

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN: LA CUESTIÓN NUCLEAR

Por IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ

El Tratado de Maastricht otorgó a la Unión Europea (UE) la base jurídica necesaria para poder desarrollar una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y una política de defensa común que dieran lugar en el futuro a una defensa común.

La PESC, que nació sobre la base de la anterior cooperación política europea, tenía como principal novedad respecto a la anterior la pretensión de abarcar «todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad» (artículo J 1.1). Para alcanzar sus objetivos, la PESC disponía de dos instrumentos fundamentales: las posiciones comunes y las acciones comunes.

Cinco años después de la aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE), el sentimiento de decepción y las críticas al funcionamiento de la PESC son generalizadas tanto dentro como fuera de nuestras fronteras.

Así, el Gobierno español, en un documento de reflexión preparatorio de la Conferencia Intergubernamental de 1996, señala que:

«La insatisfacción por el funcionamiento de la PESC es hoy un sentimiento generalizado.»

Por su parte, el secretario de Estado para la UE y actual presidente del Grupo de Reflexión de la Conferencia Intergubernamental de 1996 afirmaba que:

«Los recientes informes de la Comisión, de la Eurocámara, del Consejo de Ministros de la UE señalan sus deficiencias en materia de PESC.»

Pero la insatisfacción por el funcionamiento de la PESC no es en nuestro país una exclusiva del Gobierno. Así, el presidente de la principal fuerza de la oposición ponía de manifiesto recientemente que:

«Ha faltado voluntad política para aplicar adecuadamente los instrumentos de la PESC diseñados en el TUE.»

Es más, el presidente de este partido, José María Aznar, añadía:

«De la PESC se ha llegado a decir que es imposible cuando comienza a ser importante. La naturaleza del procedimiento de cooperación y toma de decisiones acordado en Maastricht propende a una política, más que de acción, de reacción declarativa ante situaciones que escapan a su control. La ampliación de la Unión puede sin duda agudizar esta apreciación» (1).

Fuera de nuestras fronteras, el anterior ministro francés de Asuntos Exteriores, y actual primer ministro de Francia, Alain Juppe, ponía de manifiesto que Europa, a pesar de tener un peso económico reconocido, tiene tan sólo una existencia parcial por todo el mundo, lo que hace que «con frecuencia es más apreciada como aportadora de fondos que buscada como socio político» (2).

En Alemania, el grupo parlamentario de la CDU/CSU considera a su vez que:

«La insuficiencia de la respuesta de la Unión a los dramáticos acontecimientos que tienen lugar en los países del Este europeo han conducido a un claro descenso en el apoyo del público al proceso de unificación europeo.»

En su opinión:

«La adopción de la PESC se ha vuelto más importante y más urgente de lo previsto en el Tratado de Maastricht» (3).

Estas deficiencias y debilidades actuales de la PESC pueden verse agravadas por el proceso de ampliación en el que se encuentra inmersa la UE. En primer lugar, porque el mero incremento del número de actores puede dificultar aún más los mecanismos de decisión en este ámbito. Pero sobre

(1) AZNAR, J. M., conferencia en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales. París 16 de enero de 1995.

(2) JUPPE, A., discurso en el vigésimo aniversario del CAP. París, 30 de enero de 1995.

(3) «Reflexiones sobre la política europea», grupo parlamentario CDU/CSU del Parlamento Federal alemán, septiembre de 1994.

todo, por la enorme heterogeneidad de puntos de vista sobre la política exterior y de seguridad que aportan algunos de los nuevos socios.

En estas circunstancias, la Conferencia Intergubernamental de 1996 deberá revisar todas las cuestiones relativas a la PESC y a la política de defensa común. Esta Conferencia representa una buena oportunidad para superar algunas de las deficiencias más importantes mostradas por la PESC en estos cinco años y relanzar una necesaria política de defensa europea. Sin embargo, las profundas divergencias mostradas por los diferentes gobiernos en los debates previos a la Conferencia, hará muy difícil que esos objetivos puedan ser alcanzados. Como reconoce el documento de reflexión del Gobierno español antes mencionado:

«Las reformas en este capítulo serán, con toda probabilidad, de alcance más bien limitado y centradas, en su mayoría, no tanto en una modificación del Tratado, como en disposiciones de orden práctico» (4).

Una PESC más necesaria y más difícil

La evolución política y estratégica que ha experimentado Europa en los últimos años ha llevado a la paradoja de hacer la PESC al mismo tiempo más necesaria y más difícil. En efecto, existen algunos factores, como la ampliación del concepto de seguridad, el cambio estratégico o el propio proceso de integración política de la UE que inciden positivamente en el desarrollo de la PESC e incrementan su demanda por parte de los gobiernos y las opiniones públicas. Pero al mismo tiempo, hay también elementos, como la ampliación del concepto de Europa, el creciente número y heterogeneidad de los miembros de la UE y la divergencia de los intereses nacionales, que hacen más compleja y difícil la formulación de esa misma política común.

Una PESC más necesaria

Durante la guerra fría, la política de seguridad occidental estaba claramente militarizada. La defensa era el componente esencial de esa política, sólo complementada en ocasiones por el diálogo y la negociación sobre cuestiones muy directamente relacionadas con ella, como el desarme o la creación de medidas de confianza. Hoy esta situación se ha transformado

(4) Documento «La Conferencia Intergubernamental de 1996: Bases para una reflexión».

radicalmente en Europa. La política de seguridad cada vez puede ser descrita menos en términos estrictamente militares. Por el contrario, esta política tiene actualmente una base más ancha en la que los factores económicos, políticos, sociales y culturales tienen una enorme relevancia.

Este cambio trascendental en la concepción de la seguridad exige a su vez una mayor coordinación entre todas las políticas que inciden sobre la misma. Ya no es posible mantener una política de seguridad autónoma y preeminente sobre el resto de las políticas. Por ejemplo, garantizar la estabilidad en el norte de África es hoy para la UE tanto o más una cuestión de desarrollo económico que de mera disuasión militar. Esto no significa que el componente militar haya perdido totalmente su protagonismo en la escena internacional, como se pone claramente de manifiesto en el actual conflicto yugoslavo. Es más, una política de seguridad que no cuente con un adecuado respaldo de fuerza militar es una política inviable. Pero el componente militar ya no lo es todo, sino tan sólo una parte, aún importante, de una política de seguridad más global.

Esta nueva política de seguridad requiere lógicamente de nuevos instrumentos para su definición e implementación. La mayor interrelación entre los factores militares, políticos y económicos de la seguridad exige que no sea posible mantener separados por más tiempo esos ámbitos de actuación. Así, la Unión Europea Occidental (UEO) —como brazo armado de la Unión—, y la UE —como responsable de la PESC—, están abocadas cuando menos a una creciente coordinación de sus decisiones y acciones. Para que una política de seguridad pueda tener éxito en el momento actual es necesario que todos los instrumentos de esa política se encuentren integrados en una política única y coherente. Esto exige necesariamente un desarrollo más global y profundo de la actual PESC.

Por otro lado, la evolución estratégica experimentada por Europa en la última década esta exigiendo una mayor responsabilidad de los europeos a la hora de garantizar nuestra propia seguridad. La OTAN continúa siendo hoy el elemento clave de la seguridad en Europa. Pero es innegable que el fin de la amenaza soviética hace que los intereses de seguridad norteamericanos no se encuentren tan vitalmente comprometidos en nuestro continente como hace tan sólo unos años. Aún más, es razonable esperar que se produzcan en el futuro crisis o conflictos, de mucha menor intensidad que el que hubiera provocado una agresión soviética, en los que Estados Unidos y Canadá no deseen involucrarse. Europa debe, por tanto, dotarse de las capacidades necesarias para poner en marcha de forma

autónomas acciones políticas y operaciones militares comunes con las que hacer frente a los nuevos retos de nuestra seguridad. Y estas capacidades no pasan actualmente de la mera hipótesis.

Por otro lado, el propio mantenimiento del vínculo transatlántico exige también que los europeos realizamos un mayor esfuerzo para garantizar nuestra seguridad. Esto significa que la UEO, como pilar europea de la Alianza, debe ser un instrumento más eficaz de cooperación en materia de defensa y debe realizar una mayor aportación a la defensa común de la que realiza actualmente.

Finalmente, la PESC es también para muchos un elemento de cohesión y legitimidad de la UE. Para la mayoría de los gobiernos de los países miembros, la UE no tendrá una identidad internacional propia hasta que no se dote de una política de seguridad y defensa comunes. Además, las opiniones públicas europeas exigen cada vez más a sus gobiernos acciones eficaces y coordinadas que permitan acabar con dramas como el que actualmente se vive en la antigua Yugoslavia. En este sentido, la PESC puede suponer un importante caudal de respaldo popular para el proceso de integración y una fuente de legitimidad para la realización de operaciones militares, tanto dentro como fuera de nuestro continente, que encontrarían mayores recelos y oposición en el caso de hacerse unilateralmente.

Una PESC más difícil

Esta mayor necesidad de una PESC choca frontalmente con la creciente dificultad que existe para su formulación e implementación. Esta mayor dificultad se deriva, en primer lugar, de la propia transformación del concepto de Europa, que ha evolucionado desde la concepción exclusivamente occidental de la guerra fría a la visión más global e integrada de hoy en día. En primer lugar, es más difícil poner de acuerdo a 15 socios que a 12. Y en el futuro será aún mucho más complicado poner de acuerdo a 30 o más países sobre una única política exterior. Pero el problema no es sólo el incremento del número de países, sino también el aumento de la heterogeneidad de sus respectivas políticas exteriores y de seguridad.

El proceso de ampliación de la UE y el de las instituciones de seguridad occidentales está provocando, por el momento, una mayor asimetría entre sus diferentes miembros. Por ejemplo, la incorporación última a la UE de Suecia, Austria y Finlandia significa la inclusión en la Unión de países que no están dispuestos a integrarse en las organizaciones de seguridad

colectiva existentes y que no quieren renunciar a su tradicional posición de «neutralidad» o aislamiento en materia de seguridad. En estas circunstancias, la dificultad no residirá sólo en seguir avanzando hacia una política de seguridad más efectiva y una identidad de defensa común, sino que el mero mantenimiento de los objetivos ya alcanzados en el TUE se encuentran en entredicho.

Por otra parte, la desaparición de una amenaza común hace mucho más difícil la formulación de una política de seguridad común. Actualmente asistimos en Europa a un proceso de regionalización de los riesgos y amenazas cuya gestión conjunta se hace cada vez más compleja. Es más, existe el peligro de que esa regionalización de los riesgos pueda terminar produciendo una nacionalización de los intereses de seguridad y, en última instancia, una renacionalización de las políticas de defensa. En el pasado, la amenaza soviética hacía converger en mucha mayor medida los intereses de seguridad de países tan distantes como España y Suecia de lo que las respectivas inestabilidades que hoy emergen en el Mediterráneo Occidental y en el mar Báltico respectivamente.

La PESC y la Conferencia Intergubernamental de 1996

La reforma de la PESC será uno de los objetivos fundamentales de la Conferencia Intergubernamental que se celebrará el próximo año para revisar el TUE. En realidad, esta Conferencia tiene planteados dos retos fundamentales respecto a la PESC: por un lado, mejorar el mecanismo de adopción de decisiones en el ámbito del segundo pilar, de forma que la política exterior y de seguridad salga de la parálisis y la intranscendencia en la que se encuentra instalada desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Por otro, desarrollar en el terreno operativo e institucional la denominada Identidad Europea de Seguridad y Defensa.

Todos los miembros de la UE están de acuerdo en la importancia que la PESC tendrá en la Conferencia Intergubernamental. La gran mayoría considera a su vez que es necesario introducir sustanciales mejoras en las dos cuestiones arriba planteadas para alcanzar una PESC que sea creíble y eficaz. Sin embargo, a partir de este punto, existen graves divergencias entre los diferentes países sobre cuáles deben ser las medidas y las opciones concretas necesarias para poder alcanzar esos objetivos. En este apartado realizaremos un rápido recorrido por los principales puntos que son objeto de debate en esta cuestión.

La potenciación de la PESC

Partiendo de la necesidad de una PESC más operativa y eficaz hay una serie de cuestiones que podrían plantearse en la Conferencia Intergubernamental para conseguir ese objetivo, aunque como ya hemos mencionado, las propuestas concretas difieren sustancialmente de unos gobiernos a otros.

MEJORAR EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

La parálisis en la que se encuentra la PESC es achacada en muchas ocasiones a la existencia del veto en la toma de decisiones. Sin embargo, hemos de reconocer que la cuestión del voto nunca ha sido planteada en la realidad desde la creación de la PESC. Es más, la previsión del TUE para que el Consejo de Ministros establezca qué materias pueden ser decididas por mayoría cualificada en el marco de las acciones comunes nunca ha sido utilizada hasta ahora.

No obstante, en la perspectiva de ampliaciones presentes y futuras de la Unión, algunos insisten en introducir mecanismos que flexibilicen la rígida regla de la unanimidad. Así, para el Gobierno alemán, las decisiones de la PESC que no tengan implicaciones militares deben ser adoptadas por mayoría cualificada, estableciendo un sistema de doble mayoría que tenga en consideración no sólo el número de votos sino también la población que representa cada uno. Por el contrario, las decisiones con implicaciones militares deben ser adoptadas por consenso, pero de forma que una minoría no pueda bloquear a la mayoría para llevar a efecto una acción y, al mismo tiempo, que ningún país pueda ser obligado a participar en una acción conjunta. El principio de solidaridad exigirá además la contribución financiera de los países no participantes. (5)

Una posición muy próxima a la alemana es la que mantiene Bélgica, cuyo Gobierno se muestra partidario de la ampliación de la posibilidad de toma de decisiones por mayoría cualificada, sobre todo, en lo que se refiere a las decisiones tomadas en ejecución de la denominada acción comunitaria.

(5) Ver el documento «Una Unión Europea capaz de una acción más eficaz en el campo de la política exterior y de seguridad». Discussion Paper of the Executive Committee of the CDU/CSU Parliamentary Group for the Intergovernmental Conferencia in 1996. Este documento no recoge sólo la posición del grupo parlamentario que sustenta al Gobierno respecto a esta cuestión, sino que sido asumido por el Gobierno alemán como posición propia.

Por su parte, el Partido Popular español se muestra partidario de introducir el concepto de «abstención positiva», lo que significa que las acciones o medidas que requieran unanimidad o consenso podrán adoptarse aun cuando unos Estados miembros decidieran no tomar parte activa. Estos quedarían sólo comprometidos a no obstaculizar ni impedir directa o indirectamente tales acciones.

En sentido contrario a todas estas propuestas, en el Reino Unido, tanto Gobierno como oposición se oponen frontalmente a flexibilizar la adopción de decisiones en el ámbito de la PESC. En su opinión, la política exterior y de seguridad se trata de una expresión de la identidad nacional y por tanto responsabilidad exclusiva de los gobiernos.

MEDIDAS ORGANIZATIVAS E INSTITUCIONALES

Son también bastantes las voces que achacan la inoperancia de la PESC a la ausencia de un organismo dentro de la UE impulsor de iniciativas en materia de política exterior. Así, el informe del grupo de expertos formado por el comisario Van den Broek considera la creación de un centro de análisis y evaluación en Bruselas, dirigido por una personalidad política a cargo de la PESC, que identifique campos de interés común, fije prioridades, señale con rapidez las amenazas, formule respuestas posibles e indique al Consejo Europeo y a la Comisión Europea opciones para una acción común de los Quince.

En una posición muy cercana a la del comisario Van den Broek, el Gobierno alemán estima que es necesario un cuerpo permanente de planeamiento y análisis para la PESC. Para Alemania, estas nuevas medidas organizativas e institucionales deben garantizar no sólo la eficiencia y continuidad sino también la coherencia de la PESC, y en ningún caso deben amenazar el equilibrio institucional establecido actualmente dentro de la Unión. Sin embargo, a diferencia de la opción anterior, el Gobierno alemán considera que esta Célula de Análisis debe trabajar en exclusiva para el Consejo.

Por el contrario, el Gobierno español opina que todas estas propuestas de creación de un centro impulsor en materia de PESC pueden provocar una cierta dilución del papel que el TUE atribuye a la Presidencia de la Unión en materia de PESC y parecen desconocer las potencialidades de la actual Dirección PESC de la Secretaría General del Consejo. Por su parte, el principal partido de la oposición en nuestro país considera que es necesario mejorar la capacidad del Consejo para el análisis y la planificación de

la política exterior, siendo preciso poner a su disposición toda la información que poseen los Estados miembros. Esta es la misma posición mantenida por el Gobierno de Bélgica, para quién también se puede considerar el reforzar y activar la Secretaría del Consejo existente.

Un segundo aspecto muy debatido dentro del debate institucional sobre la PESC es el papel que debe desempeñar la Comisión en la formulación de la política exterior y de seguridad de la UE. Es un principio generalmente admitido que la participación de los órganos comunitarios en este ámbito, especialmente cuando se refiere a la política de defensa, debe quedar limitado. Sin embargo, algunos insisten en la necesidad de potenciar el derecho de iniciativa que en algunos aspectos de la PESC comparte la Comisión Europea con los Estados.

Así, el ya mencionado Franz Van der Broeck exige que la Comisión actúe como un auténtico gobierno, elaborando la estrategia de la Unión y definiendo sus opciones en materia de PESC. Según el Grupo de Reflexión encabezado por este comisario, sólo compartiendo soberanía podrá la Unión avanzar en la defensa de los intereses comunes.

En una posición más moderada, el primer ministro de Bélgica, Jean-Luc Dehane, considera que el uso de del derecho de iniciativa de la Comisión ha de incentivarse. Alemania, por su parte, sostiene que las iniciativas que eleve al Consejo el propuesto cuerpo permanente de planeamiento y análisis de la PESC deben ser consultadas previamente con la Comisión.

En el extremo opuesto, la posición británica niega toda competencia a la Comisión en el ámbito de la PESC. El primer ministro británico, Jhon Major, considera además que el retorno del poder de decisión al Estado-Nación tiene amplio apoyo en toda la Comunidad. Por su parte, Malcolm Rifkind, actual ministro de Asuntos Exteriores, amplía esta posición británica al afirmar que:

«La base de las futuras estructuras de seguridad será, por tanto, que la acción en el campo de la defensa y la seguridad será intergubernamental, basada en la cooperación entre Estados-Naciones y no dictada por instituciones supranacionales» (6).

(6) RIFKIND, M., conferencia en el Instituto Real de Relaciones Internacionales de Bélgica. Bruselas, 30 de enero de 1995.

EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA PESC

El TUE establece que el Parlamento Europeo debe ser informado, consultado y que sus opiniones se deben tener debidamente en cuenta en el ámbito de la PESC. Además, el Parlamento Europeo podrá dirigir preguntas y recomendaciones al Consejo. Por último, el Parlamento tiene también el control sobre ciertos gastos obligatorios de las PESC.

Sin embargo, algunos europarlamentarios consideran insuficientes estas competencias y exigen la aprobación obligatoria de todas las decisiones fundamentales en materia de PESC por parte del propio Parlamento, que tendría así el control político de la PESC, pudiendo incluso poner fin a acciones del Consejo que el Parlamento no apoye. También solicitan la posibilidad de presentar un recurso por incumplimiento o de anulación contra un acto del Consejo en materia de política exterior (7).

Frente a esta posición maximalista del Parlamento Europeo la mayoría de los Estados consideran que, al igual que en los Estados nacionales, la política exterior es competencia del Ejecutivo, del Consejo en este caso, correspondiendo el control a los Parlamentos Nacionales.

Sin embargo, el Gobierno alemán considera que los esfuerzos por incrementar la capacidad de actuación de la UE deben ir acompañados del desarrollo de mecanismos de control parlamentario. En su opinión, la introducción del voto mayoritario en el ámbito de la PESC restringirá la capacidad de control de los Parlamentos Nacionales. La capacidad de control del Parlamento Europeo debe, por tanto, incrementarse. En este sentido, el Parlamento Europeo debe ser consultado antes de que el Consejo adopte líneas generales sobre la PESC. El Parlamento Europeo debería ser informado a su vez si el Consejo ha tomado una decisión por mayoría cualificada sobre una materia relacionada con la PESC.

En nuestro país, el Partido Popular se muestra también partidario de someter la actuación de los órganos de la PESC al control del Parlamento Europeo y de su Comisión de Relaciones Exteriores. Sin embargo, otros países, en especial el Reino Unido, se muestran muy reacios a otorgar mayores competencias al Parlamento Europeo en este campo. La experiencia de confrontaciones entre el Parlamento y el Consejo no incita además a ello.

(7) Ver el documento de la señora Dury sobre «El proceso en el ámbito de la PESC». Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo.

En cualquier caso, este debate sobre el control parlamentario de la PESC no es más que un reflejo del debate más general sobre el carácter intergubernamental o supranacional de la PESC. En la medida en que las competencias de la PESC recaigan en exclusiva en el Consejo y se mantenga en su seno el derecho de veto, el control parlamentario de esta política puede ser realizado por los Parlamentos Nacionales de forma suficiente y eficaz. Por el contrario, si algunas de las competencias de la PESC son asumidas por los órganos comunitarios y se impone además la decisión por mayoría en el Consejo, el Parlamento Europeo debería ejercer un mayor control sobre la PESC. En este sentido, alguna fórmula mixta de control parlamentario pudieran resultar la más aconsejable para el futuro.

LA FINANCIACIÓN DE LA PESC

La financiación de la PESC sigue sin encontrar una solución satisfactoria. Los conflictos entre el Parlamento Europeo y el Consejo en esta materia ponen de manifiesto la enorme dificultad que supone encontrar una fórmula equilibrada de financiación para una política claramente interinstitucional. No obstante, prácticamente todos los países coinciden en la necesidad de establecer un fondo en el presupuesto de la Unión específicamente dedicado a esta política.

Así, para el Gobierno alemán:

«El presupuesto de la UE debe financiar la PESC, en particular los gastos de operaciones por acciones conjuntas.»

Los países que se abstengan de participar en determinadas operaciones no quedarán exentos de participar solidariamente en su financiación.

El desarrollo de la política europea de defensa común

Una política exterior y de seguridad necesita de una fuerza armada que la respalde en el caso de que sea necesario. Esto supone, desde el punto de vista de la UE, asumir dos retos fundamentales: por un lado, la generación de una capacidad militar europea que permita llevar a cabo de forma rápida y eficaz el tipo de operaciones que exige el nuevo entorno estratégico en el que nos encontramos. En segundo término, que esa capacidad militar esté debidamente coordinada con la PESC. La Conferencia Intergubernamental de 1996 deberá dar respuesta a estas dos cuestiones.

EL DESARROLLO OPERATIVO DE LA UEO

La declaración de 10 de diciembre de 1991 del Consejo de la UEO establece que esta Organización:

«Formulará una política común de defensa y velará por su aplicación concreta mediante el ulterior desarrollo de su propia función operativa.»

Este desarrollo operativo tiene por objeto capacitar a la UEO para que:

«Elabore y aplique las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.»

Al tiempo que contribuye al fortalecimiento del pilar europeo de la OTAN.

La declaración especifica además una serie de medidas concretas para alcanzar este objetivo: la creación de la Célula de Planeamiento de la UEO, una cooperación militar más estrecha en el ámbito logístico entre los diferentes socios, la celebración de reuniones entre los jefes de Estado Mayor de la Defensa y la puesta a disposición de la UEO de una serie de unidades militares. Posteriormente se han examinado otras propuestas, como la cooperación intensificada en materia de armamento con objeto de crear una Agencia Europea de Armamentos y la transformación del Instituto de la UEO en una Academia Europea de Seguridad y Defensa. Finalmente, el Consejo de Ministros celebrado en Lisboa en mayo de este año ha creado un nuevo grupo político-militar de apoyo al Consejo, un Centro de Situación y una Sección de Inteligencia en la Célula de Planeamiento.

Pero a pesar de todos estos avances, lo cierto es que la UEO continúa hoy siendo incapaz de poner en marcha autónomamente una operación militar de mínima envergadura. El desarrollo operativo de la UEO constituye, por tanto, el objetivo más importante e inmediato en el ámbito de la política de defensa europea. En este punto existe un consenso generalizado entre la práctica totalidad de los aliados europeos.

Así, desde el punto de vista alemán, la UEO debe desarrollar de forma urgente una estructura de defensa común europea capaz de implementar las acciones definidas en la Declaración de Petersberg (gestión de crisis, mantenimiento de la paz, misiones humanitarias y de salvamento). Esta estructura de defensa común debe permitir a su vez la participación de los miembros asociados de la Organización en estas operaciones. Desde el punto de vista alemán, el establecimiento de esta capacidad operativa de la UE a través de la UEO incluye necesariamente el desarrollo del Concepto de Fuerzas Operativas, Combinadas, Conjuntas (CJTF).

Para el Reino Unido, la UEO deberá potenciar sus capacidades de planificación, mando y control, entre otras, para poder llevar a cabo eficazmente misiones de iniciativa europea. El objetivo sería dotar a la UEO de capacidades que sean compatibles, no en competencia, con las de la OTAN. La eficaz puesta en práctica de la iniciativa CJTF será desde el punto de vista británico un elemento clave para alcanzar este objetivo. Esta iniciativa permitirá a la OTAN poner a disposición de operaciones europeas diversos elementos separables pero no separados de su estructura de mando. La OTAN podrá también poner a disposición de la UEO recursos colectivos.

Sin embargo, aun cuando se logre la eficaz puesta en práctica de las CJTF, para el Gobierno británico es necesario velar porque los europeos tengamos la capacidad necesaria para organizar, ejecutar y controlar las operaciones. Para ello no es necesario duplicar sistemas de la OTAN. El requisito más inmediato y práctico es el fortalecimiento de las capacidades de planificación de la UEO; la mejora de su capacidad de asesoramiento político-militar a nivel ministerial en situaciones de crisis; y el desarrollo de su organización práctica, tales como un Centro de Situaciones y la capacidad de gestión de información. En opinión del Gobierno británico, todas estas medidas proporcionan, a un coste relativamente bajo, una destacada mejora de la capacidad operativa de la UEO.

Francia, por su parte, considera que la prioridad inmediata en el desarrollo de una política europea de defensa es desarrollar la UEO dotándola de medios que garanticen eficazmente las misiones de mantenimiento de la paz y de asistencia humanitaria que puedan incumbirle. El Gobierno francés estima que para reforzar las capacidades de la UEO no hay ninguna necesidad de nuevos textos o debates teológicos, sino la puesta en marcha de dos medidas concretas: primera, la afirmación de una política europea ambiciosa en el ámbito del armamento y del espacio, ámbitos que se deben privilegiar en estrecha concertación entre los socios. Para Francia es indispensable, en particular, que los europeos:

«Tengan ojos para ver y oídos para oír.»

Y que se cree efectivamente un sistema de satélite europeo independiente. En segundo lugar, sería necesaria la creación y armonización de fuerzas que reagrupen a los países europeos decididos a actuar juntos.

La importancia del concepto de CJTF para el desarrollo de la capacidad operativa de la UEO es puesto también de manifiesto por el primer ministro belga, Jean-Luc Dehane, para quién dar contenido a la política común de defensa significa recurrir a las CJTF, que permitirán poner a disposición

de la UEO medios de la OTAN para determinadas misiones. En su opinión, dar un contenido concreto a las CJTF significa aprobar una asignatura en el camino para lograr la identidad de defensa europea.

En España, el principal partido de la oposición sostiene que la UEO debe convertirse en el instrumento fundamental para perfilar la llamada Identidad Europea de Defensa, reorganizándose para hacer posible el uso eficaz de los recursos militares de los Estados miembros. Para el Partido Popular, la UEO ha de asumir un papel propio en operaciones humanitarias, de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis, así como en eventuales operaciones de intervención rápida en defensa de los intereses de la Unión y de sus ciudadanos. Para ello será necesario dotarla de una infraestructura logística, organizativa y militar adecuada, al tiempo que se realiza claramente su inserción funcional como pilar europeo de la Alianza Atlántica. El Gobierno español comparte básicamente estos objetivos, aunque su prioridad es establecer una vinculación más estrecha entre la UEO y la UE.

En definitiva, hay un consenso generalizado sobre la necesidad de potenciar las capacidades operativas de la UEO. Surgen algunas discrepancias entre los diferentes socios a la hora de establecer cuáles son las prioridades para ese desarrollo operativo y sobre cómo implementar algunas de las medidas propuestas. Así, mientras que para Francia lo esencial es un sistema de observación espacial y la creación de unidades multinacionales, para el Reino Unido lo más urgente es desarrollar una capacidad de mando y control de la UEO para llevar a cabo sus propias operaciones. El concepto de CJTF, al que todos asignan una enorme importancia, no es tampoco un concepto homogéneo entre los diferentes países. No obstante, parece que es en este terreno, el desarrollo operativo de la UEO, donde son previsibles mayores avances en los próximos años.

LA VINCULACIÓN ENTRE LA UEO Y LA UE

La necesidad de una mayor coordinación entre la UEO y la UE, entre la incipiente política europea de defensa común y la PESC, es también un principio generalmente admitido por todos los socios. Sin embargo, en este punto surgen radicales divergencias sobre como debe procederse a esa mejor coordinación. Las diferentes propuestas van desde una integración inmediata de la UEO en la UE hasta el mero reforzamiento de la coordinación operativa entre ambas Organizaciones, pasando por opciones intermedias de vinculaciones jurídicas o políticas más o menos rígidas entre ambas. En realidad, tres son las principales opciones que están bajo discusión:

1. Incluir plenamente la defensa como parte integrante de la UE. Inclusión en el nuevo Tratado de unas disposiciones que establezcan un sistema de defensa colectivo y unas garantías de seguridad recíprocas del estilo de las que contempla el artículo V de los Tratados de Washington y Bruselas. La UEO desaparecería para fundirse con la UE. En el desarrollo de esta opción cabrían varias variantes, particularmente en el mecanismo de toma de decisiones, que podría contemplar tanto un esquema integrado como unos procedimientos de naturaleza puramente intergubernamental. Algunos señalan la posibilidad de dedicar a este ámbito el cuarto pilar.
2. Mantenimiento del *status quo*. La UE y la UEO continuarían como Organizaciones autónomas, aunque estrechamente relacionadas, limitándose a dar un nuevo impulso a las relaciones de cooperación entre ambas.
3. Opciones intermedias. Sin modificar inicialmente la personalidad jurídica separada de ambas Organizaciones propiciarían un gradual proceso de convergencia entre ellas. Para ello podría establecer una vinculación formal de carácter jurídico o político que obligase a la UEO a llevar a cabo las misiones que le sean encomendadas por la UE. Esta vinculación formal sería acompañada de otras medidas de carácter práctico, tales como: armonizar las presidencias, desarrollar los aspectos de seguridad de la PESC o crear ámbitos compartidos de competencias (cooperación europea de armamentos, operaciones humanitarias).

Como ya hemos señalado, las divergencias sobre las ventajas e inconvenientes de optar por una u otra opción entre los diferentes aliados europeos son muy importantes. Así, mientras que el Gobierno británico rechaza tajantemente la opción de simplemente insertar la UEO dentro de la UE, aún cuando fuera en un pilar intergubernamental, el Gobierno español es partidario de la asunción por la UE de la función de defensa europea, con la consiguiente desaparición de la UEO. En concreto, España se muestra partidaria de la adopción de un protocolo de defensa anejo al TUE con un compromiso de defensa colectiva voluntario. Por su parte, en una posición más moderada, el Partido Popular se muestra favorable a establecer la vinculación clara, orgánica y funcional, entre la UE y la UEO.

Alemania considera también que la UEO debe ser integrada en la UE a medio plazo. Pero a diferencia de España, el Gobierno alemán estima que es muy improbable que este objetivo pueda ser alcanzado en la Conferencia Intergubernamental de 1996, debido principalmente a la diferen-

cia de miembros entre la UE y la UEO, por lo que se conforma con que dicha Conferencia establezca un calendario fijo para la integración futura de la UEO en la Unión.

En este sentido, el Gobierno alemán propone cinco medidas concretas que permitan fortalecer el vínculo entre la UEO y la Unión a corto plazo: primera, la Conferencia Intergubernamental debe incrementar la interdependencia entre la UE y la UEO hasta que las dos Organizaciones estén plenamente integradas. Segunda, el Consejo Europeo debe tener capacidad para establecer líneas políticas generales sobre la defensa europea. Tercera, la UE necesita una estructura uniforme de toma de decisiones a alto nivel, restringiendo el *rol* de la UEO al de un mero ejecutor. Cuarta, debe establecerse un vínculo más estrecho entre el Secretariado de la UEO y la autoridad permanente de la PESC. Por último, la Célula de Análisis dará soporte a la capacidad de análisis y planeamiento de la UE en el campo de la política exterior.

La posición francesa está en este caso más cercana a la del Reino Unido que a la de España o Alemania. Como hemos señalado, para el Gobierno francés la única prioridad a corto o medio plazo es el desarrollo operativo de la UEO. Sólo a largo plazo Francia se plantea la necesidad de una reflexión sobre las posteriores etapas de desarrollo de la Europa de la defensa. Es más, como ya hemos mencionado, su primer ministro, Alain Juppe, considera que para fortalecer la defensa europea no son necesarios «nuevos textos o debates teológicos», sino desarrollar las capacidades operativas reales de la UEO.

Como conclusión, podemos afirmar que la Conferencia Intergubernamental de 1996 propiciará una mayor vinculación entre la UEO y la UE, sin que ello signifique un distanciamiento de la UEO respecto a la OTAN. Sin embargo, será prácticamente imposible que pueda procederse en 1996 a una integración de la UEO en la UE, por flexible que jurídicamente quiera diseñarse esa integración. El futuro de la Europa de la defensa no pasa en estos momentos por sofisticadas formulas institucionales, sino por la necesidad de encauzar voluntades políticas aún demasiado dispares.

La PESC y el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)

La prórroga indefinida e incondicional del TNP ha sido el único objetivo que ha permitido hasta el momento utilizar el sistema de acciones comunes previsto en el Tratado de Maastricht. Esta negociación constituye, por

tanto, el mejor ejemplo de como la UE puede, en el marco de la PESC, mantener posiciones comunes y cohesionadas en los foros internacionales para alcanzar objetivos que trascienden los meros intereses nacionales para satisfacer un objetivo común.

La proliferación de armas de destrucción masiva constituye sin ninguna duda una de las más graves amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Como señala el primer ministro francés, Alain Juppe:

«El riesgo que la proliferación hace correr a la humanidad sobrepasa las diferencias simplificadoras entre el Norte y el Sur, entre las potencias nucleares y los países no dotados de arma nuclear» (8).

La causa de la no proliferación es en consecuencia una causa común para todos los socios europeos. Esta es la razón principal por la cual el TNP ha sido también una causa común.

La UE se comprometió decididamente a una prórroga indefinida e incondicional de este Tratado porque considera que un mundo sin el TNP, o con un TNP debilitado, sería peligroso para todos, sobre todo para los países situados en las regiones de tensión o crisis.

Para la UE el TNP es la clave del sistema intencional de la no proliferación. Al tratarse además de un tratado *quasi* universal no resultaba lógico que fuera el único instrumento jurídico de esta importancia que no tuviera estatuto permanente. En la opinión de la UE era imprescindible conceder al TNP ese carácter permanente como único medio para conjurar los riesgos de proliferación que todos corremos. Cualquier incertidumbre sobre el futuro del Tratado hubiera contribuido a despertar la duda sobre el futuro del sistema internacional de proliferación. La sospecha alimentaría la sospecha y de ahí puede nacer la proliferación. Como describía bien Alain Juppe:

«La no proliferación supone la confianza. La confianza supone la permanencia.»

Conclusiones

La insatisfacción por el funcionamiento de la PESC es hoy un sentimiento generalizado. Algunos achacan la parálisis que sufre la PESC, desde su definición en el Tratado de Maastricht, a la falta de voluntad política de los

(8) JUPPE, A., discurso en la *Wehrkunde*, Munich, 4 de febrero de 1995.

Estados para llevarla a cabo. Otros señalan que el procedimiento de decisión actual ha sido la razón principal para la debilidad mostrada por la política exterior europea hasta el momento. En cualquiera de los casos, todos coinciden en que tanto la PESC como la política europea de defensa común serán uno de los principales objetos de debate de la Conferencia Intergubernamental de 1996.

Pero la PESC se encuentra hoy sometida a una extraña paradoja. Por un lado, una política exterior, de seguridad y de defensa europeas son más necesarias que nunca, dada la evolución sufrida por el concepto de seguridad, el cambio estratégico experimentado por el continente en los últimos años y el propio desarrollo del proceso de integración política de la UE. Por otro, el desarrollo de esta política se está haciendo cada vez más difícil como consecuencia de la transformación y ampliación del concepto de Europa, el consecuente incremento del número y la heterogeneidad de los miembros de la Unión y la progresiva regionalización de los intereses de seguridad.

Serán por tanto muchas las voces que pedirán una reforma en profundidad de la PESC para que la UE pueda desempeñar el papel internacional que le corresponde. Pero si tenemos en cuenta las enormes dificultades existentes, es muy probable que los avances en este capítulo terminen siendo muy limitados y centrados, en su mayoría, no tanto en modificaciones del Tratado, como en disposiciones de orden práctico.

En este sentido, es probable que la Conferencia Intergubernamental se limite a debatir cuatro cuestiones más prácticas que filosóficas en relación con la PESC: la agilización del proceso de adopción de decisiones, la introducción de reformas organizativas e institucionales de carácter menor, pero que supongan una mejora práctica en la formulación e implementación de la PESC, el establecimiento de un presupuesto propio para la PESC y el fortalecimiento de los controles parlamentarios sobre la misma.

En relación con la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, lo más probable es que la Conferencia Intergubernamental se limite a propiciar el desarrollo de una capacidad operativa de la UEO que hoy sólo existe en el papel, así como a fortalecer los vínculos políticos y de trabajo existentes entre la UEO y la UE. Los proyectos sobre una integración de la UEO en la Unión, que diera paso a una auténtica defensa europea e incluso a un ejército europeo, quedarán previsiblemente relegados para un futuro aún lejano.

Finalmente, es necesario destacar que la negociación del TNP constituye hasta el momento el mejor y casi único ejemplo de las potencialidades de la PESC. Esta iniciativa es de hecho la única acción común que la UE ha puesto en marcha hasta el momento en el ámbito de la política exterior y de seguridad europeas. Su ejecución ha constituido no sólo un interesante precedente sino un importante éxito que favorece no sólo la seguridad europea sino la seguridad mundial.