

# LA EUROPA DE LA DEFENSA ANTES Y DESPUÉS DE MAASTRICHT. IMPLICACIONES DEL MERCADO ÚNICO EUROPEO EN LA INDUSTRIA DE DEFENSA

María Rosa Boceta Ostos

*Ministra consejera de la Embajada de España en Lisboa.*

Para mayor claridad en un tema tan amplio y de tanta actualidad, voy a centrarme en tres apartados principales. En primer lugar haré una introducción general; en segundo pasaremos a analizar la seguridad y defensa en el Tratado de Roma y en el Acta Única, hasta Maastricht y las implicaciones del Mercado Único Europeo que se inicia el día 1 de enero de 1993 en la industria de defensa; en tercer lugar analizaremos la seguridad y defensa desde Maastricht en el marco del Tratado de la Unión Política.

## Introducción

Construir una política común europea de seguridad y defensa exigirá en su día una respuesta común en un área muy sensible donde la soberanía de los Estados juega todavía un papel importante. En el momento actual este tema cobra especial importancia desde la firma en Maastricht del Tratado de la Unión Política y ante la próxima entrada en vigor del Mercado Único Europeo, prevista para el día 1 de enero del año 1993. El debate sobre el futuro de la seguridad y defensa en Europa y sobre la industria de defensa, sigue abierto a pesar de Maastricht.

La pregunta candente es: ¿Conviene incorporar la seguridad y defensa y, en consecuencia, la industria de equipos de defensa al proceso de integración comunitaria o, por el contrario, se debe ir hacia una seguridad y defensa en Europa a caballo entre la Unión Europea y la OTAN?

Éste es el debate principal que, a mi modo de ver, no ha hecho más que iniciarse en Maastricht y de cuya solución dependerá el modelo de la Europa de la defensa de finales de siglo y de los años 2000.

Hasta ahora los foros donde se venían centrando las discusiones sobre seguridad y defensa eran, preferentemente:

- El Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP) que nace en Roma en el año 1976 como agrupación de los países europeos miembros de la Alianza —con excepción de Islandia—, con el objetivo de «coordinar la producción de armamento convencional».
- La Unión Europea Occidental (UEO), que hasta ahora era sólo foro de reflexión y análisis de los temas de defensa pero que, desde la firma del Tratado de la Unión Política en Maastricht y desde la Declaración de los países miembros de la UEO, cobra un papel importante en la futura política de seguridad en Europa convirtiéndose en el eje principal de dicha política.

- La Comunidad Económica Europea (CEE), que con el Acta Única empieza a ocuparse de los aspectos políticos y económicos de la seguridad, y que como veremos, queda reforzada en el Tratado de la Unión Política.
- La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

### **Defensa y el sector industrial de defensa en el marco del Tratado de Roma hasta Maastricht**

El Tratado de Roma a través del artículo 223 exceptúa de forma explícita de las competencias de la CEE, «la producción y el comercio del material de defensa» dejando a la decisión de cada Estado miembro la posibilidad de «adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o comercio de armas, municiones y material de guerra».

También y de forma explícita el Acta Única Europea excluye el material de defensa y la defensa de su área de competencia, ya que enmienda algunos artículos del Tratado de Roma pero deja intacto el artículo 223, como posteriormente hará el texto del Tratado sobre la Unión Política en Maastricht.

Sin embargo el Acta Única, contempla por primera vez en el marco de la CEE, la cooperación en materia de seguridad al recoger en su artículo 30 que las «altas partes contratantes están dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad; el acta se refiere sólo a la seguridad como concepto global y estratégico con carácter no vinculante y no al mercado de productos y equipos de defensa.

Probablemente una de las razones por las que el Acta Única es restrictiva en materias relacionadas con la defensa, es por la presencia en la CEE de Irlanda, país no miembro de la OTAN que desea mantener su política de neutralidad.

Aunque la producción y comercio del material de defensa queda al margen del Mercado Único Europeo del año 1993, la implantación de éste tendrá sin duda repercusiones directas e indirectas sobre el sector de la defensa.

Si bien se desconoce todavía el alcance exacto de dichas repercusiones, es de prever que será importante en varios sectores como en las industrias de defensa mixtas con actividades militares y civiles, por la dificultad en establecer una clara barrera entre ellas. Hoy, algunas industrias civiles son difíciles de separar de los intereses y objetivos militares.

También el material de doble uso con aplicaciones tanto civiles como militares, estará sin duda sometido a algunas de las reglas de la CEE. De hecho en el momento actual un grupo de expertos de la Comunidad ha elaborado dos listas: una sobre material de defensa y otra sobre material de doble uso. La comisión intenta tener competencias sobre esta segunda lista y controlar sus importaciones y exportaciones.

Algunos sectores serán especialmente sensibles a esta problemática. Éste será el caso de la electrónica que, procedente del campo civil, se aplique a equipos de armamento y a los modernos sistemas de armas. Será también el caso de los semiconductores usados en ordenadores de equipos militares y que son resultado de la investigación civil.

La comisión de la CEE estima que, en ocasiones, será difícil establecer una frontera clara entre el comercio de productos civiles y el de material militar y, consecuentemente, cuándo deberá aplicarse o no el Tratado de Roma.

Por ello, la comisión reivindica cada vez más el derecho de controlar el comercio del material de defensa, en contra de la opinión de algunos países, que defienden su soberanía y el derecho a controlar sus importaciones-exportaciones en esta materia sin intervención de la comisión.

Todo esto parece indicar que el Mercado Único Europeo del año 1993 afectará a la industria de armamento europea, especialmente en sectores tan sensibles como: material y tecnologías de doble uso y tecnologías punta.

Ante esta situación, los países miembros del GEIP son conscientes de la necesidad, más que nunca, de crear una base industrial y tecnológica de defensa.

Por otro lado, en el marco del GEIP existe un «plan de acción», aprobado en el año 1988 en Luxemburgo por los ministros de Defensa, que establece las líneas básicas para la progresiva integración del sector europeo de la defensa. Su objetivo último es crear un mercado europeo de defensa abierto y competitivo que reduzca costos y evite duplicidades. Aunque de forma progresiva y a través de unos mecanismos correctores que actuarían de colchón amortiguador para los países con industrias de defensa medias o poco desarrolladas, como es el caso de España.

Los ministros de Defensa del GEIP han analizado últimamente un estudio para un Mercado Europeo de la Defensa (MED), llegando con realismo a la conclusión de que no puede pedirse a los países miembros la apertura indiscriminada de sus fronteras, compitiendo con países con industrias de defensa más desarrolladas, sin el establecimiento de unas medidas correctoras como ha hecho la CEE para agricultura e industria civil.

Y ello porque el objetivo principal que se persigue en un futuro MED, es la creación de una base industrial y tecnológica de defensa en Europa, como tienen nuestros socios trasatlánticos, a fin de hacer una industria europea fuerte y competitiva.

#### *En resumen*

- 1) En el Tratado de Roma no hay ninguna disposición que regule el tema de la defensa, que queda excluida de forma explícita por el artículo 223 del Tratado, artículo éste que continúa vigente.
- 2) El Acta Única Europea en el año 1987 da un paso hacia adelante en el proceso de integración europea, iniciando una cooperación, como hemos visto, solamente en los aspectos políticos y económicos de la seguridad, cooperación que no es vinculante para los Estados miembros.

#### **La seguridad y defensa desde Maastricht en el marco del Tratado de la Unión Política**

Pasamos a analizar con algo de detalle las principales disposiciones del Tratado de Unión Política, que hacen referencia a la seguridad y defensa a partir de Maastricht. La Unión Europea que salió de Maastricht que entrará en vigor cuando el Tratado haya sido ratificado por los Parlamentos de los Doce países miembros de la Unión Política, ha marcado un hito en la política de seguridad y defensa de los países comunitarios. Con el resultado del reciente referéndum danés, la Comunidad está buscando la fórmula jurídica para que el Tratado sea ratificado «a Once», caso que no hubiera otro referéndum negativo.

Las negociaciones del Tratado se iniciaron a raíz del Consejo Europeo de Roma, en diciembre del año 1990 (Roma II), donde se iniciaron dos conferencias: la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria (UEM).

El Tratado tiene unas disposiciones comunes que actúan de «sombbrero» de tres diferentes pilares que forman el trípode que sustentará la Unión Política, proceso a realizar en los próximos años. Dichos pilares son la economía, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la cooperación judicial en asuntos internos.

Respecto al primer pilar: la economía, se aplica totalmente el Tratado de Roma y todo el acervo comunitario. La comisión tiene el derecho exclusivo de iniciativa y los Estados están dentro de una organización supranacional, con cesión parcial de soberanía, o soberanía compartida. En este sector se puede hablar de casi una Europa Federal.

En cuanto al segundo pilar: la PESC, estas reglas no se aplican, ya que en lo que se refiere a la seguridad y a la defensa no se ha llegado todavía a la integración comunitaria. Los Estados siguen siendo soberanos. La comisión no tiene el derecho exclusivo de iniciativa y el Tribunal Europeo de Justicia no tiene competencias en esta materia. Estamos todavía en el plano intergubernamental más que en el supranacional.

El Tratado de la Unión Política distingue entre política exterior y de seguridad —que queda relativamente bien diseñada en el Tratado— y la defensa, que está sólo «en embrión» para su desarrollo en un futuro que no parece próximo.

Conviene señalar lo más esencial en relación con la seguridad y la defensa en el Tratado:

- En el artículo B: se dice que los Estados miembros se informarán y consultarán mutuamente en el seno del Consejo sobre cualquier materia de política exterior y de seguridad que revista interés general. Posteriormente el Tratado da un paso adelante al decir que cada vez que lo considere necesario el Consejo definirá una «posición común», posición que será defendida también en los foros internacionales, como la ONU, OTAN, CEE, CSCE.
- El artículo C: va más allá y desarrolla el procedimiento para determinar aquellas cuestiones susceptibles de ser objeto de una acción común, que serán vinculantes para los Estados por la regla de la unanimidad; para las «decisiones de principio» y por la regla de la mayoría cualificada, para las «decisiones de gestión», es decir, para decidir la forma de aplicación de una acción común. Esta regla no se aplica en cambio para los temas de defensa donde las decisiones se tomarán por consenso y cuyo desarrollo aún en embrión está en el artículo D del Tratado de la Unión Política.
- En el artículo D: la Unión pide a la UEO que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Este artículo hace pues alusión a la defensa, pero remite a futuras negociaciones el tema, señalando al mismo tiempo que la Unión deberá respetar las obligaciones que impone el Tratado del Atlántico Norte y no supondrá perjuicio para el carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Esto parece que podrá aplicarse a la neutralidad irlandesa o a la situación de otros países de la OTAN. La política de defensa continúa siendo pues un sector donde la «soberanía de los Estados» seguirá primando sobre las decisiones comunitarias.

## **Declaraciones de los países miembros de la UEO**

Además de este articulado, que se ha analizado, existe anejo al Tratado de la Unión Política (Anejo V), una Declaración hecha por los países miembros de la UEO en Maastricht que, con carácter no vinculante, conviene recordarlo, especifica el papel de esta Organización en la política de defensa europea y sus relaciones con la OTAN y con la Unión Europea.

Vamos a señalar las disposiciones principales:

- Los Estados miembros concuerdan en la necesidad de desarrollar una identidad europea de seguridad y defensa y asumir una mayor responsabilidad en esta materia.
- Esta identidad se hará por un proceso gradual y en fases sucesivas.
- La UEO formará parte integrante del proceso de desarrollo de la Unión Europea.
- Los Estados acuerdan reforzar el papel de la UEO con la perspectiva a largo plazo de una política común de defensa que, en su momento, podría conducir a una política de defensa común.
- La UEO se desarrollará como componente defensivo de la Unión Europea es decir, pasa a ser su brazo operativo como medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza.
- La Unión pide a la UEO que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.

Este párrafo de la Declaración de la UEO, coincide, con el artículo D del Tratado de la Unión Política.

## **Relaciones de la UEO con la Unión Europea**

El objetivo es ir construyendo la UEO por etapas como componente defensivo de la Unión Europea. Para ello intentará mantener una estrecha coordinación con la Unión Europea a través de:

- Una cooperación entre el Consejo y la Secretaría General de la UEO.
- Una información periódica a la comisión de las Comunidades.
- Una mayor cooperación entre la Asamblea Parlamentaria y el Parlamento Europeo.

## **Relaciones de la UEO con la OTAN**

En cuanto a las relaciones de la UEO con la Alianza Atlántica en la Declaración, se dice que:

- La UEO debe ser un medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza.
- Los Estados miembros de la UEO intensificarán su coordinación en cuestiones relativas a la Alianza, para presentar posiciones comunes en el proceso de consultas de la OTAN.
- Existirá una estrecha colaboración entre las Secretarías Generales de la UEO y de la OTAN.
- Finalmente se decide que la UEO tendrá también una función operativa, para lo que se prevé:
  - Una célula de planeamiento de la UEO.
  - Reuniones de Jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMADS).
  - Unidades militares dependientes de la UEO, cuyos fines podrían ser: de combate, defensa de los derechos humanos y operaciones de paz.

En la Declaración de los países miembros de la UEO, se especifica también que: «se examinarán otras propuestas como una mayor cooperación en materia de armamento con el fin de crear una Agencia Europea de Armamento que podría ser el inicio de un Mercado Europeo de equipos de defensa».

Conviene recordar que en su inicio, la Agencia Europea de Armamento fue propuesta por Kohl y Mitterrand quienes, en su «iniciativa conjunta», deseaban impulsar dicha Agencia con la finalidad de armonizar los equipos de armamento en Europa y crear un Mercado Europeo de Equipos de Defensa que, de forma coordinada, pueda hacer frente a la competitividad de Estados Unidos.

Por último y con la finalidad de hacer de la UEO el núcleo aglutinante de la futura Europa de la defensa, los países miembros de la Organización invitan —en una Declaración hecha en Maastricht a los países miembros de la CEE que aún no pertenecen a la UEO—, a ingresar como miembros de pleno derecho o como observadores. Sería éste el caso de Irlanda, Grecia y Dinamarca.

En cuanto a los países miembros de la OTAN, no comunitarios como Noruega y Turquía, se les ofrece el estatuto de países asociados a la UEO. En cualquier caso, en el año 1996 se elaborará un informe para examinar de nuevo estas disposiciones con vistas a la revisión —en el año 1998— del Tratado de Bruselas, constitutivo de la UEO.

Como puede comprenderse, en el año 1996 la situación de la Comunidad será ya muy distinta pues, entre otras razones, no será ya una Comunidad de Doce.

#### *Reflexiones sobre las principales disposiciones de la Unión Política y de la PESC*

Se ha dicho a menudo que Europa es un «gigante económico, un enano político y una larva militar». La PESC surgida de Maastricht intenta equilibrar estos tres sectores. De hecho la PESC es un intento de superar la cooperación política, del Acta Única Europea, que no ha sido más que eso: una cooperación con carácter no vinculante ni supranacional, sino intergubernamental.

Este intento de superar la cooperación política ha sido quizás uno de los avances más importantes de la Unión Política y hasta cierto punto la originalidad del Tratado. Vamos a hacer una breve comparación.

La cooperación política prevista en el Acta Única además de su carácter no vinculante para los Estados miembros, tiene otra característica esencial: la exclusión de la defensa.

El Acta, en efecto, dispone en su artículo 30 que la cooperación política se ocuparía de los «aspectos económicos y políticos de la seguridad», pero no de los militares.

Hoy, sin embargo, a partir de Maastricht, la PESC intenta ir un poco más allá aunque en los aspectos de defensa haya avanzado poco. La PESC que según el Tratado se realizará a través de un proceso gradual y progresivo, es uno de los pilares más importantes de la Unión Política y el más delicado. Por todos los países ha sido reconocido que para que la PESC dé el salto de la cooperación a la plena integración —en especial en los aspectos de seguridad y defensa—, debe pasar un período transitorio grande en el que las reglas del Tratado de Roma no se aplicarán desde el inicio: ni las decisiones de la Comisión, ni las decisiones del Tribunal Europeo de Justicia serán aplicables a la PESC.

A pesar de ello, la PESC supone un salto cualitativo importante en relación con la cooperación política del Acta Única que era sólo un sistema de información y de consulta que no conducía necesariamente a una acción común, aunque sí a posiciones comunes.

La PESC en cambio es un mecanismo progresivo cuyo objetivo último es conseguir una política exterior europea común, en la que se contemplen también los aspectos de seguridad y defensa hoy en embrión. Para conseguir esto, la PESC prevé un nuevo método de trabajo, las «acciones comunes».

No cabe duda de que el capítulo menos claro de la PESC es el de la seguridad y la defensa. Sin embargo no habrá Unión Europea sin una defensa común propia, personalmente creo que esto no se producirá si no hay previamente una Unión Política plena con una política exterior común vinculante.

Una Europa unida exigirá en su día una moneda común, una diplomacia común y un ejército común, pero para conseguir esto, habrá que superar todavía diferencias y recelos. En efecto, dentro de la defensa han existido y siguen existiendo dos diferentes tendencias:

- La perspectiva europea de la defensa que queda plasmada en la UEO como centro de gravedad, integrada en la Unión Política.
- La perspectiva atlántica que gira alrededor de la OTAN.

La identidad de defensa europea que surge en Maastricht, pretende colocar a la UEO en el marco de la integración comunitaria, tesis contraria a la mantenida por el Reino Unido, Países Bajos y Portugal y que por el contrario es defendida especialmente por Francia y por la República Federal Alemana.

A partir del 1 de enero de 1993 se desarrollará pues, progresivamente, una política de seguridad europea a través de una serie de áreas o temas (acciones comunes) ya identificadas y cuya lista podría unirse como Declaración aneja al Tratado.

Dichos temas serán:

- La cooperación industrial y tecnológica en materia de armamentos.
- La no proliferación.
- El control y reducción de armamentos.
- El control de las exportaciones de material de doble uso a terceros países.

Temas todos ellos como puede observarse estrechamente vinculados a la defensa. En este capítulo hay todavía grandes discrepancias entre los más europeístas y los más atlantistas.

La diferencia básica estriba en que éstos desean una mayor conexión con Estados Unidos y con los aliados atlánticos mientras que los europeístas ponen más énfasis en la creación de una identidad de defensa europea, en el marco de la UEO.

La diferencia de matiz, a mi modo de ver, está en el margen de autonomía que quiera darse a la defensa europea. Los atlantistas quieren que la UEO no esté integrada en la Unión, sino a caballo entre ésta y la OTAN, tesis que mantienen el Reino Unido, Portugal y Países Bajos.

Los europeístas en cambio ven en la UEO un vehículo más de integración europea, por lo que esta Organización debe depender de la Unión sin dejar de mantener buenas relaciones con la OTAN. Parece que en esta línea se van desarrollando los últimos acontecimientos.

En cuanto a problema sensible de la existencia de posibles fuerzas militares adscritas a la UEO, Portugal, Reino Unido y Países Bajos defienden la política del «doble sombrero»; es decir, unas Fuerzas Armadas para la UEO con un mini Estado Mayor que podrían

actuar como tales fuerzas europeas y con el sombrero de la UEO, solamente en las «zonas fuera de área» donde no puede intervenir la Alianza como tal Organización por no permitirlo el *Tratado de Washington*.

Estas mismas fuerzas —que también estarían asignadas a la OTAN—, actuarían con el sombrero OTAN y en el marco OTAN, siempre que se tratara de un problema europeo: es decir, en el ámbito de aplicación del *Tratado de Washington*.

La idea «europeísta» de una UEO compatible con la OTAN, se abre camino cada vez más y en este sentido el día 19 de junio los ministros de Exteriores y de Defensa de la UEO se comprometieron a asignar a la Unión, unidades de sus Ejércitos. Se habla en principio de 50.000 soldados. Esta fuerza es el primer paso para dotar a la UEO de una verdadera capacidad militar, reforzando así el pilar europeo de la Alianza.

Cómo se va a coordinar esta fuerza con la decisión de Francia y Alemania del día 22 de mayo pasado, de establecer un Cuerpo de Ejército Europeo, queda por ver. Por otro lado en la Declaración de la OTAN en Oslo se ha decidido que la Alianza podrá actuar en algunas ocasiones y circunstancias en «zonas fuera de área».

### **En resumen**

La futura defensa común en Europa está en embrión en el artículo D del *Tratado de la Unión Política* donde se dice que la PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida en su momento la formulación de una política común de defensa que pudiera conducir a una política de defensa común. El brazo operativo de esa defensa será la UEO.

Que las diferencias cualitativas de la PESC tal como ha quedado definida en Maastricht respecto a la cooperación política contenida en el *Acta Única* del año 1987, son:

- En la PESC aparecen ya acciones comunes que son vinculantes, ya que los países previamente las han aceptado por la regla de unanimidad, entendiéndose que una abstención no impide que se llegue a un acuerdo. Con esto, los países sólo se comprometen a aquello que han aceptado voluntariamente en caso determinados y en temas determinados.
- Aparece pues por primera vez en temas de seguridad (aunque no en los de defensa), la regla de la unanimidad con anterioridad se aplicaba la regla del consenso, característica de las instituciones u organismos intergubernamentales, regla poco eficaz ya que no es vinculante ni obliga a tomar decisiones.
- Se refuerza el papel de la UEO, lo que lleva a la aparición de un embrión de la Europa de la defensa.

Como conclusión final yo resaltaría que a pesar de estos avances, ni la seguridad ni la defensa quedan en el marco supranacional comunitario; prueba de ello es el hecho de que ni la comisión ni el Tribunal Europeo de Justicia tienen competencias directas sobre los Estados miembros de la Unión y que sigue vigente el artículo 223 del *Tratado de Roma*.

El reciente referéndum en Dinamarca es prueba de las dificultades que presenta la puesta en marcha del *Tratado de Maastricht*, uno de cuyos capítulos más sensibles es la PESC.