.

Hay que señalar que la adopción de la LOI produjo una reacción negativa por parte de los demás países de la Unión Europea (más Noruega y Turquía) que se supone que no tienen industria de armamentos propia y que piensan que están siendo dejados al margen de la construcción de una industria de armamentos europea de la que, por otra parte, son y seguirían siendo clientes.

Esos países reunidos en Amsterdam el día 25 de febrero de 1999, aprobaron un comunicado en el que criticaban la actitud de los seis países firmantes de la carta de intenciones de julio de 1998 (58).

Paralelamente, a estos esfuerzos encaminados a una armonización o coordinación «de las demandas» y en parte, también, de «las ofertas» estas últimas — las empresas de armamentos europeas — han iniciado por su propia cuenta un proceso de fusiones y de intercambio de acciones destinado más a competir con la industria de armamentos americana que a satisfacer las necesidades de una defensa europea que todavía no ha cuajado.

En función de este segundo proceso, British Aerospace y la rama militar de GEC han creado una empresa aeronáutica (y de armamentos) europea llamada BAE Systems y por su parte DASA (Alemania), el grupo Lagardere (Francia) y CASA (España) han creado otra empresa aeronáutica europea que lleva el nombre de EADS.

(56) La OCCAR, creada en noviembre de 1997, agrupa a Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido. Para ser miembro de la misma hay que participar en un programa de adquisiciones común. España ha solicitado en el verano del año 2000 su ingreso en la OCCAR con tratamiento de miembro fundador. Su programa es A400M (futuro avión de transporte militar europeo).

(57) Los países firmantes del citado *Framework Agreement* son, precisamente, los que tienen industria de armamentos propia: Alemania, Francia, España, Italia, Reino Unido y Suecia.

(58) Uno de los países participantes en la reunión de Amsterdam que aprobó el comunicado de 25 de febrero de 1999, fue Portugal que tiene una industria de defensa poco importante aunque tiene —por pertenecer a la OTAN— compromisos militares que le obligan a estar bien dotado de medios defensivos. Este comunicado de Amsterdam ha colocado a Portugal y a España en bandos distintos lo que no se compadece con el estado actual de las relaciones hispano-portuguesas y, además, choca frontalmente con la cooperación que en materia defensiva deben desarrollar España y Portugal.

Como puede verse el panorama del sector de la industria de defensa en Europa no tiene nada que ver con el panorama norteamericano antes resumido.

Es más, Estados Unidos no parece que vean con buenos ojos la creación de una industria de defensa común para Europa o, mejor aún, de un mercado de armamentos europeo controlado por una sola «demanda» europea (59).

Es evidente que Estados Unidos de América apoya el establecimiento de una defensa común europea ligada a la OTAN y estructurada de acuerdo con lo que se estipulaba en la declaración franco-británica de Saint-Malo de diciembre de 1998.

Es este, el resumen que podría hacerse en grandes pinceladas de la situación actual de la industria de defensa europea. No hay que olvidar que el Tratado de Roma dejó a las industrias de armamentos en manos de los gobiernos firmantes y al margen de la construcción económica europea que ese Tratado de Roma inició.

Ahora, el Tratado de Amsterdam habla ya vagamente de una industria europea de defensa. Parece que empieza a abrirse paso la idea de que los europeos miembros de la Unión Europea tienen que unificar sus defensas y sus industrias defensivas nacionales como unificaron sus agriculturas y sus monedas.

Para conseguir este objetivo se necesitan tiempo y sobre todo mucho consenso. Tratar de imponer a todos los miembros de la Unión Europea unos criterios que han nacido al calor de los intereses de cuatro empresas o de tres países parece, por de pronto, un error.

La posición de España ante el proceso de creación de una defensa común europea y de una industria europea de defensa

Como signataria del Tratado de Amsterdam, España tiene que participar en la construcción de una defensa europea y de una industria que provea de medios a dicha defensa y al hacerlo tiene que tener en cuenta:

(59) En la Feria Aeronáutica de Le Bourget de la primavera de 1999, el secretario de Defensa adjunto de Estados Unidos, señor Hamre, criticó veladamente el proceso iniciado por la LOI pero dio a entender que Estados Unidos querían unirse a la misma. Recordó el señor Hamre que existen ya importantes conexiones entre empresas de armamentos norteamericanas y europeas, que el intercambio de tecnología entre Europa y Estados Unidos es constante y que en el mundo empresarial tanto civil como militar los accionistas mandan. Las declaraciones del señor Hamre, entresacadas de los resúmenes de prensa que las divulgaron, permiten hacerse una idea más o menos clara de las reticencias de Washington ante una defensa común europea y ante una industria europea de defensa.

- a) Que además de participar en la defensa común de la Unión Europea tiene que defender, por su cuenta y con otros aliados, sus intereses propios en Iberoamérica y África del Norte.
- b) Tiene que defender y mejorar su propia industria de armamentos.

Para ello parece que España debería formarse previamente su propio criterio sobre:

- Cómo debe participar en la defensa común.
- Sobre cómo debe, al mismo tiempo, defender sus intereses privados.
- Sobre cómo debe participar en la construcción de una industria de defensa europea.

Nuestro país comparte con sus socios de la Unión Europea unos intereses europeos que se han incrementado extraordinariamente y cuya defensa y protección compete a todos los miembros de la Unión y debe ser organizada por todos ellos.

Pero España tiene también unos intereses muy importantes que son exclusivamente españoles y que, gracias en gran medida a la fuerza que nos da nuestra participación en la Unión Europea, se van incrementando cada día y deben ser también protegidos y defendidos por nuestro país.

Estos últimos intereses privados de España son, en gran medida, compartidos por Portugal donde más de 2.300 empresas españolas han invertido más de un billón de pesetas. Son compartidos también con el Magreb y sobre todo con Marruecos que se está convirtiendo en una especie de mercado español bis.

Esos intereses privados españoles están también presentes en Iberoamérica donde el capital español invertido en el año 1999 después de la compra por Repsol de la empresa argentina YPF supera los 40.000 millones de dólares y donde la banca privada, la energía eléctrica, las telecomunicaciones, parte del transporte aéreo, parte de la energía petrolífera y el turismo acogen, en gran medida, al capital español.

Esta realidad resalta la importancia de nuestras relaciones con Portugal, el Magreb e Iberoamérica pero nos convierte también en rehenes de las situaciones político-económicas de esas zonas geográficas ya que si nuestras relaciones con ellas llegaran a deteriorarse o la estabilidad de esas zonas se viera perturbada, se produciría un dramático descenso en el nivel de vida del español de a pie.

Ello nos obliga a una política exterior encaminada a mantener unas relaciones cada vez más cordiales y amistosas con Portugal, el Magreb e Iberoamérica y a asegurar, en coordinación con los gobiernos de los países situados en estos territorios, una protección eficaz para unos intereses españoles que son también ya intereses portugueses, magrebíes e iberoamericanos.

Con una conciencia clara de esta realidad, España tiene que estructurar su contribución a la construcción de una política exterior y de una defensa común de la Unión Europea así como su participación en el establecimiento de una industria europea de defensa.

Es imposible prever *a priori* como será la futura defensa común de Europa o la futura industria europea de defensa, pero conviene antes de que el proceso conducente al establecimiento de ambas avance más, fijar unas pautas que orienten nuestra futura actividad.

España y la defensa europea

Gran Bretaña, Francia y Alemania quieren encabezar la construcción de una defensa europea que esté supeditada a la OTAN. Parece que esta política tiene el respaldo, más o menos entusiasta, de Estados Unidos de América.

España debe participar en la construcción de esta defensa por dos motivos: en primer lugar porque está demostrado que cuanto más profundizamos en nuestra participación en la vida europea, más fuerza adquirimos fuera de Europa y viceversa.

En segundo lugar porque una defensa común europea que esté, desde un principio, dirigida entre otros países por Gran Bretaña tarde o temprano tratará de reforzar la presencia británica en Gibraltar y esto sólo puede ser impedido por nuestro país si, desde un principio, toma parte en este proceso de construcción de una defensa común.

En todo caso la colaboración de España y Portugal en la defensa común europea parece esencial. España y Portugal son miembros de la OTAN y de la Unión Europea y tienen al mismo tiempo intereses fuera de la zona del Atlántico Norte y en el exterior de la Unión Europea.

Esos intereses hispano-portugueses a que se aluden coinciden y puede ser esencial para el futuro de ambos países el ir estructurando, desde ahora, una política que permita la protección conjunta de los mismos.

España y la industria europea de defensa

Se ha visto anteriormente que nuestro país es uno de los seis signatarios de la LOI y del *Framework Agreement* que viene a ser el punto de partida escogido por las grandes potencias europeas para la creación de una industria europea de defensa.

Una industria europea de defensa que se construiría sobre las seis industrias de defensa más importantes de Europa. Una industria europea de defensa que sería, en gran medida, más el fruto de los esfuerzos de una oferta que la satisfacción de las necesidades de una demanda única previamente existente.

Se ha señalado antes que así como Washington ve con buenos ojos la creación de una defensa común europea inspirada en los principios formulados en la Declaración de Saint-Malo, no parece que vea con tanto entusiasmo el establecimiento de una industria europea de defensa aislada de la industria de defensa norteamericana.

Se reitera esta apreciación de lo que parece ser la posición de Estados Unidos porque si la apreciación en cuestión es acertada, el futuro de una industria común de defensa para Europa no va a ser tan sencillo como se prevé.

Pase lo que pase, nuestro país está obligado a defender y si es posible a mejorar lo que ya tiene, y lo que ya tiene es una industria de defensa modesta pero tecnológicamente avanzada, competitiva y que da empleo directo (según las cifras de 1998) a cerca de 12.000 personas y empleo indirecto a cerca de 46.000 más, a pesar de que entre 1990 y 1996 —es decir en los años siguientes a la caída del muro de Berlín— el sector defensa perdió 13.000 puestos de trabajo directos y casi 60.000 indirectos.

A pesar de que los presupuestos de defensa de España son uno de los más bajos de la OTAN, las 53 empresas que trabajan en el sector defensa, facturaron en 1998 por valor de unos 6.372 millones de dólares y exportaron bienes y servicios por valor de unos 647 millones, también de dólares americanos. Todo ello representa cerca de 1,3% del producto interior bruto español (60).

Es indudable que una de las mejores maneras de adquirir la fuerza suficiente para que este sector industrial se proteja mejor a sí mismo es aliándolo estrechamente con nuestro vecino, Portugal. En Portugal hay unas 40 industrias que proveen de bienes y servicios al Ministerio de Defensa portugués. La mayor parte de esas industrias pertenecen a pequeñas, pero modernas empresas en el campo de la electrónica y de las telecomunicaciones. Sólo hay una industria metal-mecánica eficiente. En contraste con este panorama existe un Ministerio de Defensa portugués que, en función de sus compromisos con la OTAN, tiene que asumir unas responsabilidades superiores a las que corresponden a un país de su población y recursos. A un país que, además, no se ve amenazado pues su único vecino (España) es al mismo tiempo su mejor amigo. La frontera hispano-portuguesa, que es una de las más largas de Europa, es una frontera desguarnecida y desmilitarizada desde hace casi dos siglos.

A la industria de defensa española se le presenta, por lo tanto, una oportunidad única para «peninsularizarse», tarea en la que debe ser respaldada y apoyada

(60) En el año 1999 las exportaciones aumentaron en relación con 1998 y España exportó 77.955 millones de pesetas en armas y en productos de doble uso (civil y militar). Debe señalarse —como una carencia grave de nuestra política exterior— que no exportamos nada a Iberoamérica.

por las autoridades españolas y portuguesas, que deben también impulsar la «peninsularización» de sus propias industrias de defensa. La creación de una «demanda» única en la península Ibérica servida por una industria de defensa «peninsularizada» mejoraría extraordinariamente la posición política de España y de Portugal a la hora de contribuir al proceso de creación de una defensa común de Europa y de una industria europea de defensa.

Estas afirmaciones no son fruto de un «delirio de grandeza». Han sido contrastadas en un diálogo continuo con importantes personalidades portuguesas del sector empresarial y militar y muchas de las ideas que se han formulado en la última parte de este documento son ideas expresadas previamente por portugueses y aquí recogidas.

RESUMEN

RESUMEN

Primera sesión

«Aspectos económicos de la ampliación de la Unión Europea»

El profesor don Juan Muñoz García, abordó el tema de «Aspectos económicos de la ampliación de la Unión Europea». Comenzó su disertación realizando una afirmación básica: la integración europea es una necesidad. De acuerdo con la teoría económica, desde Adam Smith hasta la actualidad, el principio de la división del trabajo, que resulta esencial para el crecimiento económico, sólo es posible si existe el mercado, entendido éste como el lugar donde se intercambian los bienes y servicios en condiciones de libre competencia. Ello significa que esa libre competencia es inseparable del mercado y garantiza su buen funcionamiento.

A lo largo de la historia económica, prosiguió el profesor Muñoz, el agotamiento o limitación de los mercados nacionales ha provocado una competencia por los mercados exteriores. Esa competencia se ha tratado de resolver mediante las conquistas territoriales y la formación de imperios, provocando el desencadenamiento de dos guerras mundiales. A partir de 1945, estas limitaciones de mercados se abordaron recurriendo a la cooperación económica internacional y es en ese contexto donde hay que situar la necesidad de la integración europea.

Una vez expuesta la lógica económica que preside la creación de la Unión Europea, el profesor Muñoz abordó el análisis de los efectos económicos que provocará la ampliación a nuevos países miembros. En primer lugar, no todos los candidatos se encuentran en las mismas condiciones para cumplir con los requisitos políticos, económicos y del «acervo comunitario» que se les exige para su adhesión. En segundo término, todos los países candidatos se caracterizan por un bajo producto interior bruto, que contrasta con su relativo peso territorial y demográficos.

A continuación, el profesor Muñoz pasó revista a la situación económica en la que se encuentran los diversos países candidatos, basándose en los informes periódicos que elabora la Comisión. Los países que están más avanzados en el cumplimiento de los requisitos son Chipre, Malta, Eslovenia y la República Checa. Son países cuya principal ventaja es su escaso tamaño demográfico y territorial, aunque las altas tasas de inflación que poseen siguen constituyendo uno de los principales obstáculos para su adhesión. Un caso especial lo constituye Turquía, tanto por su extensión territorial e importancia económica como, sobre todo, por su extraordinario peso demográfico y sus diferencias culturales.

El profesor Muñoz introdujo a continuación un análisis de los efectos desfavorables que tendrá la ampliación sobre la Unión Europea, ya que por una parte se consolidarán distintas velocidades o ritmos de integración económica y monetaria gracias al sistema de «la cooperación reforzada» incorporado al Tratado de Amsterdam, lo que debilitará el mercado común alcanzado hasta ahora, pero también habrá un impacto negativo sobre la contribución de «los fondos de cohesión» a la economía española, debido al bajo nivel comparativo de las rentas de los nuevos socios.

La intervención del profesor Muñoz concluyó con dos importantes reflexiones:

- a) Una Europa más unida exige unas fuerzas armadas más europeas.
- b) No hay que construir Europa sobre la base de la historia pasada sino a partir de los principios e ideas compartidos por todos los países miembros.

Segunda sesión

«Capacidad europea de defensa»

El contralmirante Artal Delgado quiere explicar porqué Europa quiere dotarse de una defensa y porqué quiere tener esa capacidad, a través de una cronología para llegar a los últimos documentos, como es el compromiso que se firma el 20 de noviembre pasado, que es lo definitorio y que viene reflejado en la prensa, como es la formación del Ejército europeo con 60.000 hombres, los 100 barcos, etc.

Asimismo acompaña como anexo, un juicio crítico de las operaciones de Kosovo. Posteriormente dice que llegará a unas reflexiones y unas conclusiones, en las que no quiere anticipar nada pero que considera que es algo gaseoso, sin ánimo de menospreciar nada.

La capacidad de defensa pasa por lo que se pretende denominar como su órgano rector que es la Unión Europea.

El final de la cronología fue la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y que viene determinada por el Tratado de Maastricht primero y el Tratado de

Amsterdam después que configuran a la Unión Europea con personalidad internacional propia que se apoya en tres pilares:

- El económico.
- El de PESC.
- El de justicia.

Una sola moneda, una libre circulación de personas y una riqueza acumulada que ya no es propiedad de tal o cual país, si no de los que se han unido para producirla la cual es preciso defender y proteger frente a terceros, lo que obliga a los componentes de la Unión Europea a instrumentar una política exterior común y para que esto sea creible debe ir acompañada de un sistema de seguridad que sea propio.

En el Tratado de Amsterdam se incluyen 18 artículos en los que se esboza a grandes rasgos como debe llegarse al establecimiento de una PESC de la Unión Europea. En cuanto a la política exterior se ajustará a lo que digan los Quince y en materia de seguridad el sistema defensivo será complementario del establecido por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), pero quedando claro que esta PESC es obra de todos, como fue de todos el establecimiento y la construcción del pilar económico.

Posteriormente pasa el conferenciante a analizar el proceso histórico, partiendo del final de la Segunda Guerra Mundial, Plan Marshall, Tratado de Bruselas con el nacimiento de la Unión Europea Occidental (UEO), con la intención de protegerse de Alemania de aquellas naciones que habían sufrido su embate; Tratado de Washington con el nacimiento de la OTAN; acuerdo bilateral de España con Estados Unidos en 1953, continuando por la multitud de acuerdos, tratados, reuniones, de hitos históricos, llegando a la caída del muro de Berlín, desmembramiento de la Unión Soviética, desaparición del Pacto de Varsovia, y como dice el contralmirante Artal, pasando de un ayer inseguro pero estable al hoy, seguro pero inestable.

Posteriormente siguieron los tratados como el de Petersberg, Cumbre de la OTAN (1994) en el que se desarrolla la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, en la XCVI reunión OTAN-UEO aprobándose el Concepto Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (CJTF), la Cumbre de la OTAN (1997) con el Nuevo Concepto Estratégico (1999); Consejo de Europa en Colonia con el anuncio del fin de la UEO, finalizando con el Consejo Europeo celebrado hace unos días en Niza en el que se hace escasa mención a temas de defensa.

Continúa el conferenciante con unas conclusiones en las que se pregunta, en relación con la capacidad de defensa de Europa, si la necesita, si la tiene, si hay decisión de tenerla, si hay decisión de usarla, en que escenario se considera o

se piensa que podría utilizarse etc., finalizando con una llamada a los europeos, para su reflexión, si verdaderamente quieren alcanzar una capacidad de defensa autónoma, sobre determinados aspectos, si se quieren alcanzar los objetivos establecidos en la Cumbre de Colonia.

Tercera sesión

«Aspectos jurídicos-políticos de la ampliación de la Unión Europea»

La exposición del profesor Del Arenal se concentró en «Aspectos jurídicos-políticos de la ampliación de la Unión Europea» y comenzó planteando que tras la caída del muro de Berlín se han suscitado nuevos retos en Europa que requieren soluciones. Ello suscita una interesante cuestión: ¿qué institución europea debe ser la protagonista que aporte esas soluciones? La respuesta del profesor Del Arenal es que esa institución es la Comunidad Europea.

Surge una segunda cuestión no menos importante que la anterior. ¿Cuáles son las soluciones que se han aportado desde la Comunidad Europea? Básicamente han sido dos, la implantación de procesos de cooperación con los países de Europa Central y Oriental, aunque inicialmente esta solución se adoptó de un modo cauto pues no se planteaba su futura adhesión, y el replanteamiento de las políticas comunitarias que llevó a la creación de la Unión Europea.

Las condiciones en que se desarrollaron ambas respuestas durante los comienzos de la década de los años noventa, generó un dilema básico entre profundizar en la integración europea o proceder a una ampliación con la incorporación de nuevos miembros. En el caso de la ampliación, ésta se proyecta hacia dos áreas: el Mediterráneo y los países de Europa Central y Oriental, aunque en su exposición el profesor Del Arenal se concentró en el análisis de la ampliación a éstos últimos. Además, esta última área no constituye una zona homogénea sino que a su vez debe diferenciarse en cuatro subregiones:

- a) Los países de Europa Central que son, a juicio del profesor Del Arenal, los mejor preparados para una futura incorporación a la Unión Europea.
- b) Los países balcánicos, entre los que deben distinguirse los de los Balcanes orientales (Rumania, Bulgaria y Turquía) y los de los Balcanes occidentales. En ambos casos presentan serias dificultades para la adhesión, sin embargo mientras los primeros figuran como candidatos, la mayoría de los segundos, salvo el caso de Eslovenia, sólo aparecen en la actualidad como «potenciales candidatos a la integración con la Unión Europea».
- c) Los países de Europa Oriental (Belarus, Ucrania, Moldavia y la Federación de Rusia) con los que se mantienen relaciones de cooperación sin perspectivas de un futuro ingreso en la Unión Europea.

d) Los países bálticos que figuran en la candidatura a la adhesión.

Una vez delimitadas las diferencias entre los diversos Estados de Europa Central y Oriental, pasó a realizar una detallada exposición de la evolución experimentada por las relaciones entre la Unión Europea y los países candidatos, desde las primeras formas de cooperación con Polonia y Hungría, articuladas a través del Programa Phare, hasta la puesta en marcha de las negociaciones que se vienen desarrollando en los últimos años, pasando por la firma de los acuerdos de asociación, la adopción de «los criterios de Copenhague», los preceptivos dictámenes de la comisión recogidos en la «Agenda 2000» y las consecuencias para la futura ampliación de las reformas introducidas en el Tratado de Amsterdam.

La parte final de su exposición, la dedicó el profesor Del Arenal a realizar un pormenorizado estudio del Consejo Europeo de Niza, en el que se acordó la necesaria reforma institucional que debía aplicarse a partir de la ampliación a nuevos miembros de la Unión Europea, además de esbozar el impacto negativo que la ampliación a los países de Europa Central y Oriental tendrá sobre otras áreas que hasta ahora eran consideradas prioritarias, como el Magreb o Iberoamérica, y que se corre el riesgo de que en un futuro dejen de serlo, a pesar de que para nuestro país seguirán siendo unas áreas prioritarias tanto política como económica y militarmente.

Cuarta sesión

«Migraciones internacionales y la ampliación de la Unión Europea»

«Tras la caída del muro de Berlín, los flujos migratorios desde y en los países de Europa Central y Oriental han cobrado importancia, aunque no se han cumplido los sombríos pronósticos que auguraban el desplazamiento de millones de emigrantes». Con esta afirmación inicial, el profesor Arango abordó en su exposición una visión general de los procesos migratorios desde los comienzos del siglo xx hasta la actualidad.

Distinguió cuatro periodos:

- a) El final del siglo xix y las primeras décadas del siglo xx, se caracterizaron por unos flujos migratorios transoceánicos (Estados Unidos, América del Sur y Australia) y en los países europeos occidentales (Alsacia-Lorena; cuenca del Ruhr y Alta Silesia).
- b) El periodo de entreguerras, en el que los flujos migratorios estuvieron provocados por la dislocación de los grandes Imperios austro-húngaro y turco, por la revolución bolchevique y la revisión de las fronteras, lo que provocó masivos movimientos de población.

c) El periodo de la guerra fría, que generó grandes desplazamientos de alemanes del Este hacia el Oeste, unos ocho millones, así como de polacos, alrededor de 1,5 millones. Además los cambios de fronteras tras la Segunda Guerra Mundial dieron lugar a la formación de importantes minorías nacionales sin que tuviesen lugar desplazamientos demográficos.

d) La década posterior a la «caída del muro de Berlín» experimentó un estímulo de los flujos migratorios debido a la desaparición de las restricciones para viajar de unos países a otros que habían imperado en el seno del bloque comunista y entre ambos bloques.

Centrándose en este último periodo, el profesor Arango, tras señalar la ausencia de datos estadísticos fiables y la precaución que ello obliga a tener a la hora de formular el análisis del fenómeno migratorio, señaló las dos características que, en su opinión, presentan estas migraciones y que son: la multidireccionalidad y su diversidad.

La multidireccionalidad se debe a que las migraciones se orientan hacia los países de la Unión Europea, pero también se producen entre las diversas áreas de Europa Central. Por su parte la diversidad supone que estas migraciones incluyen desde los desplazamientos temporales hasta la repatriación de minorías nacionales que fueron objeto de desplazamientos o deportaciones masivas realizadas en etapas anteriores.

Por último y con referencia a la Unión Europea, el profesor Arango señaló que en su seno se están produciendo migraciones masivas procedentes de áreas históricamente vinculadas a algunos países miembros (Iberoamérica, África Subsahariana, etc.), pero también se están desarrollando flujos migratorios entre los propios países miembros. Mientras las primeras suele caracterizarse por la escasa especialización de la mano de obra, las segundas afectan a investigadores y profesionales altamente cualificados.

Como conclusiones, el profesor Arango señaló las siguientes:

1. No se producirán flujos migratorios masivos como en otras épocas de la reciente historia europea.
2. La incorporación de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea, provocará «un efecto de retención» de las poblaciones de los países de Europa Central.
3. La moratoria a la aplicación del principio de libre circulación de trabajadores procedentes de los países candidatos, facilitará que no se generen importantes efectos perturbadores en la estabilidad de los países miembros de la Unión Europea.
4. Los países candidatos experimentarán una creciente presión migratoria en sus fronteras a medida que se vayan incorporando a la Unión Europea.

Quinta sesión

«Futuro de la seguridad y defensa europea»

Comienza su conferencia «viendo de donde venimos». Para ello cita a Maastricht y a Amsterdam donde se forma el triángulo cuyos vértices son la Unión Europea-UEO-OTAN. En Saint-Malo las posturas son más convergentes.

En la Cumbre de Washington se refuerza la Identidad Europea para la Seguridad y Defensa y se decide usar los activos de la OTAN para mantenerla, ampliándose en la Cumbre franco-alemana.

En Colonia los Quince acuerdan dotarse de una capacidad militar autónoma: fuerzas militares creíbles; se señala el año 2000 para alcanzarlo; serán empleadas para *misiones Petersberg*.

Piensa que podrían celebrarse reuniones en formato de Consejo de Ministros de Defensa, continuando la dependencia de OTAN.

En Helsinki se trata de lograr fuerzas para misiones de crisis, (*misiones Petersberg*), con capacidades militares creadas a partir de las existentes con el objetivo general de conseguir una fuerza de 60.000 hombres (15 brigadas) así como todo lo naval y aéreo que fuera necesario, y los Estados miembros que lo deseen aportarán voluntariamente sus capacidades militares multinacionales.

En Santa María da Fera se acuerda el establecimiento de modo interino de las Instituciones creadas en Colonia: Comité Militar, Estado Mayor Militar y Comité para Asuntos Políticos y de Seguridad.

Se crean los siguientes grupos de trabajo, para convergencia OTAN/Unión Europea:

- Protección de información reservada.
- Los procedimientos para el traspaso de capacidades.
- Principio de colaboración.
- Cómo se van a entender.

En Francia se trata de la obtención del objetivo general así como la inclusión en la Unión Europea misiones de la UEO y capacidades de la UEO, fijándose tres misiones dentro del ámbito Petersberg que son:

1. Rescate de residentes.
2. Separación de contendientes hasta 6.000 kilómetros.
3. Ayuda humanitaria en ciertas misiones militares.

Se elabora un amplio catálogo de capacidades militares, pidiéndose a las naciones que lo rellenen, faltando líneas por llenar, y debiendo acudir a OTAN.

Para planear determinadas misiones se acude al catálogo y se toman las capacidades militares que se necesiten caso a caso.

En Francia se han puesto 140.000 hombres, 400 aviones y 100 barcos para que se pueda elegir del catálogo, aunque quedan muchos agujeros sin cubrir.

En Niza no se ha logrado el acceso asegurado a los medios y las capacidades OTAN, los sistemas de planeamiento son dispares, siguiendo sin definirse el papel de los ministros de Defensa, no cerrándose la relación Unión Europea/OTAN.

Bajo Presidencia de Suecia, que no es de la OTAN y tampoco le interesa, no prosperará la capacidad europea y si lo hará la gestión civil de crisis.

Con Presidencia belga, pueden realizarse progresos no muy espectaculares pudiendo resolverse en la siguiente Presidencia de España, los grandes temas pendientes de la política europea de seguridad y defensa.

Como conclusión se puede decir que se ha progresado pero que no hay que «echar las campanas al vuelo». Debe avanzarse en la relación entre OTAN y Unión Europea y en un desarrollo efectivo de las capacidades militares (interoperabilidad, ejercicios, etc.)

Sexta sesión

«Europa: perspectiva histórica. (Tipos ideales al servicio de la defensa)»

El general Alonso Baquer comienza su intervención exponiendo que los ejércitos modernos demuestran su calidad en el modo de cómo responden de su estado moral y dando cuenta de sus saberes o de sus competencias y en la conjunción de ambas responsabilidades es decir en el saber y en la competencia es donde se muestra el progreso modernizador de los ejércitos, lo que lleva a la aceptación de una diversificación de los tipos de formación militar, por lo menos en las siguientes direcciones:

La de «tipo heroico» que es la que prepara para el ejercicio del mando; la de «tipo orgánico» que capacita para la previsión de necesidades; la de «tipo técnico» la que prepara para la innovación del armamento y la de «tipo humanista» que busca la comprensión de la naturaleza de los conflictos humanos.

A continuación el conferenciante expone cómo deberían ser los principales rasgos de la educación militar, que por una parte deberá contener las clásicas virtudes militares y por otra parte se colocará la exigencia de una señalada competencia profesional.

Se refiere a continuación a los cuatro tipos ideales que nos ha legado la civilización occidental, como son: el caballero, el héroe, el soldado y el militar, que

cuando ha existido una simpatía hacia la vida militar han sido considerados como ejemplares o por lo menos como valiosos. A estos cuatro tipos ideales los asimila a determinadas épocas considerando al caballero tardomedieval, al héroe renacentista, al soldado en el Siglo de las Luces y al militar en el Romanticismo representando, la caballería, el anhelo de heroicidad, la solidaridad y la búsqueda de la competencia. A estas figuras les aparecen las correspondientes contrafiguras enfrentando al caballero con el villano, al héroe con el pícaro, al soldado con el bandido y al militar con el rebelde, estudiando cual era el significado de este enfrentamiento y sus consecuencias.

Una vez analizados los tipos ideales anteriormente citados el general Alonso Baquer pasa a mostrar lo que denomina las cuatro virtudes públicas de la modernidad y tras exponer una serie de reflexiones sobre el tema de escritores y filósofos como Max Schiler, Bertrand Roussel, Norberto Bobbio, Max Weber, etc., considera que habrá que dar nombres nuevos a los modernos conceptos de subordinación, disciplina, honorabilidad y compañerismo, dando clausurados los antiguos conceptos de fidelidad, lealtad, valentía y abnegación que eran considerados en épocas anteriores.

La modernidad, sigue considerando el conferenciante, excluye a las virtudes que considera tradicionales y también a las virtudes que considera personales o privadas.

Este proceso de exclusiones sucesivas de lo tradicional podría ser más provechoso si se percibiera como una búsqueda de las virtudes modernas, todas ellas, sigue diciendo el conferenciante, públicas, sociales y discretas, que quiere para sí misma la sociedad civil, y se refiere en concreto a la sinceridad, autenticidad, solidaridad y responsabilidad, haciendo a continuación un breve análisis de las mismas, manifestando, para finalizar que no se debe ocultar la posibilidad de que se de una divergencia de hecho entre el nuevo sistema de actitudes públicas y el viejo sistema de virtudes cardinales.

Séptima sesión

«Mercado interior europeo y la industria de armamento»

Aunque a juicio del profesor Medina el tema de la industria del armamento afecta al conjunto de la defensa de Europa y no sólo al mercado interior, comenzó su intervención realizando un breve repaso al proceso de creación del mercado interior desde que en 1982 se adoptaron las primeras decisiones por el Consejo Europeo, pasando por la adopción del Acta Única, para concluir que tras la adopción del euro por doce países miembros (incluida Grecia), la implantación de una armonización fiscal y de unas infraestructuras integradas, se puede hablar del «mercado europeo interno».

A continuación abordó el tratamiento que los temas de defensa tuvieron desde los inicios del proceso de integración europea, destacando la introducción de lo que denominó «excepción militar» formulada en el artículo 223 del Tratado de la Comunidad Europea (texto de 1992), para detenerse luego en la incorporación del tema de defensa en el contexto de la PESC.

Según el profesor Medina, la industria de armamento presenta en Europa un alto grado de concentración en un reducido número de países (Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Suecia) lo que unido a la tendencia a la reducción de los presupuestos de defensa, ha tenido una incidencia directa sobre el tamaño del sector durante la última década.

En estas condiciones, la incorporación de la UEO a la Unión Europea, aprobada en el Consejo de la UEO celebrado en Marsella del día 13 de noviembre del año 2000, va a tener efectos sobre la industria de armamento. En primer término, se ha mantenido el Grupo de Armamento de la Europa Occidental (GAEO), si bien éste es un órgano de cooperación y no una verdadera «Agencia Europea de Armamentos». La «Declaración de compromiso de capacidades militares» adoptada por el Consejo Europeo aunque especifica las disponibilidades de fuerzas militares requeridas para asumir las *misiones Petersberg*, tan sólo menciona los proyectos de cooperación intergubernamental que se están desarrollando por la industria de armamento, como son el Airbus 400M, buques de transporte marítimo, helicópteros de transporte de tropas NH90, así como el acceso de la Unión Europea a las imágenes por satélite. No obstante, afirma el profesor Medina, sigue sin concretarse ningún proyecto común para el conjunto de la Unión Europea.

Como contrapunto, el profesor Medina explicó los avances que se han producido en el control de la exportación de armamentos, ámbito en el que se ha implantado una verdadera política comunitaria a partir del Reglamento del año 1994 y de la correspondiente acción común adoptada en el marco de la PESC. En estos documentos se recogen los criterios que se habían formulado en los Consejos Europeos de Luxemburgo (1991) y Lisboa (1992).

Igualmente significativas fueron las propuestas formuladas por el comisario Martín Bangemann en 1996 y 1997, en las que se contenía un plan de acción para realizar una reestructuración, a escala europea, de la industria de armamento además de un Programa-Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico que facilitase la participación de las pequeñas y medianas empresas en este sector. El profesor Medina destacó que aunque hasta el momento estas propuestas del comisario Bangemann no han sido asumidas por el Consejo, el Parlamento Europeo sí se ha pronunciado favorablemente.

El profesor Medina concluyó su exposición destacando que, hasta el momento presente, la industria de armamento sigue constituyendo un campo de com-

petencia nacional y que el avance que se está realizando en el seno de la Unión Europea se realiza a través de los acuerdos de cooperación intergubernamental, aunque admitió que el sistema de «cooperación reforzada» incluido en el Tratado de Amsterdam, permitiría que un grupo de países miembros de la Unión pudiesen avanzar en el terreno de una mayor integración de sus industrias armamentistas.

Octava sesión

«Industria del armamento en la defensa de Europa»

Comienza el conferenciante diciendo que es imposible entender el proceso de creación de una industria de armamento europea, en el que estamos inmersos, sin dedicar una reflexión previa al proceso paralelo de construcción de una defensa de Europa, pasando a continuación a exponer la situación actual del proceso conducente a la creación de una defensa común europea señalando, la paradoja de que precisamente se empieza a hablar de la defensa común europea precisamente cuando ha desaparecido la amenaza comunista.

Posteriormente hace un breve recorrido por los diferentes tratados, reuniones y conferencias que trataron el tema llegando a la conclusión de que el proceso de creación de una defensa europea ya está en marcha pasando a exponer cual es el estado actual del proceso de creación de una industria europea de defensa, refiriéndose en primer lugar a lo que sucede en el mercado de armamento de Estados Unidos donde la demanda se identifica claramente con la política del Pentágono. Antes de la desintegración de la Unión Soviética el Pentágono fomentaba la proliferación de ofertantes que competían entre ellos, pero a partir del evento antes señalado, impulsó las fusiones y las concentraciones de empresas del sector de la defensa para que dejaran de competir entre ellas y lo hicieran con las de otros países.

El embajador Olivie comenta que ha comenzado describiendo brevemente el mercado de armamento norteamericano para utilizarlo como modelo de lo que debería ser el mercado de armamento europeo. En Europa, que en 1998 ha gastado sólo 20.000 millones de dólares en bienes y productos para la defensa, hay en el seno de la Unión Europea 15 demandas, es decir 15 «pentágonos»; aunque también es cierto que sólo hay seis ofertas reconocidas como tales: Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, España y Suecia.

La necesidad de crear una industria europea de armamento económicamente viable y capaz de satisfacer las necesidades europeas se ha empezado a sentir a medida que se ha sentido la necesidad de crear una defensa europea. Sin una defensa creíble no hay política exterior y sin una industria propia no hay defensa que pueda ser tomado en serio.

Para lograr esta industria propia Alemania y Francia crearon una agencia franco-alemana a la cual se unió Gran Bretaña y posteriormente Italia, produciéndose más tarde otras peticiones de ingreso en el grupo citado que pasó a denominarse Organismo Conjunto de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR).

Asimismo, las empresas de armamento europeas han iniciado por su cuenta procesos de fusiones, racionalizando la oferta.

Lógicamente Estados Unidos no ve con buenos ojos esta maniobra de unión por lo que pueden significar de competencia para su industria.

Ésta es la situación actual pasando a continuación el conferenciante a exponer cual es la posición de España que se deriva del Tratado de Amsterdam y como firmante del mismo debe participar también en la creación de una defensa europea y de una industria de armamento, teniendo que mejorar y defender su propia industria de armamento para lo que España debe contestarse a las cuestiones sobre como debe participar en la defensa común; como debe, al mismo tiempo, defender sus propios intereses y como debe participar en la construcción de una industria de defensa europea.

Comenta más adelante las relaciones de España con Portugal, Iberoamérica y Marruecos y el interés en mantenerlas.

Con independencia de participar con los países europeos, también tiene la ocasión de peninsularizarse, debiendo ser respaldado por las autoridades. Se mejoraría la posición de España y Portugal a la hora de contribuir al proceso de creación de una defensa común de Europa y de una industria europea de defensa.

ABSTRACT

The 11th CESEDEN-UCM Symposium was held in Avila in the frame of the existing agreement among the Ministry of Defence and the University on the 14, 15 and 16 of December. In the present occasion the general subject under study was «The European Union: achievements and challenges».

Eight lectures given by professors of the University and members of the Armed Forces were presented. The lectures were followed by extensive talks.

The subject of the first lecture was «economic aspects of the EU'S enlargement». The lecturer based his presentation on a basic assessment: EU'S integration is a need. Having stated that, he analysed the economic effects the enlargement will provoke since all the candidates are not in the same conditions to fulfil the political and economic requisites. He ended his presentation reflecting on two points: a united Europe requires a single European Armed Forces and the construction must be based not on previous history but on shared ideas among the member States.

The issue of a European Defence Capacity was analysed in the second lecture. The lecturer started explaining the reasons Europe wants this capacity. The European Union is based in three pillars:

Economy, Common Foreign and Security Policy and Justice. A single currency, free movement of people and accumulated richness, not a property of a single state but of those united to produce it, which is necessary to be protected and defended, meaning to have a common foreign policy available, and if it must be credible it must be accompanied by its own Security System. The Europeans must reflect if they really want to achieve an autonomous defence capacity in order to achieve the objectives established in the Cologne Summit.

Legal and political aspects of EU'S enlargement were discussed during the third lecture. The lecturer started by pointing out the new challenges facing

Europe after the fall of the Berlin Wall. Challenges implying a search for solutions and rising the question of what European Institution must be responsible of their implementation, arriving at the conclusion that the European Union is most suited for the purpose. In this sense, the European Community has brought two solutions: the implementation of co-operation processes with Eastern and Central European countries and the launching of a common policy, which lead to the creation of the European Union. He later developed a detail analysis on the EU'S enlargement, studying member countries in groups of similar characteristics, limiting the existing differences among them. He ended by analysing the European Council held on Niza in which the institutional reform to be implemented after the membership of new members to the European Union was agreed.

The fourth session was devoted to the migrations and enlargement of the European Union, starting the lecturer stating that after the fall of the Berlin Wall the migratory flow from and to Central and Eastern European Countries has grown importantly, although the obscure forecasts foreseeing a flow of millions of immigrants have not become true. He distinguishes four periods within the migration process: the last part of the 19th Century and first decades of the 20th Century; the inter-war period; the Cold War period; and finally the last decade after the fall of the Berlin Wall. The lecturer ended his presentation stressing his disbelief in massive migrations, the retention effects to be produced by the incorporation of new members, the stability the moratoria in the application of the principle of free movement of people will facilitate in European Union Countries and, finally, the migratory pressures the candidates will experiment in their frontiers.

The fifth lecture was about the future of the European Security and Defence. The lecturer started «seeing where we come from» and cited Maastricht and Amsterdam, where the triangle whose apexes are European Union-WEU-NATO is formed. He later made a revision of the different Summits developed so far, stressing the most important agreements reached, like the strengthening of the European Security and Defence Identity, the availability of an autonomous military capacity, the achievement of a force to participate in crisis missions (*Petersberg missions*), and the establishment of the Military Committee, the Military Staff and the Political and Security Affairs Committee. His opinion is that during the EU'S Swedish Presidency, the European Defence Capacity will not advance further. At the same time, during the Belgian Presidency this capacity will not progress spectacularly either and the pending issues will be solved when is the turn of the Spanish Presidency, in January 2002.

During the sixth session the lecturer talk about the issue of the European Historic Perspective. He considered that the quality of modern Armies is shown in the way they are answerable of their moral status and demonstrate their

knowledge or competency and the combination of both responsibilities. To say, it is in the knowledge and competency where the modernisation progress of the armies is shown, which leads to acceptance of different military education. He refers to the heroic character and also to the technical and humanist character. He also analyses the four ideal characters, which have been brought by the Western Civilisation like the knight, hero, soldier and servicemen making coincide them with different eras. He ends by stating that the possibility of a divergence between the new system of public attitudes and the old one based on cardinal virtues mustn't be hidden.

The subject brought forward in the seventh session was on the domestic European market and arms industries. The lecturer started developing a brief overview on the creation process of the Domestic Market, which, after the last decisions, could be called «European Domestic Market». He later referred to the arms industry considering the existence of several intergovernmental co-operation projects, although there is not a single common project for the European Union as a whole, thus not leaving place to consider this kind of industry as a national field of competence, although he recognises that the strengthened co-operation system included in the Amsterdam Treaty will allow for advancing in a further integration field of armament industries within the European Union Countries.

The eighth and last session was devoted to the subject of arms industries within the European Defence. The lecturer considered impossible to understand the process of creation of a European arms industry without first reflecting the parallel process of construction of a European Defence. After developing an overview of different treaties, meetings and conferences on the subject, he stated the present status of creation of a European Defence Industry and showed the American market as an example. An economically viable European arms industry capable of meeting the European needs is necessary. The lack of a credible defence prevents a foreign policy and the lack of industry of their own implies no defence to be taken seriously. He ends by stating the Spanish position derived from the Amsterdam Treaty, considering that as a signatory of the said Treaty it must participate in the creation of a European Defence and arms industry.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO.....	7
PRESENTACIÓN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	13
Programa.....	15
– <i>Finalidad</i>	15
– <i>Dirección y organización</i>	15
– <i>Programación</i>	17
<i>Segunda sesión</i>	
CAPACIDAD EUROPEA DE DEFENSA.....	19
Introducción.....	21
La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).....	22
– <i>La teoría</i>	22
– <i>La práctica</i>	23
El presente histórico.....	24
Revigorización defensiva europea.....	26
Aceleración europea.....	28
Reflexiones.....	32
Conclusiones.....	38
Anexo I.....	39
– <i>Declaración de compromiso sobre la capacidad militar</i>	39

Anexo II.....	41
– <i>Kosovo: a modo de juicio crítico</i>	41

Tercera sesión

ASPECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	49
La Unión Europea ante el nuevo escenario mundial y europeo.....	51
El escenario geográfico de la ampliación y las políticas de la Unión Europea.....	56
– <i>El escenario de Europa Central y Oriental</i>	56
– <i>El escenario del sur de Europa</i>	59
El proceso de preparación para la ampliación.....	60
Problemas derivados de la ampliación.....	71
Redefinición de los equilibrios Norte-Sur en la Unión Europea.....	77
Escenarios posibles de la Unión Europea a raíz de la ampliación.....	80

Quinta sesión

FUTURO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEA.....	83
Introducción.....	85
El lento desarrollo de la seguridad europea hasta el Tratado de Amsterdam.....	86
El impulso acelerado de la PCESD.....	88
La Unión Europea en su nuevo papel.....	91
Una posible evolución a corto y medio plazo.....	93

Sexta sesión

EUROPA: PERSPECTIVA HISTÓRICA. (TIPOS IDEALES AL SERVICIO DE LA DEFENSA).....	97
Introducción.....	99
El caballero, el héroe, el soldado y el militar.....	101
Las cuatro virtudes públicas de la modernidad.....	112

Séptima sesión

Página

MERCADO INTERIOR EUROPEO Y LA INDUSTRIA DEL ARMAMENTO	119
El mercado interior europeo.....	121
La excepción militar y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).....	122
La incorporación a la Unión Europea de la UEO y sus posibles consecuencias para el mercado interior comunitario.....	126
El compromiso de capacidades militares.....	126
La Cumbre de Niza.....	128
El control de la exportación de armamentos.....	129
Las propuestas del comisario Bangemann.....	132
Conclusiones.....	136

Octava sesión

INDUSTRIA DEL ARMAMENTO EN LA DEFENSA DE EUROPA.....	139
Introducción.....	141
Situación actual del proceso conducente a la creación de una defensa común europea.....	141
Estado actual del proceso de creación de una industria europea de defensa.....	144
La posición de España ante el proceso de creación de una defensa común europea y de una industria europea de defensa.....	148
— <i>España y la defensa europea</i>	150
— <i>España y la industria europea de defensa</i>	150
RESUMEN.....	153
ABSTRACT.....	167
ÍNDICE.....	171

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- *1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- *2. Las conversaciones de desarme convencional (CFE).
- *3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- *4. Cinco sociólogos de interes militar.
- *5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- *6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
11. Anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- *14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- *15. La crisis de los Balcanes.
16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
17. Second anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
18. Las misiones de paz de la ONU.
19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.

22. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.
23. V Jornadas de Defensa Nacional.
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.
29. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas (I).
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
31. 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 anfibia de Gallípoli a las Malvinas.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.



MINISTERIO
DE DEFENSA



SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
CENTRO DE PUBLICACIONES



9 788478 238620