

REFLEXIONES FINALES SOBRE LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

POR JOSÉ MARÍA BENEYTO

INTRODUCCIÓN

La capacidad de la Unión Europea para actuar en la escena internacional es de vital importancia para el proceso de la integración europea en su conjunto. Dentro de la progresiva transformación de la Unión en una Unión Política, y en la perspectiva del nuevo contexto internacional, la seguridad se ha convertido en uno de los objetivos y valores fundamentales de la Unión, tanto hacia el interior, en la defensa de los derechos e intereses de sus ciudadanos, como hacia el exterior. Por su estrecha vinculación con la soberanía de los Estados miembros, la política de seguridad y defensa constituye un área donde es difícil conseguir que los países europeos adquieran una voz común.

Sin embargo, desde su lanzamiento en la Cumbre de Saint-Maló, en diciembre de 1998, por Francia y Gran Bretaña, los últimos años han demostrado que, tras la entrada en vigor de la Unión Monetaria, es en este terreno en donde la Unión Europea ha realizado los progresos más rápidos y espectaculares. Las bases legales de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión (PESD) se hayan ahora firmemente ancladas en el Tratado. La Unión Europea cuenta con estructuras permanentes para la toma de decisiones y la realización de operaciones: Comité Político y de Seguridad, Comité Militar, Estado mayor, Unidad de planeamiento, Comité para la Gestión Civil de Crisis, Agencia de armamentos, Centro de situación, etc.; en total, actualmente algo más de 200 personas al servicio de la PESD. La Unión se ha dotado también, tras los atentados de Madrid, de una cláusula de solidaridad para el caso de un ataque terrorista a cualquiera de sus miembros, y sobre todo, con una visión común sobre las amenazas a las que

hacer frente y ante las que adoptar respuestas apropiadas, una Estrategia de Seguridad Europea, definida por consenso entre los ya 25 Estados miembros.

Además, la Unión ha puesto en marcha y es responsable de varias operaciones militares y de policía en los Balcanes, y de una primera operación militar exterior en la República Democrática del Congo llevada a cabo durante el verano de 2003. A partir de 1 de enero de 2005, la Unión asumirá también la sustitución de la OTAN en Bosnia (operación Althea). La existencia simultánea de dos teatros de operaciones exteriores, uno en Europa, y otro fuera de Europa, ha tenido numerosas implicaciones desde el punto de vista de la capacidad militar necesaria, con mayores exigencias de flexibilidad y de organización operacional, así como el desarrollo de nuevos parámetros conceptuales, tales como el de “nación marco”, recursos OTAN, autonomía, etc.

El objetivo principal de los 15 Estados miembros durante el período inicial fue poner en marcha una política eficaz para gestionar las crisis externas. El desastre de Kosovo jugó aquí un papel principal, pues creó en los países europeos la conciencia de la necesidad de actuar conjuntamente y de crear dentro del marco de la Unión los instrumentos necesarios para responder a las crisis. Las misiones Petersberg asumieron inicialmente los compromisos adquiridos en el marco de la Unión Europea Occidental respecto a operaciones de prevención y mantenimiento de la paz. Estas misiones Petersberg han sido ampliadas hasta integrar operaciones específicamente militares. A lo largo de este proceso, se han desarrollado los mecanismos y definido los instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos que se han señalado, también desde el punto de vista de las capacidades militares. Sin duda, la aprobación en diciembre de 2003 de la Estrategia Europea de Seguridad, a propuesta del representante permanente de la PESC, significó un punto álgido en este proceso, inicialmente pragmático, y que ahora cuenta ya con las bases de una definición estratégica consensuada entre los 25.

Qué duda cabe que el escenario internacional posterior al 11 de septiembre de 2001 es profundamente diferente de la situación creada tras la crisis de Kosovo; Irak no son los Balcanes, y tras la ampliación de la Unión a 25, la política europea de seguridad y defensa contará con una dinámica distinta a la que han tenido los 15 Estados miembros. Pero eso no significa que, dado el contexto internacional, la creciente responsabilidad de la Unión en el escenario internacional como actor global haya disminuido. Antes al contrario.

En el desarrollo de la PESD, han tenido lugar varias fases. Desde su inicio en la cumbre francobritánica de Saint-Maló, la PESD ha estado determinada por dos factores esenciales: por un lado, la evolución del escenario internacional, y por otro, el desarrollo de la política exterior de los Estados Unidos. En Saint-Maló, Francia y Gran Bretaña establecieron la necesidad de que la Unión desarrollara una dimensión militar, cuya ausencia se había notado de forma tan aguda en las sucesivas crisis por las que había atravesado el territorio de la antigua Yugoslavia. El objetivo era ampliar el abanico de medios de acción de la Unión Europea, hasta ahora limitados al terreno de la “soft politics” (ayuda al desarrollo, acuerdos comerciales, cooperación técnica e industrial, ayuda humanitaria, desarrollo institucional, etc.). La PESD en su primera formulación estaba centrada fundamentalmente en la estabilización de crisis externas, cuyo modelo fue el despliegue de las tropas IFOR por la OTAN en Bosnia desde 1995.

A lo largo de estos últimos años, la situación internacional se ha visto modificada por la emergencia del hiperterrorismo, una nueva perspectiva estratégica de los Estados Unidos, y la situación creada por la guerra en Irak. Dentro de la Unión, los dos objetivos principales han sido llevar a cabo con éxito la ampliación y la negociación del Tratado Constitucional. Paralelamente, y de forma un tanto autónoma, la PESD, además de crear una capacidad militar creíble, que fundamente la política exterior de la Unión, ha incorporado progresivamente otra serie de objetivos: la protección de la seguridad de sus ciudadanos; la aceptación de una responsabilidad global creciente en la estabilización de crisis exteriores; y la coordinación de la estrategia europea frente a las amenazas definidas con otras estrategias, en particular la decidida por Estados Unidos para combatir el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, y las consecuencias desestabilizadoras de los Estados fallidos o rebeldes. Tras la aprobación del Tratado constitucional se abordan ahora la creación de nuevos mecanismos institucionales, como la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, y la inclusión de nuevas fórmulas que permitan la realización de acciones conjuntas entre aquellos Estados miembros que lo deseen.

El contexto en el que actualmente se encuentra la PESD es el de un aumento de las situaciones de crisis y de la inestabilidad internacional, tanto en su entorno inmediato, —los Balcanes, el Mediterráneo y el Oriente Próximo— como también en zonas geográficamente más distantes como Afganistán, Irak, África. Los instrumentos y las capacidades de la Unión, tanto civiles como militares, necesitaban ser incorporados a una estrategia de seguridad global, capaz de movilizar todos los recursos disponibles. Este fue el éxito alcanzado en la Cumbre de

Tesalónica, con la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad por los 25 Jefes de Estado y de Gobierno.

De esta manera la Unión Europea ha sentado las bases para poder convertirse progresivamente en un actor de seguridad global, con capacidad de respuesta tanto frente al terrorismo o la proliferación de armas nucleares, como frente a otras fuentes más tradicionales de inestabilidad, tales como los conflictos regionales, la quiebra de los Estados o el crimen transnacional organizado. Por ello, el documento de la Estrategia Europea de Seguridad se fundamenta en la convicción de que la seguridad de los ciudadanos y la promoción de los valores que la Unión Europea quiere defender se basan en tres objetivos estratégicos: una capacidad efectiva de respuesta frente a las amenazas exteriores; la construcción de una seguridad compartida con los vecinos de la Unión; y la promoción de un orden internacional basado en un multilateralismo efectivo.

Un actor de seguridad global creíble, que sea más activo sobre todo en la prevención de crisis, y más determinado a desarrollar las capacidades militares, diplomáticas e industriales necesarias, y a la hora de aplicar los múltiples instrumentos para la acción exterior con los que cuenta de una manera coherente. Por ello, para lograr este último objetivo, la Estrategia Europea de Seguridad ha dotado a la PESC de un marco general que permite la definición de las prioridades de cada presidencia de la Unión de una manera más específica, facilitando y promoviendo la continuidad de la PESD, con independencia incluso de que las nuevas cláusulas introducidas en el Tratado Constitucional puedan llegar a ser ratificadas o no.

A lo largo de estos años, la transformación de la PESD ha sido sustancial. En 1999 el concepto de la defensa europea estaba basado en la integridad territorial de los Estados miembros, que o bien seguía siendo una responsabilidad nacional, o era la responsabilidad principal de la OTAN. Desde la emergencia del terrorismo internacional y las nuevas formas de hiperterrorismo, las fronteras entre la intervención exterior y la protección interna han dejado de ser estancas: en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002, la Unión reafirmó consecuentemente el papel de la defensa europea en la lucha contra el terrorismo. El Tratado Constitucional ha introducido una cláusula de asistencia mutua, que respetando la primacía de la OTAN y las culturas nacionales de los países neutrales, abre la puerta a la demostración de una solidaridad real entre los 25. Las bombas en Madrid en marzo de 2004 llevaron al Consejo Europeo a adoptar una cláusula de garantía de solidaridad entre los Estados miembros para el caso de un

ataque terrorista contra cualquiera de ellos antes incluso de que se cerraran las negociaciones sobre el Tratado Constitucional.

Los Consejos Europeos de Helsinki y de Feira establecieron los objetivos de capacidades tanto militares como de policía para la puesta en práctica de la PESD. La gestión de crisis, en particular en los Balcanes, era la prioridad estratégica más urgente en aquellos momentos, y las limitaciones de la Unión eran notorias.

A pesar de repetidas declaraciones sobre la necesidad de un mercado europeo de armamentos, la Unión dio inicialmente prioridad a la reorganización de las capacidades militares existentes y no a la reestructuración de la base industrial de la defensa. Únicamente a partir de la creación de una Agencia de armamentos operativa a partir de 2004, decisión adoptada por los 25 Estados miembros, se ha pasado de la perspectiva centrada en las capacidades militares a las capacidades industriales. Esta decisión marca el punto álgido para que se haga posible la armonización de los estándares técnicos de los 25, la financiación de proyectos de investigación, la organización del mercado europeo de la defensa y para el mantenimiento de la competitividad europea en sectores clave.

Otro aspecto esencial en el cambio que se ha producido en estos últimos años y de cara al futuro de la PESD, es el paso a una perspectiva que tenga en cuenta de una manera cada vez más integrada los aspectos civiles y militares de la seguridad. La experiencia de las guerras de la antigua Yugoslavia demostraron de forma fehaciente la necesidad de contar con instrumentos muy diversos. Junto al despliegue de fuerzas militares son necesarios los recursos de policía; también la reconstrucción tras la finalización de la acción militar requiere capacidades para entrenar fuerzas locales que permitan la reconstrucción del país y la reorganización de las estructuras locales, judiciales y de policía. Por ello el Consejo Europeo de Feira fortaleció los instrumentos no militares en la gestión de crisis. Para el futuro, la cuestión principal no es tanto la coherencia en la aplicación de los diferentes instrumentos, como la coherencia en los diferentes medios de acción. Ahora se trata de integrar de forma coherente y coordinada objetivos y medios de acción tan dispares como la lucha contra el terrorismo, la gestión de crisis, el mantenimiento de la seguridad interior y exterior, o la cooperación al desarrollo y la consolidación institucional de terceros países a través de la cláusulas democráticas y los acuerdos comerciales, así como la coordinación de los recursos y las políticas que llevan a cabo la Comisión y el Consejo.

La imagen que proyectan hacia fuera la PESD y la PESC es el de una notable complejidad de medios, de recursos y de acciones. Esa multiplicidad de instrumentos intenta responder a la complejidad, no menor, del escenario internacional. Sin duda desde el fin de la era bipolar, el mundo se ha convertido en una realidad mucho más compleja y diferenciada, y a la vez de forma paradójica también más tendente hacia la unidad.

Es cierto que el sistema internacional no puede reducirse a una confrontación dual de un grupo frente a otro, de la misma manera que la resolución de las crisis de un mundo cada vez más impredecible no puede basarse exclusivamente en la acción militar ni tampoco, a la inversa, confiando exclusivamente en la ayuda económica y comercial, o en el utópico intento de eliminar las causas de la violencia por medios puramente humanitarios. Posiblemente el valor añadido de la Unión resida precisamente en su potencialidad de llevar a cabo de forma integrada todas las facetas posibles de la acción internacional.

Sería sin embargo un error pensar que esa complejidad obliga a considerar de la misma manera unas y otras amenazas. Es evidente que la lucha contra el terrorismo internacional, la proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, constituyen en estos momentos prioridades. Estas prioridades nos acercan al concepto estratégico desarrollado por Estados Unidos.

Otra dimensión, sobre la que se ha insistido recientemente, es la temporal (1). Ni el calendario previsto para las intervenciones militares, como se demostró en Kosovo, en Afganistán o en la propia República Democrática del Congo, es nunca tan reducida en el tiempo como se prevé inicialmente, ni tampoco la fase de la estabilización y de la reconstrucción después de la gestión puramente militar del conflicto es nunca tan civil como se podría desear. Como se ha expuesto detalladamente en los capítulos que anteceden a estas páginas, esta serie de factores ha tenido una influencia decisiva sobre las capacidades militares requeridas. Si en 1999 el conflicto de Bosnia-Herzegovina fue el estímulo principal para establecer un “headline goal” de 60.000 hombres y para poner en marcha los instrumentos militares de la Unión, en 2004 las diversas intervenciones llevadas a cabo en crisis externas han desarrollado el concepto del Grupo

(1) Cfr. JAVIER SOLANA, “Preface” al libro publicado por el Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO con motivo de los cinco primeros años de la PESD: “*EU Security and Defence Policy. The first five years (1999-2004)*”, ed. De Nicole Gnesotto, París 2004, págs. 8ss., y el artículo de NICOLE GNESOTTO, “*ESDP, results and prospects*”, en dicho volumen, págs. 11-31.

de batalla (“battle group”). Las fuerzas para mantenimiento de la paz, más estáticas, más permanentes y más masivas, necesitan ser combinadas con fuerzas de acción rápida, más móviles, flexibles y ágiles. Estos dos esquemas operativos pueden ser necesarios de manera conjunta o alternativa en las fases sucesivas de una misma intervención militar.

En su conjunto, el desarrollo de la Política de Defensa y de Seguridad ha sido más rápido que la Política Exterior de Seguridad. La defensa ha adquirido una especie de autonomía propia dentro de las políticas comunes de la Unión y en particular en su relación con la política exterior. En este sentido, la Estrategia Europea de Seguridad ha sido también un intento de devolver una cierta primacía a la política exterior, o al menos, de generalizar la aproximación pragmática y gradualista que la política de defensa había llevado a cabo hasta estos momentos por medio de la definición de una estrategia global común.

A pesar de los logros alcanzados, la PESD sigue estando sometida a no pocos constreñimientos estructurales. El principal de ellos es sin duda el de su vinculación con los Estados Unidos y la compatibilidad de la OTAN con la consolidación de una Europa política y estratégica. El otro aspecto esencial es el de la relación entre las soberanías nacionales con la construcción de una política europea dirigida a reforzar políticas comunes en un área de tanta sensibilidad como la política de seguridad y defensa.

Desde el punto de vista institucional, las dos cuestiones principales que se plantean hacen referencia, en primer lugar, a la cuestión de la unanimidad y a alternativas que hagan posible fórmulas de flexibilidad frente al mantenimiento de la unanimidad como principio general. La segunda cuestión atañe a la falta de competencia de la Comisión y del Parlamento Europeo en estas materias.

Sobre la relación de las soberanías nacionales con el progresivo desarrollo de una política europea común, se olvida sin embargo con frecuencia un aspecto esencial. En la medida en que los Estados europeos introducen una mayor dimensión militar en el marco de la Unión, también fortalecen el papel de la soberanía nacional en la construcción europea. En la medida en que se introduce de una manera más consciente el elemento militar en la Unión, también se refuerza su naturaleza intergubernamental. El nuevo contexto de la seguridad internacional está dotando de nueva legitimidad y autonomía a los Estados nacionales. Por otra parte, la globalización de la seguridad muestra también de forma evidente los límites inherentes al marco estrictamente

nacional. Se produce por tanto aquí un movimiento que va en las dos direcciones: fortalecimiento de la seguridad nacional, pero también incremento de la necesidad de una mayor integración de los Estados miembros. Es un movimiento similar al que ha tenido lugar con Naciones Unidas y el multilateralismo; si algo ha hecho patente la crisis de Irak, es, por una parte, la ineficacia interna de las Naciones Unidas a la hora de adoptar decisiones en situaciones de crisis reales, y por otra parte, la necesidad para cualquier país de contar con la legitimidad internacional y la acción conjunta de la comunidad internacional a la hora de resolver eficazmente las crisis.

A lo largo del desarrollo de la PESD, se ha puesto de manifiesto que los Estados Europeos no van a poder evitar llevar a cabo una mayor integración en el intercambio de información y de inteligencia, en el control de los flujos de capital vinculados al terrorismo, o en la represión del crimen organizado y en la armonización de sus sistemas judiciales. Entre control nacional y cooperación multinacional, la amenaza terrorista está así introduciendo una dinámica nueva, una especie de integración forzada, a pesar de los recelos que puedan seguir manteniendo los Estados.

Lo que se pone aquí de manifiesto es una evolución del concepto tradicional de integración, en el sentido de que como ha demostrado el desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa, nos encontramos ante un tipo intermedio de integración, que no es estrictamente comunitario ni tampoco estrictamente intergubernamental, y en el que las funciones del Alto Representante (en el futuro todavía en mayor grado, las funciones del Ministro de Asuntos Exteriores) representan de alguna manera la expresión más gráfica. La propia adopción de la Estrategia de Seguridad Europea demuestra cómo es posible establecer un consenso entre los Estados miembros sin necesidad de pasar a través de los cauces formales de las negociaciones intergubernamentales o, alternativamente, de someter esas cuestiones a un imposible voto por mayoría cualificada. El establecimiento en el futuro del Ministro de Asuntos Exteriores y de un servicio diplomático de la Unión Europea, así como la puesta en marcha de la Agencia de armamentos, que implicarán necesariamente tanto a los Estados miembros como a la Comisión, harán necesarios una serie de nuevos instrumentos que modificarán sustancialmente el balance tradicional entre soberanía nacional y la afirmación del interés europeo de seguridad.

Al tratarse de uno de los núcleos duros de la soberanía de los Estados miembros, éstos se han mostrado particularmente recelosos a la hora de aceptar cualquier procedimiento de toma de

decisiones que pudiera debilitar la regla de la unanimidad. Ha sido por ello precisamente por lo que en este área de la seguridad y defensa se han desarrollado de forma más significativa formas muy diversas de flexibilidad o integración flexible.

Desde los años 80 la cooperación de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa fuera del marco del Tratado ha sido muy variada. El Tratado de Niza introdujo la posibilidad de la cooperación reforzada y de mecanismos de abstención constructiva en la Política Exterior y de Seguridad Común, pero excluyó estos instrumentos de forma explícita en el área de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Sin embargo, sin el paso al voto por mayoría cualificada o a formas de flexibilidad, es poco previsible que pueda llevarse a cabo una política de seguridad y defensa creíble y efectiva con veinticinco o más países miembros.

Es por ello que la Convención sobre el Futuro de Europa se ocupó específicamente de esta cuestión, y en el borrador de Tratado constitucional, aprobado finalmente en julio de 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno, se incluyeron nuevas opciones y posibilidades para llevar a cabo formas de integración flexible entre los países miembros de la Unión en las áreas de la PESC y la PESD. La cuestión básica en este contexto es si la aplicación del Tratado constitucional será capaz de mejorar sustancialmente la capacidad de acción y facilitar así una integración más estrecha en el terreno de la PESC y de la PESD entre los veinticinco miembros de la Unión, sin marginar intereses nacionales o excluir a países individuales. Además el Tratado Constitucional ha instaurado una nueva forma de cooperación reforzada, específica para el área de la Política de Seguridad y Defensa (que, de acuerdo con el Tratado Constitucional, es ahora una “Política Común de Seguridad y Defensa”), la “cooperación estructurada permanente”.

A continuación se analizan los diferentes mecanismos de flexibilidad que a partir de la aprobación del Tratado Constitucional, y a la espera de su ratificación por los Estados miembros, podrán ser llevados a la práctica por los Estados miembros: cooperación reforzada, cooperación estructurada, abstención constructiva, y formas de cooperación fuera del Tratado.

FLEXIBILIDAD Y COOPERACIÓN REFORZADA DESPUÉS DE NIZA

La flexibilidad en la política exterior y de seguridad y defensa es ya una realidad fuera de los Tratados en la forma de la cooperación intergubernamental a través de un número limitado de

países miembros de la Unión Europea. Estas iniciativas cubren realidades muy distintas, que van desde la coordinación informal y lo que se ha denominado el “minilateralismo” (2) en política exterior hasta acuerdos formales en áreas determinadas de cooperación en materia de defensa.

En ocasiones, esta cooperación limitada a un número determinado de países no se ha debido al deseo de avanzar en áreas de interés común, sino al hecho de que no existiera un consenso dentro de la propia Unión Europea. Ocurrió, por ejemplo, con el grupo de contacto para Bosnia, o en la creación de coaliciones *ad hoc* durante la crisis de Irak. En determinadas situaciones, los países grandes de la UE se han visto tentados por la imagen alternativa de un “Directorio” fuera de la Unión Europea. Los Grupos de Contacto para Bosnia y Kosovo son ejemplos de cooperación en donde Alemania, Inglaterra y Francia (en el caso del Grupo de Contacto de Kosovo, también Italia) coordinaron estrechamente su posición con Estados Unidos y Rusia. Hay que señalar también que no han sido escasos los momentos en los que los países medianos y pequeños de la Unión se han opuesto a este tipo de cooperación por entender que les excluía del procedimiento de toma de decisiones y por considerarlos una quiebra de la solidaridad entre los miembros de la Unión.

En el campo de la política de defensa, la cooperación fuera de la Unión se ha desarrollado en los últimos años, por ejemplo, a través de la brigada francoalemana como elemento nuclear del Eurocorps, o a través de otro tipo de iniciativas de fuerzas multinacionales como Eurofor y Euromarfor (en este último caso estableciendo una cooperación más estrecha entre Francia, Italia, España y Portugal para misiones frente a posibles crisis en la región del Mediterráneo).

La cooperación intergubernamental fuera de los Tratados ha tenido un peso específico en el terreno de la cooperación de la industria de la defensa. La “Carta de intenciones” (Letter of Intent, LoI) firmada en 1998 por Francia, Gran Bretaña, Alemania, Italia, España y Suecia condujo a un Acuerdo-marco en el año 2000, en el que se definió la cooperación en áreas tales como la seguridad del suministro, las normas de exportación, la seguridad de la información, la investigación y el desarrollo tecnológico, el tratamiento de la información técnica, y la

(2) Cfr. ANTONIO MISSIROLI, “CFSP, Defence and Flexibility”, Chaillot Papers 38, Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO, París 2000, pág. 29. Sobre las cooperaciones reforzadas en defensa, cfr. entre otros, M. NONES, “A Test Bed for Enhanced Cooperation: the European Defence Industry”, en: “The International Spectator”, 3/2000, págs. 25-35; B. HALL, “How flexible should Europe be?”, Center for European Working Paper, Londres 2000; E. REITER / R. RUMMEL / P. SCHMIDT (eds), “Europas ferne Streitmacht. Forschungen zur Sicherheitspolitik”, vol. 6, Hamburgo 2002; U. DIEDRICH / M. JOPP, “Flexible modes of Governance: Making CFSP and ESDP work”, en: “The International Spectator” 3/2003, págs. 1-30.

armonización de las normativas internas. Con anterioridad, en 1996, Francia, Gran Bretaña, Alemania e Italia habían constituido la Organización para la cooperación conjunta en materia de armamento (OCCAR), con la función específica de servir como centro de coordinación, control y desarrollo de los programas de armamentos que pudieran serle asignados a esta organización por sus miembros, y la promoción de actividades conjuntas en el futuro. OCCAR recibió status jurídico a través de la Convención OCCAR, que entró en vigor en enero de 2001 (3).

En relación con la cooperación intergubernamental fuera del Tratado, el interrogante principal es determinar hasta qué punto estas iniciativas podrían llegar a converger en el marco de la Unión Europea, evitando así estructuras paralelas que a la larga son costosas desde el punto de vista tanto político como financiero y que cuestionan la efectividad de la Unión Europea como un todo. Es difícil sin embargo pensar que pueda llevarse a cabo la convergencia hacia la Unión Europea de las iniciativas existentes de una manera global; en cada caso harán falta soluciones específicas. En este sentido son de particular importancia las propuestas hechas por el Tratado Constitucional, que serán analizadas más adelante.

El Tratado de Niza no previó ningún mecanismo de flexibilidad en la Política Exterior y de Seguridad y en la Política de Seguridad y Defensa. Tampoco mejoró sustancialmente el procedimiento de toma de decisiones en estas áreas. Aunque se introdujo la posibilidad del voto por mayoría cualificada, esta opción quedaba limitada por una serie de limitaciones bastante estrictas, y en todo caso la unanimidad seguía siendo necesaria en cada caso antes de que pudieran adoptarse decisiones por mayoría.

Niza tampoco supuso un avance significativo en lo que se ha denominado *formas de flexibilidad "predeterminadas"*, es decir, mecanismos de integración flexible que sean previamente definidos en el Tratado. El artículo 17 del Tratado, por ejemplo, estableció que las obligaciones adquiridas por determinados Estados miembros en el marco de la OTAN debían ser respetadas, y el mismo artículo también menciona la posibilidad de una cooperación en materia de armamentos entre un número determinado de Estados miembros. Pero estas cláusulas están formuladas de una manera notoriamente vagas, o hacen referencia a obligaciones asumidas por los Estados miembros que se derivan de compromisos externos a la propia Unión. En ningún

(3) Convention on the Establishment of the Organisation for Joint Armament Cooperation, OCCAR, Farnborough, 9 de septiembre de 1998.

caso establecen un compromiso sustancial por parte de los Estados miembros en el marco de los Tratados.

En el contexto del debate sobre la política exterior y sobre el desarrollo futuro de la política de seguridad y de defensa, se han venido analizando en los últimos años posibles formas de flexibilidad predeterminada, tales como la cláusula de asistencia mutua, o un uso más eficiente de los recursos y una convergencia reforzada de las políticas nacionales de defensa. Para el sector de la industria de defensa, se ha propuesto avanzar en el terreno de la normativa de mercado, estándares y normas técnicas, control de exportaciones, y en la política de investigación y desarrollo. En este sentido se ha abogado en diferentes ocasiones por una revisión del artículo 296 del Tratado con el fin de poder crear un mercado común de armamentos entre los países dispuestos a establecer entre ellos este tipo de compromisos.

Por lo que hace referencia a las *cooperaciones reforzadas*, el Tratado de Niza modificó las cláusulas previstas en el Tratado de Ámsterdam y extendió la cooperación reforzada también a la Política Exterior y de Seguridad Común. Algunas de las nuevas cláusulas estaban dirigidas a facilitar el uso de la cooperación reforzada. Así, el artículo 43 del Tratado de la Unión Europea (TUE) modificado en Niza establece que la mayoría requerida para iniciar una cooperación reforzada se reduce a ocho Estados miembros, haciendo así posible que en el futuro, y frente a lo que sucedía en el Tratado de Ámsterdam, no se precise una mayoría de países miembros para poner en marcha una cooperación reforzada. Pero mientras que se eliminó el veto en el primer y tercer pilar, haciéndose imposible que un único país pudiera bloquear la decisión de iniciar una cooperación reforzada, el veto se mantuvo en el segundo pilar. Paradójicamente, junto a la apertura de la Política Exterior y de Seguridad al mecanismo de integración flexible de la cooperación reforzada, el Tratado de Niza estableció taxativamente que este mecanismo de la cooperación reforzada únicamente podría ser utilizada para la puesta en práctica de una acción común o de una posición común, excluyéndolo en todo caso además de materias que tuvieran implicaciones militares o de defensa.

Los recelos crecientes de un número de Estados miembros respecto a las cooperaciones reforzadas se hicieron presentes en las limitaciones y condiciones bajo las que una cooperación reforzada podía llevarse a cabo según el Tratado de Niza. Así, las cooperaciones reforzadas en el marco de la PESC deben en todo caso salvaguardar los valores y servir a los intereses de la Unión en su conjunto, fortaleciendo su identidad como una fuerza coherente en la escena

internacional. Cualquier iniciativa de cooperación reforzada en el marco de la PESC debe respetar los principios, objetivos, orientaciones generales y la coherencia de la PESC, así como las decisiones adoptadas en el marco de dicha política, garantizando la coherencia con el conjunto de las políticas de la Unión y de su actividad exterior. Estas condiciones deben contemplarse en conexión con los criterios generales previstos para las cooperaciones reforzadas en el artículo 43 del Tratado de la Unión (TUE). Los umbrales así establecidos para poner en marcha una iniciativa de cooperación reforzada en el marco de la PESC seguían siendo muy altos. De hecho, su aplicación en la práctica ha sido muy limitada.

En ocasiones se ha considerado también la *abstención constructiva* introducida en el Tratado de Ámsterdam en el marco de la PESC como un instrumento de flexibilidad. Sin embargo más que un instrumento para facilitar soluciones flexibles que hagan posible que un número determinado de países avance de forma conjunta, la abstención constructiva es un mecanismo para promover el consenso entre los países miembros. Por ello, el artículo 23.1 del TEU establece que si más de un tercio del voto ponderado de los países miembros decide acogerse a la posibilidad de realizar una declaración formal de abstención constructiva, esa decisión no será adoptada.

De esta manera la situación tras el Tratado de Niza estaba marcada, por una parte, por el desarrollo de fórmulas de cooperación intergubernamental entre los Estados miembros fuera del Tratado, y en particular en el terreno de la cooperación industrial y militar. Para no pocos analistas, el vacío de mecanismos legales en el Tratado que posibilitaran el desarrollo de fórmulas de cooperación más estrecha entre un número de países miembros, podía llevar a deficiencias en la capacidad de acción de la Unión Europea. Otros señalaban, sin embargo, las dificultades anejas a la construcción de una Europa de la Defensa con distintas velocidades o tributarias en mayor o menor medida del modelo del Directorio. Tras el Tratado de Niza, y en la perspectiva del desarrollo de la PESD desde Saint-Maló en 1998, la Convención para el Futuro de la Unión Europea se encontraba ante un reto evidente: debía ser capaz de crear fórmulas de cooperación, capaces a la vez de no enajenarse la voluntad de los Estados medianos y pequeños o los Estados neutrales, y por otra parte, de integrar progresivamente los mecanismos de flexibilidad establecidos fuera del Tratado.

LAS PROVISIONES DEL TRATADO CONSTITUCIONAL

En el origen de las nuevas cláusulas de flexibilidad introducidas en el Tratado Constitucional, se encuentran las propuestas sometidas a la Convención conjuntamente por Francia y Alemania. En su Propuesta conjunta sobre la arquitectura institucional de la Unión Europea de 14 de enero de 2003, Francia y Alemania llegaron incluso a abogar por la introducción de la votación por mayoría como regla habitual de la PESC, manteniendo la unanimidad en la PESD junto con la apertura de este ámbito a las cooperaciones reforzadas (4).

Una serie de propuestas conjuntas de los ministros de Asuntos Exteriores francés y alemán se habían presentado ya a la Convención en noviembre de 2002 (5). De Villepin y Fischer propugnaban que la cooperación reforzada, que debía poder ser iniciada incluso por un número pequeño de países y decidida por mayoría cualificada, debía aplicarse a un número amplio de áreas de la política de defensa: fuerzas multinacionales con capacidades de mando integrado; armamento y capacidades militares; gestión de recursos humanos; y entrenamiento, desarrollo tecnológico y doctrinas comunes, excluyéndose sin embargo la cooperación reforzada en el lanzamiento y la ejecución de operaciones militares. Esta propuesta francoalemana recomendaba la adición de un protocolo al Tratado en el que se establecieran compromisos en relación con la distribución de las funciones y de los recursos, así como para la mejora de las capacidades militares y de la armonización y planificación de las normativas internas. En el terreno de la cooperación de la industria de defensa, Francia y Alemania proponían incluir otro protocolo en el que se hiciera referencia a proyectos como OCCAR o la Carta de Intenciones, protocolo que podría ser suscrito por un número de países bajo cooperación reforzada con la posibilidad de extenderlo posteriormente a otros participantes. Por último, Francia y Alemania proponían que aquellos países que lo desearan pudieran introducir a través de una cooperación reforzada en el marco de la Unión Europea las obligaciones asumidas por estos Estados en el contexto del Tratado de la UEO, lo que implicaría trasladar también la cláusula de asistencia mutua del artículo 5.

Una iniciativa más ambiciosa, y sin duda notoriamente más polémica, fue la propuesta que realizaron el 29 de abril de 2003 los jefes de Estado y de Gobierno de Francia, Alemania,

-
- (4) Contribución franco-alemana a la Convención Europea sobre la arquitectura institucional de la Unión, Bruselas, 16 de enero de 2003 (CONV 489/03).
- (5) Contribución de los Sres. Dominique de Villepin y Joschka Fischer, miembros de la Convención, presentando las propuestas conjuntas franco-alemanas para la Convención Europea en el área de política de seguridad y defensa, Bruselas, 22 de noviembre de 2002 (CONV 422/02).

Bélgica y Luxemburgo sobre la creación de una Unión Europea de Seguridad y Defensa, con motivo de la reunión oficial de estos cuatro países en Tervuren, en el momento de mayor enfrentamiento entre estos países y los Estados Unidos con motivo de la crisis de Irak (6). Uno de los objetivos principales de esta propuesta era precisamente la de introducir más flexibilidad.

Ello se refiere en particular a la propuesta de creación de una Unión Europea de Seguridad y de Defensa abierta a todos los miembros actuales y futuros de la Unión Europea con un compromiso de asistencia y ayuda mutua, la armonización de posiciones en política de seguridad y defensa, la coordinación de los esfuerzos de defensa, el desarrollo de las capacidades militares, y un aumento del gasto de inversión en equipamiento militar. Esta nueva entidad aparecía por tanto estructurada como una forma de cooperación reforzada unida a fórmulas de integración diferenciada. Solamente algunas de las iniciativas que la Unión Europea de seguridad y defensa llevaran a cabo estarían abiertas a todos los países miembros interesados, entre ellas el desarrollo de una fuerza de acción rápida, capacidades conjuntas para el desarrollo de la protección nuclear, biológica y química, una estructura para la planificación militar, la creación de un mando para el transporte estratégico aéreo, un sistema europeo de ayuda humanitaria primaria, y la creación de centros de entrenamiento europeos. Esta propuesta de los cuatro países preveían un proceso en varias fases para la creación de la Unión Europea de seguridad y defensa (UESD), sobre la base del modelo de varias velocidades y la creación de un núcleo duro. Con independencia del vacío político en el que se efectuó, la pregunta fundamental en relación a la propuesta de Tervuren sigue siendo la de la relación entre la política de seguridad y defensa de la Unión Europea y la nueva entidad “Unión Europea de seguridad y defensa”. En particular, si no todos los miembros de la Unión entraran a formar parte de la Unión Europea de seguridad y defensa.

Dentro de la Convención sobre el Futuro de Europa se crearon dos Grupos de trabajo sobre, respectivamente, acción exterior y defensa. El informe final del Grupo de Defensa pone de manifiesto el papel central jugado por las reflexiones sobre la cuestión de la flexibilidad, al establecer una combinación de diferentes opciones que van desde la flexibilidad caso por caso y la abstención constructiva, pasando por áreas predefinidas de flexibilidad (la cláusula de asistencia mutua y la definición de capacidades militares en la eurozona de defensa) y la introducción de una cláusula de cooperación reforzada (7). Comparativamente, el Grupo de

(6) Conclusiones de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica sobre la Defensa Europea, Bruselas, 29 de abril de 2003.

(7) Informe final del Grupo de Trabajo VIII-Defensa, Bruselas, 16 de diciembre de 2002 (CONV 46/102 GT VIII 22).

trabajo sobre la Acción Exterior de la Unión dedicó únicamente unos comentarios marginales al tema de la flexibilidad en su informe final, mencionando la posibilidad de una cooperación operacional entre un número limitado de Estados miembros, como una “coalition of the willing” para llevar a cabo operaciones específicas en el marco del desarrollo de decisiones del Consejo, sin determinar sin embargo los procedimientos y las condiciones (8). El Informe sobre la Acción Exterior establecía que la abstención constructiva debía de ser contemplada como una vía para facilitar la toma de decisiones, y que se debía de llevar a cabo una extensión del voto por mayoría cualificada y un número de reformas institucionales, aunque admitía que no existía un consenso definitivo entre sus miembros sobre estas cuestiones.

De hecho, la reforma institucional de la política exterior de la PESC y de la PESD se convirtió en un punto muy controvertido de la Convención, origen de fuertes enfrentamientos entre sus miembros. Al final, el establecimiento del voto por mayoría cualificada como la norma general en la PESC se rechazó debido a la fuerte resistencia de los gobiernos de algunos Estados miembros (en particular de Gran Bretaña y Suecia) y de algunos países candidatos del Centro y Este de Europa. El texto final refleja este disenso y la introducción de la mayoría cualificada en situaciones muy limitadas.

El mayor avance en la cuestión de la flexibilidad en la PESC y en la PESD se produjo en las últimas semanas de la Convención, al asumir elementos principales del debate de los Grupos de Trabajo y también de las propuestas nacionales y de las propuestas conjuntas que se habían realizado durante la Convención. El penúltimo borrador de Tratado Constitucional contenía todavía una cláusula en la cual se excluía expresamente la cooperación reforzada de materias con implicaciones en defensa o militares. Únicamente en la última fase de la Convención fue cuando esta prohibición se consiguió superar. El texto final del Tratado Constitucional prevé una cláusula revisada de cooperación reforzada en política exterior y de defensa sin, en principio, ninguna restricción aplicable a la PESD (9). La autorización para iniciar una cooperación reforzada se otorga por unanimidad por el Consejo a requerimiento de los países miembros interesados y después de recibir las opiniones del Ministro Europeo de Asuntos Exteriores y de la Comisión sobre la coherencia con la PESD y con las otras políticas de la Unión de la cooperación reforzada propuesta. El Parlamento Europeo debe también ser informado. El

(8) Informe final del Grupo de Trabajo VII-Acción Exterior, Bruselas, 16 de diciembre de 2002 (CONV 459/02 GT VII 17).

(9) Artículos I-44 y III-419.2

procedimiento aparece como menos complejo de lo que prevé actualmente el Tratado, sobre todo porque se ha abolido la conexión con una acción o posición común previa. Una condición para el inicio de cualquier cooperación reforzada es que debe de ser propuesta por al menos un tercio de los Estados miembros (10).

De mayor relevancia que en materia PESC son los mecanismos de integración flexible propuestos para la PESD. El Tratado Constitucional establece fórmulas concretas de flexibilidad para la PESD en varias cláusulas: 1) los Estados miembros que establezcan fuerzas multinacionales pueden ponerlas a disposición de la PESD (11); 2) el Consejo puede encargar la ejecución de misiones determinadas a un grupo de países (12), en particular operaciones de gestión de crisis (13). Los Estados miembros que lleven a cabo estas operaciones deben de acordar entre ellos la gestión de la misión “en asociación” con el Ministro de Asuntos Exteriores (14); 3) los Estados miembros que cumplan unos niveles superiores de capacidades militares y que hayan realizado compromisos vinculantes en la perspectiva de llevar a cabo misiones más exigentes, deberán establecer una cooperación estructurada dentro de la Unión (15). Estos Estados miembros figurarán en una lista en un protocolo anejo al Tratado constitucional, en el que se contendrán también los criterios de capacidades militares exigidas y las obligaciones que hubieran definido (16); 4) se constituirá una Agencia Europea de Defensa (Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento) abierta a todos aquellos Estados miembros que deseen participar. Dentro de la Agencia, se establecerán grupos específicos de países que persigan proyectos conjuntos (17). Por lo que hace referencia a la cláusula de asistencia mutua (18), no se ha mantenido sin embargo en la Conferencia Intergubernamental la cooperación reforzada limitada a un número determinado de países que se había previsto en el borrador de la Convención. La cláusula de asistencia resultante es obligatoria para todos los Estados miembros, pero algo más diluida en su formulación.

Por otra parte, hay que considerar sin embargo que la regla básica de decisión en la PESC y en la PESD sigue siendo la unanimidad, y que aún en aquellos casos en los que se permite el

-
- (10) Artículo I-44.2
 - (11) Artículo I-41.3
 - (12) Artículos I-41.5 y III-310.1
 - (13) Artículo I-41.1
 - (14) Artículo III-310.1.1
 - (15) Artículos I-41.6 y III-312
 - (16) Artículo III-312.1
 - (17) Artículos I-41.6. y III-311.2
 - (18) Artículo I-41.7

voto por mayoría cualificada en la PESC, tiene que existir un consenso en un estadio previo (19). La decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa están sometidas a la regla de la unanimidad absoluta (20). En los casos de unanimidad, la abstención constructiva hace posible al menos un cierto grado de flexibilidad, si bien se prevé la posibilidad de obstaculización por parte del Estado abstencionista (21).

LA COOPERACIÓN REFORZADA Y LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE

El Tratado Constitucional ha supuesto un avance importante para la posibilidad de realizar cooperaciones reforzadas en el marco de la política exterior y de seguridad común, al eliminar el vínculo que existía entre la cooperación reforzada en este área y la aprobación previa de una posición común o una acción común, tal y como se había establecido en el Tratado de Niza. En la medida en que el Tratado Constitucional define a la PESD como parte integral de la PESC, el instrumento de las cooperaciones reforzadas debería ser también aplicable a la PESD, aunque no se ha hecho ninguna mención explícita en el texto en este sentido. Sobre la base de la cláusula de cooperación reforzada, los países miembros de la Unión pueden llevar a cabo cualquier tipo de iniciativa en política exterior, en cooperación en defensa o en otra materia que no sea objeto de una cooperación estructurada en defensa (22).

Se ha superado por tanto la prohibición establecida por el Tratado de Niza para la defensa. Ahora bien, las condiciones para el lanzamiento de una cooperación reforzada siguen siendo — justificadamente— muy estrictas. Sólo son posibles en materias que no sean competencia exclusiva de la Unión y ser iniciadas por al menos un tercio de los Estados miembros; deben tener como finalidad impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar el proceso de integración; han de ser adoptados por el Consejo como último recurso, cuando se

(19) Art. III-300.1, que sigue manteniendo en sus líneas esenciales el veto “por motivos vitales y explícitos de política nacional”.

(20) Art. III-300.4

(21) Art. III-300.1: “*Si un miembro del Consejo se abstiene en una votación, podrá completar su abstención con una declaración oficial. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión europea, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión. Con espíritu de solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pueda entrar en conflicto con la acción de la Unión basada en doble decisión u obstaculizada, y los demás Estados miembros respetarán su posición. Si el número de miembros del Consejo que complete su abstención con tal declaración representa al menos un tercio de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión, no se adoptará la decisión*”.

(22) Artículo I-41.1

haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos no pueden ser alcanzados por la Unión en su conjunto; y, debe permanecer abierta a todos los Estados miembros (23). Las decisiones que se adopten en el marco de una cooperación reforzada y que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa, requerirán en todo caso la unanimidad (24).

La gran innovación del Tratado Constitucional en materia de defensa es la introducción de la cooperación más estrecha en este área, que recibe la denominación de “cooperación estructurada permanente”. Se trata de una fórmula de flexibilidad predefinida en el área de las capacidades militares. El borrador de la Convención preveía una cláusula muy estricta, según la cual los Estados Miembros que deseen y puedan alcanzar niveles más elevados de capacidad militar y que estén dispuestos a asumir compromisos más vinculantes en relación con misiones de mayor exigencia, deberán figurar en una lista incluida en un protocolo anejo al Tratado Constitucional (25).

Sin embargo, la Convención no elaboró finalmente este protocolo, y el borrador propuesto para la cooperación estructurada produjo una vívida reacción por parte tanto de países marcadamente atlantistas como de los no-alineados, lo que condujo a una revisión de este artículo. El resultado es una fórmula más abierta y transparente, referida a la asunción por parte de aquellos Estados miembros que deseen participar en la “cooperación estructurada permanente” de los criterios y compromisos en materia de capacidades militares que figuran definidas en el Protocolo.

El Protocolo establece que aquellos Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente asuman dos objetivos específicos de capacidades militares y una serie de compromisos —formulados de manera más genérica, sin condiciones cuantitativas o individuales concretas— para llevar a cabo los objetivos formulados.

Los objetivos de la cooperación estructurada permanente son: a) incrementar sus capacidades militares, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación (voluntaria) en fuerzas multinacionales, en programas europeos de equipamiento militar y en las actividades de la Agencia Europea de Defensa; y b) estar en condiciones de aportar, a más tardar

(23) Arts. I-44 y III-416 a III-423

(24) Art. III-422.3

(25) Art. III-312.1 del Tratado Constitucional propuesto por la Convención Europea, adoptado el 13 de junio y el 10 de julio de 2003 (CONV 850/03).

en 2007, y bien a título individual o como componente de fuerzas multinacionales, unidades de combate configuradas como una agrupación táctica para las misiones previstas. Esta aportación incluye elementos de apoyo, transporte y logística para llevar a cabo las misiones Petersberg ampliadas definidas en el Tratado Constitucional (art. III-309). Las fuerzas de combate puestas a disposición de las misiones de la Unión deberán estar disponibles con un plazo de 5 a 30 días, durante un período inicial de 30 días prorrogable hasta al menos 120 días, y deberán ser capaces en particular “de atender solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas”.

Para la realización de estos objetivos, el Protocolo detalla una serie de compromisos a asumir por los Estados participantes: 1) cooperar con miras al cumplimiento de los objetivos de gastos de inversión en defensa que se acuerden; 2) aproximar los instrumentos de defensa, armonizando y especializando las capacidades militares y propiciando la cooperación en materia de formación y logística; 3) adoptar medidas concretas para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas; 4) cooperar para que se adopten las medidas necesarias para cubrir las insuficiencias que se observen en el desarrollo de capacidades; 5) participar (en caso necesario) en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa.

La evaluación anual de las contribuciones de los Estados participantes en materia de capacidades corresponde a la Agencia, en particular en relación a los criterios que deberán elaborarse para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos para la realización de los objetivos propuestos. El Protocolo no especifica sin embargo sobre qué base (cuantitativa, referida al aumento del volumen de gasto en defensa; o de orden cualitativo, y en ese caso en relación a qué funciones) se elaborarán dichos criterios.

La versión final del Tratado Constitucional ha incluido la posibilidad, a través de una decisión del Consejo adoptada por mayoría cualificada, de suspender la participación de aquel Estado que deje de cumplir los criterios o de asumir los compromisos previstos sobre la cooperación estructurada permanente.

La cooperación estructurada, con su mecanismo de “bench marking” y de definición de unos criterios determinados como requisitos para la entrada en la misma, se basa obviamente en el modelo de la Unión Económica y Monetaria. Pero como ha sido señalado por no pocos

analistas (26) la analogía no está exenta de errores. La situación en el terreno de la defensa es más compleja que la situación de los países miembros en el momento de lanzamiento de la Unión Monetaria. Los criterios de convergencia en la UME perseguían un fin muy claro, que estribaba en alcanzar la tercera fase de la Unión Monetaria. Este objetivo se convirtió en un incentivo para la mayoría de los países miembros de la Unión, que se mostraron así dispuestos a consolidar sus presupuestos y reducir el gasto público. En política de defensa, definir un objetivo tan claro y movilizador es bastante más difícil. Las diferencias de intereses entre los Estados miembros en este terreno son mayores. Para no pocos Estados miembros la idea de un Ejército Europeo como objetivo de una Unión Europea de Defensa y Seguridad puede resultar el menos deseable de los objetivos, y la capacidad de movilizar al público en favor de más gasto en defensa no resulta tampoco un escenario previsible.

Independientemente de la cuestión de los criterios de convergencia, de la misma manera que la Unión Económica y Monetaria no hubiera sido posible sin la entrada de determinados países miembros (en particular, Alemania y Francia), tampoco una Unión Europea de Defensa podría ser posible sin la presencia de Francia, Inglaterra, Alemania, y muy posiblemente Italia y España. Otra cuestión que se plantea en este contexto es la posibilidad de introducir medidas para ayudar a los países con menos capacidades actuales, por ejemplo, algunos de los nuevos miembros, para llegar a cumplir los criterios.

En el terreno de la cooperación de la industria de defensa, la creación de una Agencia Europea de Defensa también supone una nueva forma de cooperación flexible. En el Tratado Constitucional se explicita que la Agencia deberá estar abierta a todos los Estados miembros que deseen participar en ella. A ello se añade que dentro de la Agencia grupos específicos de países tendrán la capacidad de realizar proyectos conjuntos.

Está por ver que la Agencia sea algo más que una entidad técnica sin poderes sustantivos o si llegará a tener influencia política sobre las decisiones de compra de armamento de los Estados miembros, pudiendo promover y desarrollar iniciativas europeas. El Tratado define una serie de funciones muy detalladas para la Agencia: la determinación de los objetivos de capacidades militares de los países miembros y la evaluación de los compromisos de capacidades adquiridos;

(26) Cfr. U. DIEDRICHS / M. JOPP, *“Flexible modes of Governance: Making CFSP and ESDP work”*, en: loc. cit, pág. 25; ANTONIO MISSIROLI, *“Mind the steps: the Constitutional Treaty and beyond”*, en: Nicole Gnesotto (ed.), *“EU Security and Defence Policy”*, loc. cit., págs. 145-154.

la promoción de la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de compra de armamentos que sean eficaces y compatibles; la propuesta de proyectos multilaterales y la coordinación de programas que puedan ser desarrollados por los Estados miembros o programas específicos ejecutados de forma conjunta; el apoyo a la investigación sobre la tecnología de defensa y la coordinación de actividades de investigación conjuntas; y la contribución a la identificación y posible ejecución de medidas para reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa (27).

El Tratado Constitucional establece que será el Consejo de Ministros el que actuando por mayoría cualificada adopte el estatuto, la sede y el reglamento interno de la Agencia teniendo en cuenta el nivel de participación en las actividades de la Agencia (28). Es interesante señalar que es el Consejo en su conjunto el que adoptará esta decisión aunque participe únicamente un número limitado de países.

Una de las cuestiones principales en este contexto es la relación de la Agencia con OCCAR. OCCAR podría ser el punto de partida y constituir un núcleo inicial para la Agencia Europea de manera que se efectúe una transferencia de OCCAR a la Unión Europea. En el caso de que esto no pudiera llevarse a cabo, OCCAR seguiría permaneciendo como organismo separado de la Agencia Europea, pero es obvio que la existencia de dos Agencias de Armamento paralelas con actividades muy similares sería sin duda una duplicación de recursos poco eficaz.

La Agencia asume también competencias en materia de investigación. En este área la Comunidad ha desarrollado ya actividades que han tenido implicaciones para la industria de la defensa, por lo que la coordinación de las actividades de la Agencia en ese terreno con las iniciativas que lleva a cabo la Comisión será en el futuro particularmente importante. El Tratado establece que la Agencia deberá desarrollar sus objetivos “en contacto con la Comisión” siempre que ello fuera necesario (29). Lo mismo sucede en relación con cuestiones que son también objeto del proceso de la Carta de Intenciones. El punto más problemático en este contexto es que el artículo 296 del Tratado de la Comunidad Europea por el que se excluye el sector de las armas de la legislación del mercado único permanece inmodificado. Aquí una opción más favorable a la flexibilidad habría facilitado compromisos más ambiciosos por parte de algunos Estados

(27) Art. III-311.1

(28) Art. III -311.2

(29) Art. III -311.2, final.

miembros. Aunque no es de excluir que se puedan dar pasos hacia un mercado único de armamentos para determinados países dentro del marco de la nueva Agencia Europea.

Junto a la industria de defensa, la segunda gran dimensión de la política de defensa europea se refiere a la capacidad de llevar a cabo de manera eficaz y coordinada las misiones ampliadas de Petersberg. Para ello, el Tratado Constitucional permite que el Consejo otorgue el mandato a un grupo de Estados miembros que así lo deseen y puedan hacerlo para llevar a cabo la ejecución de misiones PESD. Este grupo, en estrecha asociación con el Ministro de Asuntos Exteriores, acordará la gestión de la misión y mantendrá regularmente informado al Consejo. En el caso de que se produzcan nuevos hechos o se modifique la decisión inicial autorizando la misión, el Consejo puede adoptar nuevas decisiones (30).

Esta cláusula introduce escenarios flexibles para llevar a cabo misiones de gestión de crisis, de manera que no todos los Estados miembros se vean involucrados.

El establecimiento de este tipo de grupos de Estados plantea una serie de cuestiones. En primer lugar, es previsible que el procedimiento de toma de decisiones y ejecución presente una cronología distinta de la prevista en el Tratado Constitucional. Es lógico pensar que el Consejo únicamente decidirá llevar a cabo una misión si existe previamente ya un grupo de países dispuesto y con capacidad para llevar a cabo dicha operación. Desde esta perspectiva las nuevas cláusulas del Tratado Constitucional no son particularmente novedosas. Las operaciones llevadas a cabo hasta la fecha por la PESD han sido misiones llevadas a cabo por algunos Estados Miembros. El Comité de países participantes, en los que se incluyen también países no miembros de la Unión Europea, constituye un foro en el cual se lleva a cabo la gestión del día a día de la operación, que a su vez se encuentra bajo el control político y la dirección estratégica del Comité Político y de Seguridad.

El tercer aspecto hace referencia a la cláusula de asistencia mutua. Como ya se ha indicado, gran parte de las propuestas que se hicieron en la Convención en el terreno de la PESC y de la PESD incluían una cláusula de asistencia mutua abierta a aquellos países que desearan adherirse a ella. Dado que durante la Convención fue imposible obtener el consentimiento de todos los países miembros para aceptar una cláusula de asistencia mutua, el borrador de Tratado Constitucional de la Convención introdujo la cláusula de asistencia como una “cooperación más

estrecha en defensa mutua”. En una Declaración posterior se debía de anunciar aquellos países que desearan participar en la cooperación más estrecha, y cualquier país que lo deseara podía hacerlo informando al Consejo Europeo y adhiriéndose a la Declaración. En el caso de que todos los países miembros que son también miembros de la UEO acabaran suscribiendo la cooperación más estrecha de la cláusula de defensa mutua o las obligaciones establecidas en el artículo 5 del Tratado de Bruselas, la Unión Europea terminaría consiguientemente por asumir las funciones residuales de la UEO.

Esta cláusula sin embargo suscitó no pocos recelos respecto a su potencialidad de generar una división dentro de los países miembros de la Unión, y en relación con las obligaciones asumidas por un número de Estados miembros en el marco de la OTAN, por lo que se procedió durante la Conferencia Intergubernamental a su reformulación. La cláusula revisada, algo más diluida que en su primera versión, se mantiene en la primera parte del Tratado Constitucional, como uno de los objetivos de la Unión que compromete a todos los países —respetando la autonomía de los compromisos asumidos por parte de ellos en la OTAN—, pero ya no figura en la parte tercera del Tratado, en la que se fija con más detalle la aplicación concreta de las políticas de la Unión (31).

Ello en cierto sentido ha hecho paradójicamente más constriñente la cláusula de asistencia mutua. El artículo I-40.7 establece que en el caso de que un país participante fuera víctima de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le “deberán ayuda y asistencia” a través de todos los medios —se entiende, militares y otros— sobre los que dispongan, de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y “sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros”. El artículo III-204.2 detalla el procedimiento por el cual el Estado miembro que fuera víctima de una agresión debía informar a los otros Estados participantes en la cláusula de asistencia mutua y poder solicitar ayuda y asistencia. Estaba previsto que los Ministros de los Estados participantes se reunieran asistidos de su representante en el Comité Político y de Seguridad y en el Comité Militar de la Unión Europea. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas también debía ser informado. Estas cláusulas no eran totalmente compatibles entre sí, pues mientras el artículo I-40.7 parece establecer una obligación incondicional y obligatoria de asistencia y se asemeja en este sentido al artículo 5 del Tratado de la UEO, el artículo III-204 parecía implicar mucho

(30) Art. I-41 y III -310
(31) Cfr. Art. I-40.7

menos automatismo y prescribir que, una vez que el Estado atacado la invoque, se inicie un proceso de consultas que podría resultar en retrasos en una situación de emergencia.

En todo caso, y desde la perspectiva de las obligaciones que los países miembros de la Unión Europea que también son miembros de la OTAN han asumido en el marco de esta organización, es evidente que la cláusula de asistencia mutua no puede tener más que un valor simbólico. La cuestión se plantea para aquellos Estados miembros de la Unión Europea que no sean miembros de la OTAN, que en el futuro estarán obligados a un “deber de ayuda y asistencia” en caso de agresión armada en el territorio de cualquier Estado miembro, lo que supone una notable transformación de la PESD.

El cuarto y último aspecto de la configuración de la PESD en el Tratado Constitucional hace referencia a la creación de Fuerzas Multinacionales, unido a planes conjuntos y estructuras de mando común. La propuesta de los cuatro países de Tervuren incluía toda una serie de opciones en este ámbito, desde un núcleo de fuerzas de reacción rápida formadas por la Brigada franco-alemana y complementadas por mandos belgas y luxemburgueses, hasta una capacidad de planificación para la Unión Europea y un Cuartel General Móvil Europeo. Dada la elevada carga política de estas propuestas, el Tratado Constitucional no contiene finalmente ningún mecanismo específico de flexibilidad en este área. Lo que sí se ha previsto es una cláusula de convergencia de dichas fuerzas multinacionales hacia la Unión Europea. Así el artículo I-40.3 establece que los Estados miembros que constituyan entre sí fuerzas multinacionales pueden hacerlas también disponibles a la política común de seguridad y defensa. Esto significa que las fuerzas multinacionales permanecen básicamente fuera del marco de la Unión Europea, pero que podrán ser puestas a disposición de la PESD para llevar a cabo determinadas tareas. No se impide con ello que a medio plazo pueda llevarse a cabo una cooperación reforzada para introducir las fuerzas multinacionales en el Tratado o constituir una planificación conjunta.

EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD COMÚN

Con la ampliación a 10 nuevos candidatos, el debate sobre el posible ingreso de Turquía, y las discusiones y la aprobación del texto del Tratado Constitucional, se hace patente que también en el terreno de la PESD se abre una nueva era. La gestión de crisis en los Balcanes, que fue el origen de esta política, tiene ahora que coexistir con la lucha contra el terrorismo. La aprobación

de la Estrategia Europea de Seguridad significa un hito en el que se manifiesta un consenso explícito para que los objetivos de dicha Estrategia sirvan como principio y guía de la acción exterior de la Unión, pero a la vez Irak puso de manifiesto todas las diferencias de perspectiva, y subsisten al día de hoy no pocas incertidumbres sobre los efectos finales de la crisis. En esta situación de inestabilidad, Europa se ha puesto como objetivo consolidar las instituciones y recursos necesarios para que la Unión pueda asumir sus responsabilidades en el marco de la seguridad global que se han hecho ineludibles. A la Estrategia Europea de Seguridad le queda sin duda todavía el banco de pruebas de su aplicación y desarrollo en la práctica y en situaciones de enfrentamiento interno.

Entre los haberes positivos de la Unión para el futuro se cuenta el hecho de que la PESD es ya un marco a través del cual los Estados miembros pueden ganar una capacidad de influencia en la escena internacional a la de que otra manera no tendrían acceso. Pero la tensión inherente a la Unión entre fragmentación y mantenimiento de la unidad y la coherencia de acción no va a decrecer. En los próximos años es previsible que nos encontremos con un mayor desequilibrio entre la necesidad de asumir una responsabilidad colectiva y global por parte de la Unión y la gestión eficaz y pragmática de las crisis. La ampliación a 25 aumenta también las dificultades de conseguir los consensos internos; a ello se añaden las muy diferentes situaciones, en términos de capacidades y recursos, de los nuevos Estados miembros respecto a los antiguos y entre sí. En una Unión ampliada la cuestión del liderazgo y de la distribución de las cargas se convertirá en una de las cuestiones principales a la hora de llevar a cabo la Política Común de Seguridad y Defensa. En la medida en que la PESD adquiera mayor coherencia y las intervenciones de la Unión se hagan más frecuentes, no es impensable que se acentúe el interés de algunos países miembros porque las actuaciones de la Unión se limiten a un nivel mínimo.

El problema de la coherencia se plantea no solamente al nivel de la relación entre la Política Común de Seguridad y Defensa y los divergentes intereses de los Estados miembros. Los riesgos de la fragmentación se plantean también en el interior de la Unión. La ejecución de esta política requiere de la intervención en el proceso decisorio de un número creciente de actores institucionales. Junto a las instituciones comunitarias —la Comisión, el Consejo— se añaden las instituciones intergubernamentales tradicionales como el Coreper, y los nuevos órganos creados por la propia PESD y en su caso por el Tratado Constitucional. Cada actor institucional desarrolla su propia dinámica, intereses y perspectiva. En el momento en el que se pongan en marcha los órganos previstos en el Tratado Constitucional, en particular el Ministro

de Asuntos Exteriores y el Presidente permanente del Consejo Europeo, la dinámica autónoma que puedan desarrollar estos órganos deberá de canalizar las acciones que lleven a cabo los otros entes institucionales, pero los riesgos de enfrentamiento burocrático aumentarán. La cuestión del liderazgo no se plantea por tanto sólo entre los Estados miembros sino en el núcleo mismo de la Unión.

Como se ha desarrollado con detalle en esta publicación, la nueva política de vecindad de la Unión pone también de manifiesto que las dos grandes fronteras al Este y al Sur tendrán sus propios planteamientos y características. Para una mayoría de los nuevos Estados miembros, Rusia es la prioridad principal de cualquier política de seguridad de la Unión. El aspecto geográfico de la relación con los países del “nuevo Este” —Rusia, Bielorrusia, Ucrania y el Cáucaso— plantea también aspectos temáticos comunes, como pueden ser la gestión de las fronteras, las políticas de visado e inmigración, el respeto de las minorías y otras crisis potenciales en la “wider Europe”. Por otra parte, la nueva Agenda de Seguridad está desplazando su punto central desde el Este hacia el Sur, en particular en lo que hace referencia al terrorismo, los riesgos de la proliferación nuclear, y los conflictos regionales de mayor significado como el de Irak o el conflicto palestino-israelí, a lo que se une la dependencia energética de la Unión, las diferencias en el desarrollo económico entre los Estados del Mediterráneo, etc. La decisión sobre la aceptación de la candidatura de Turquía antes de finales de 2004 acentuará todavía más esta doble naturaleza de las preocupaciones estratégicas de la Unión. Mientras que la frontera del sur está caracterizada por focos de crisis y lo que requiere es una gestión de crisis, la política hacia el Este se enmarca dentro de las nuevas relaciones de vecindad. La pregunta inmediata es cuáles deberán de ser las prioridades políticas y de acuerdo con qué calendario; de acuerdo con qué criterios y con qué visión de estrategia común deberán de ser distribuidos en el futuro los recursos financieros, necesariamente limitados. Está por ver que la figura del Ministro de Asuntos Exteriores sirva como punto de convergencia de estas diferentes tensiones centrífugas que amenazan a la Unión. Por de pronto, la primera misión del Ministro de Asuntos Exteriores será la de asegurar que en sus relaciones institucionales como miembro de la Comisión y a la vez representante del Consejo, no genere una dinámica negativa en el interior de las instituciones.

Otro de los grandes desafíos de la Unión para el inmediato futuro es la coordinación entre los aspectos externos e internos de la Seguridad. Es obvio que los vínculos entre los conflictos regionales tradicionales, las actividades del crimen organizado y el terrorismo, han hecho que las fronteras tradicionales entre las Políticas de Seguridad y Defensa sean cada vez más artificiales y

difusas. ¿Cómo conseguir que los ciudadanos europeos se convenzan de que la estabilización de las crisis exteriores está directamente vinculada con la protección en el interior de la Unión? ¿Cómo se puede garantizar el nivel de coordinación necesario para asegurar que las actividades de las autoridades civiles y aquellas para las que son responsables los organismos militares, funcionen adecuadamente? De forma paralela a la PESD, la Unión se encuentra ante la necesidad de desarrollar sus mecanismos de cooperación en materia de justicia e interior hasta llegar a desarrollar una política de seguridad interior. Aquí existe un amplio margen para las sinergias entre objetivos y recursos y para establecer una cadena de planeamiento, dirección y ejecución de una política de seguridad de la Unión.

La cuestión inmediata atañe a la transparencia y el control parlamentario de la PESD. Ciertamente son los parlamentos nacionales los que en gran medida tienen la responsabilidad del control democrático de la PESD, pero es evidente que se hallan mal equipados para realizar la supervisión de decisiones intergubernamentales. Por otra parte, el Parlamento europeo posee poderes formales en este terreno, pero tiene un acceso limitado a la información y al conocimiento de los temas. La Asamblea de la UEO, todavía perteneciente al marco de este Tratado, y con base en París, como un órgano interparlamentario especializado en materias de defensa europea, se sitúa actualmente en un vacío institucional y político. Se trata de un foro en el cual se debaten cuestiones relacionadas con la PESD y con la OTAN, pero sin ninguna competencia directa y con un poder de influencia crecientemente limitado, como un relicto de la transferencia de las funciones de la UEO a la UE. Como resultado de todo ello, la PESD se encuentra en una especie de área parlamentaria gris, que no refuerza precisamente su legitimidad ante los ojos de los ciudadanos y la opinión pública. Dado su carácter confidencial, es un área tradicionalmente limitada en su transparencia y flexibilidad a los ciudadanos, y no puede ser medida con los mismos estándares que otras políticas de la Unión. No parece muy factible la propuesta de desarrollar fórmulas pragmáticas que facilitaran sesiones conjuntas y regulares entre representantes de los Parlamentos nacionales y del Parlamento europeo y “hearings” de funcionarios de la PESD en los Parlamentos nacionales. En todo caso, parece difícil superar la desconexión actualmente existente entre los debates a nivel nacional y europeo y las competencias parlamentarias.

Por último no es menor el desafío que significa la puesta en marcha del propio Tratado Constitucional. Muchas de las cláusulas previstas en el Tratado van a poder ser puestas en práctica aún el caso de que el Tratado Constitucional no fuera finalmente ratificado. Mientras se

ratifique, o en la situación de que no llegara a ratificarse, serán precisas fórmulas de transición que garanticen la continuidad y el avance de la PESD. En la voluntad de los Estados miembros de llevar a cabo estos avances y en la evolución de las relaciones con la OTAN y los Estados Unidos, cuyo fortalecimiento se ha hecho particularmente necesario desde la crisis de Irak, siguen encontrándose los ejes del futuro de la PESD.