



**GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE LA PRESIDENCIA  
ESPAÑOLA DE 2002**

**LA POLÍTICA EUROPEA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA ANTE LA  
PRESIDENCIA ESPAÑOLA**

**Madrid, noviembre 2001**

Informe sobre la Presidencia Española de 2002.

**“La Política Europea Común de Seguridad y Defensa ante la Presidencia Española”**

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Derechos Reservados © 2001, por Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU.

C/ Julián Romea, 22  
28003 Madrid  
e-mail: [idee@ceu.es](mailto:idee@ceu.es)  
URL: <http://www.ceu.es/idee.htm>

ISBN: 84-95219-39-5  
Depósito legal: M-53453-2001  
Diseño de cubierta: Encarnación Navarro.  
Compuesto e impreso en Docutech.

## PRESENTACIÓN

El próximo 1 de enero de 2002 le corresponderá a España asumir, por tercera vez, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. Será una etapa fundamental para nuestro país que, durante seis meses, tendrá la posibilidad de jugar un papel trascendental en el diseño de las políticas de la Unión y de ejercer un notable liderazgo internacional.

Por este motivo, y con el fin de contribuir a la preparación de la Presidencia, el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo - CEU, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores, y en estrecha colaboración con el Centro Español de Relaciones Internacionales de la Fundación Ortega y Gasset, ha creado un Grupo de Reflexión para preparar y realizar un seguimiento de los principales asuntos que serán objeto de discusión en el primer semestre de 2002.

Los temas prioritarios en los que se han centrado las actividades del Instituto de Estudios Europeos para apoyar los trabajos de la Presidencia española han sido tres: (1) la Política Exterior de la Unión Europea, (2) la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, (3) y el crecimiento, el empleo y la cohesión social: seguimiento de la Cumbre de Lisboa y escenarios de cara al Consejo Europeo de Barcelona.

Este informe aborda el ámbito la Política Europea Común de Seguridad y Defensa. Inicialmente se redactó un primer Documento de base y a continuación, el 2 de abril de 2001, se organizó un Seminario sobre “La Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Europea Común de Seguridad y Defensa”, en el que se discutió su contenido con un grupo de expertos y representantes de diversos actores políticos, económicos y sociales. A partir de las conclusiones de este Seminario, en los siguientes meses se desarrollaron los trabajos que han dado lugar a este informe final.

**GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2002**

**INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS**

**PRESIDENTE:**

MARCELINO OREJA AGUIRRE

Catedrático de Instituciones Europeas de la Universidad San Pablo-CEU

**DIRECTOR:**

JOSÉ MARÍA BENEYTO PÉREZ

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad San Pablo-CEU

**INVESTIGADORES PRINCIPALES:**

BELÉN BECERRIL ATIENZA

Profesora de Derecho Comunitario de la Universidad San Pablo-CEU

BERTA CARRIÓN RAMÍREZ

Investigadora Adjunta del Instituto de Estudios Europeos

## ÍNDICE

### PARTE PRIMERA

#### **LA DEFENSA EN EUROPA AL MARGEN DE LA UNIÓN EUROPEA: BREVE APROXIMACIÓN A LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL Y A LA ALIANZA ATLÁNTICA**

1. LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL.....	7
2. LA ALIANZA DEL ATLÁNTICO NORTE.....	10

### PARTE SEGUNDA

#### **EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA EUROPEA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

1. VISIÓN GENERAL DEL PROCESO.....	12
2. ASPECTOS INSTITUCIONALES.....	13
3. CAPACIDADES MILITARES.....	19
4. ASPECTOS CIVILES DE LA GESTIÓN DE CRISIS.....	22
5. RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LA OTAN Y TERCEROS ESTADOS EN EL ÁMBITO DE LA PECSO.....	28
6. LA COOPERACIÓN INDUSTRIAL EN MATERIA DE DEFENSA: BREVE PANORAMA.....	32

### PARTE TERCERA

#### **VALORACIÓN Y PROPUESTAS**

1. OBJETIVOS PECSO.....	37
2. ASPECTOS INSTITUCIONALES.....	39
3. CAPACIDADES MILITARES.....	44
4. ASPECTOS CIVILES DE LA GESTIÓN DE CRISIS.....	49
5. RELACIONES UE- OTAN.....	50
6. PROPUESTAS.....	51

**PARTE PRIMERA**

**LA DEFENSA EN EUROPA AL MARGEN DE LA UNIÓN EUROPEA:  
BREVE APROXIMACIÓN A LA UNIÓN EUROPEA  
OCCIDENTAL Y A LA ALIANZA ATLÁNTICA**

## 1. LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL

Finalizada la II Guerra Mundial, Francia y Gran Bretaña suscribieron el 4 de marzo de 1947 el Tratado de Dunkerque. Era el primer acuerdo defensivo de posguerra europeo y la última de las alianzas clásicas. El 13 de marzo de 1948 Francia, Gran Bretaña y el Benelux firmaban el Tratado de la Unión Europea Occidental (en adelante, la UEO), de colaboración en materia económica, social, cultural y de legítima defensa colectiva, cuyo artículo 5 contemplaba la asistencia mutua en caso de ataque armado en Europa. El 19 de diciembre de 1950 el CAN (Consejo del Atlántico Norte, órgano rector de la OTAN) decidió la creación de una estructura militar integrada, y el 20 de diciembre del mismo año el Consejo de la UEO decidió la transferencia a la OTAN de las competencias militares. Los Protocolos de París de 23 de octubre de 1954 modificaron el Tratado (dando lugar a lo que se conoce desde entonces como TBM, Tratado de Bruselas Modificado), y Alemania e Italia se adhirieron al mismo.

Tras treinta años de letargo, el 27 de octubre de 1984 la Declaración de Roma reactivaba la UEO al hablar de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa, e indicaba al mismo tiempo el carácter indivisible de la seguridad en el Atlántico Norte. En 1987 el Consejo de la UEO (integrado por los Ministros de Defensa y Exteriores) aprobó la *Plataforma de la Haya*, en la que se recogían los intereses europeos en materia de seguridad. En 1988 España y Portugal se convirtieron en nuevos miembros de la organización. En el Consejo Europeo de Maastricht de 1991 se emitieron dos declaraciones, una de los países miembros de la UEO que eran al tiempo miembros de la UE, y otra de los países miembros de la UEO solamente en cuanto tales. La primera tenía por objeto señalar el fortalecimiento de la UEO como componente de defensa de la UE y como medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza al tiempo que se desarrollaba una identidad europea de defensa. La segunda contenía una invitación de adhesión a la UEO en primer lugar para aquéllos miembros de la UE que no eran miembros de la organización (Dinamarca, Grecia e Irlanda) y en segundo lugar para que los Estados Miembros de la OTAN que no eran miembros de la UE adquirieran la categoría de miembros asociados.

A continuación, Grecia ingresó como miembro, y Dinamarca e Irlanda lo hicieron como observadores. Islandia, Noruega y Turquía, como Estados Miembros de la OTAN, adquirieron estatuto de miembros asociados.

Tras su ingreso en la UE, en 1995 Austria, Suecia y Finlandia se convirtieron también en observadores. La Declaración de Kirchberg de 9 de mayo de 1994 convirtió a Bulgaria, Rumanía, Chequia, Hungría, Polonia, Estonia, Lituania y Letonia en una nueva categoría, *socios asociados*. A partir del Consejo de Ostende de 19 de noviembre de 1996 también Eslovenia adquirió esta última categoría. Empezaron así a coexistir una pluralidad de estatus, definidos en el Consejo de Petersberg de 19 de junio de 1992, cuyas características conviene recordar porque la cuestión se ha suscitado con ocasión de los acontecimientos posteriores en relación al proceso de definición de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (en adelante, PECSO) y el papel que en ella van a desempeñar los países europeos que no son miembros de la UE.

Los observadores podrían asistir a las reuniones del Consejo, ser invitados a hablar y formar parte de los grupos de trabajo. Los miembros asociados por su parte, tenían además de lo anterior el derecho de voto (pero sin posibilidad de bloquear una decisión de consenso), y un acuerdo permanente de relación con la Célula de Planeamiento. A ello se sumaba la posibilidad de estar conectados al sistema de comunicaciones de los miembros (WEUCOM) para mensajes que les afectaran, y de tomar parte en las mismas condiciones que los miembros en las misiones militares en las que comprometieran fuerzas. Los socios asociados veían su participación en

reuniones del Consejo reducida a aquéllas en las que no se trataran cuestiones de la UE o del pilar europeo de la Alianza y a participar en las misiones Petersberg en las que así se decidiera.

El Consejo de Petersberg definió además las misiones de la UEO que desde entonces han tomado el nombre de la localidad alemana:

- Humanitarias y de rescate.
- Tareas de mantenimiento de la paz.
- Tareas de gestión de crisis utilizando fuerzas de combate, incluido la imposición de la paz.

En noviembre de 1998, el Consejo de Ministros de la UEO reunido en Roma invitó a llevar a cabo un proceso informal en la organización de estudio de la seguridad y la defensa de Europa. Se decidió que era necesario realizar una auditoría sobre los activos y capacidades con los que se contaban en la UEO para la realización de misiones Petersberg, incluyendo a todos los países con independencia de su estatus. El informe, presentado al Consejo de Luxemburgo en noviembre de 1999 concluía que en principio se contaba con las fuerzas y recursos suficientes para llevar a cabo todo el espectro de misiones Petersberg, pero se identificaron una serie de áreas deficientes.

En lo referente a las capacidades colectivas, se señalaba el déficit en inteligencia estratégica y planeamiento estratégico. Respecto de este último se resaltaba la necesidad de armonizarlo con los procedimientos y la terminología de la OTAN.

Por lo que hacía a las capacidades de fuerzas y operacionales, existían carencias en los siguientes aspectos:

- Disponibilidad, despleabilidad, movilidad estratégica, sostenibilidad, interoperabilidad y efectividad operacional.
- Cuarteles multinacionales conjuntos y de fuerzas, con particular referencia al C3 (mando, control y comunicaciones) así como despliegue de los mismos.
- Necesidad de que la UEO realizara un manual de gestión de crisis.
- Déficit en transporte estratégico y marítimo.
- Necesidad de mejora de la logística para el caso en que las fuerzas estuvieran desplegadas. Desde este punto de vista sería beneficioso poner mayor énfasis en el reparto de tareas entre las naciones.
- Necesidad de contar con un sistema consolidado de comunicaciones estratégicas y tácticas.
- Apoyo médico a las fuerzas, sobre todo en el campo de la evacuación y la guerra NBQ (Nuclear, Bacteriológica y Química).
- Los activos orgánicos aéreos de las fuerzas marítimas deberían reforzar su defensa así como su capacidad defensiva.

- Las fuerzas aéreas necesitaban mejorar su C3 y sus capacidades de operaciones electrónicas, además de municiones de precisión.

Al tiempo, en junio de 1999 el Consejo Europeo de Colonia había señalado la importancia de realizar esfuerzos en la auditoría de capacidades de la UEO que se estaba llevando a cabo. Además, debía de hacerse uso de los mecanismos y procesos de la OTAN tales como el Planeamiento, la Iniciativa de Capacidades de Defensa y el Planeamiento de la Asociación para la Paz.

Ya durante el año 2000, el Consejo de la UEO celebrado en Oporto el 16 de mayo señaló que conforme a lo decidido en el Consejo de la UEO de Luxemburgo a finales de 1999 se había facilitado a los órganos creados en los sucesivos Consejos de la UE acceso directo a la experiencia de las estructuras operacionales y al trabajo y análisis de la UEO. Se constató además el éxito en la colaboración con la OTAN, como el ejercicio *Joint Crisis Management* CMX/Crisex 2000, que permitió comprobar los avances hechos en las consultas OTAN-UEO y el uso de activos y capacidades OTAN en operaciones lideradas por la UEO. El Consejo también tomó nota con satisfacción de la reunión mantenida el 11 de abril entre la UEO y la UE en la que se trataron cuestiones político-militares relacionadas con las diversas fases de una posible misión humanitaria liderada por la UE y que permitió la presentación y explicación de muchos aspectos relevantes de la experiencia adquirida por la UEO.

Los rápidos cambios que estaban teniendo lugar en la UE con el avance de la PECSD hicieron que el Consejo de la UEO de 13 de noviembre de 2000 decidiera una serie de cambios en la organización. Se declaró finalizado el diálogo político con terceros países, con la UE y con la OTAN (salvo en lo referente al ejercicio JES 2001). Se mantuvo intacto el artículo 5 (compromiso de defensa en caso de ataque armado). A partir de ese momento, las estructuras de la UEO han funcionado de forma residual, con excepción de la Asamblea. El Centro de Satélites de la Organización y el Instituto de Estudios de Seguridad formarán parte de la UE como agencias.

Por otra parte, antes de abandonar el estudio de la UEO conviene hacer un breve repaso a la creación de determinadas fuerzas europeas de carácter multinacional, que han estado a disposición de la UEO, y ahora están a disposición de la UE. Estas fuerzas han constituido hasta ahora una magnífica escuela de colaboración.

- Eurocuerpo: El Cuerpo de Ejército Europeo nació en 1991 como una iniciativa franco-alemana a la que España se unió el 1 de julio de 1994 y de la que también forman parte Bélgica y Luxemburgo. Es el germen de la Fuerza de Reacción Rápida Europea.
- Eurofor y Euromarfor: Las Eurofuerzas vieron la luz en mayo de 1995 en Lisboa. España fue junto con Italia y Francia uno de los socios fundadores de la Fuerza Operativa Rápida (Eurofor) y de la Fuerza Marítima Europea. Portugal se sumó pronto al proyecto. Fueron desde el principio fuerzas a disposición de la UEO.
- SIAF: La Fuerza Anfibia Hispano- Italiana se creó en 1997 y comenzó a ser operativa en 1998.
- Grupo Aéreo Europeo: El objetivo de este Grupo, al que España se incorporó en julio de 1999 es reforzar la utilización de Fuerzas Aéreas en el contexto europeo, fundamentalmente en los aspectos de defensa aérea, reabastecimiento en vuelo y

transporte aéreo militar. Son parte además de España, Francia, Reino Unido, Italia, Alemania, Bélgica y Holanda.

## **2. LA ALIANZA DEL ATLÁNTICO NORTE**

El Tratado del Atlántico Norte, firmado en Washington el 4 de abril de 1949, agrupa además de a Estados Unidos y Canadá a Estados miembros de la UE: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Luxemburgo y Portugal. Islandia y Noruega son a su vez parte, así como Turquía. El artículo 5 de este Tratado establece la legítima defensa colectiva en caso de ataque armado. La respuesta a los ataques terroristas sufridos el once de septiembre en Estados Unidos puede ser la primera oportunidad para su uso.

El Concepto Estratégico de 1994 hizo nacer la Identidad Europea de Seguridad y Defensa en el seno de la OTAN. Era la respuesta a la inclusión de la PESC en el Tratado de la Unión Europea. La Identidad suponía la cooperación con la UEO a través de un nuevo y complejo concepto, el de Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (FOCC, CJTF en sus siglas inglesas), y la posibilidad de que la UEO utilizara en sus misiones los activos y recursos OTAN. En el año 1996 se había avanzado en la elaboración del FOCC/CJTF y el Consejo Atlántico de 3 de junio lo formalizó definitivamente. Las FOCC/CJTF quedaron establecidas en el ámbito de la OTAN y suponían un medio para que naciones no aliadas (los socios asociados de la UEO) pudieran participar en las misiones de la OTAN. El proceso de planificación de la OTAN se revisaría para que tuviera en cuenta las necesidades de la UEO.

El histórico Consejo Atlántico de 4 de abril de 1999 fue el primero que se refirió a una capacidad de acción autónoma no ya de la UEO, sino de la UE. Los puntos 9 y 10 de las conclusiones del Consejo establecieron los principios que han de regir el acceso de la UE a los activos y recursos OTAN, mediante el desarrollo del concepto de las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas. El mismo Consejo Atlántico adoptó la importantísima Iniciativa de Capacidades de Defensa, que era el resultado de la identificación por parte de los aliados (fundamentalmente europeos) de las deficiencias (como los sistemas de mando y control) para abordar con solvencia las nuevas misiones que imponía el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, aprobado también en esa reunión. Todos los Consejos Atlánticos posteriores han celebrado el desarrollo de la PECSO.

**PARTE SEGUNDA**

**EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA EUROPEA COMÚN  
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

## 1. VISIÓN GENERAL DEL PROCESO

El Consejo Europeo celebrado en Colonia los días 3 y 4 de junio de 1999 marcó el primer paso importante dentro de la UE hacia la nueva situación en la que actualmente nos encontramos. Ello vino determinado por la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y por el agrado con que el Consejo de Viena de 1998 había acogido la declaración franco-británica de St. Maló<sup>1</sup>. Estas circunstancias llevaron a los socios a declarar que la Unión Europea *”debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos (incluidos los militares) dignos de crédito, medios para emplearlos y disposición para hacerlo, de forma que pueda responder a las crisis internacionales de forma autónoma”*.

A partir de entonces se comenzó a diseñar el sistema institucional necesario para adecuarse a la nueva situación. El siguiente gran paso se dio cuando el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado los días 10 y 11 de diciembre de 1999, fijó el Objetivo General (*Headline Goal*): en 2003 como muy tarde la Unión debía ser capaz de desplegar en una plazo de 60 días y mantener en el terreno por lo menos 1 año, entre 50.000 y 60.000 soldados para la realización de operaciones Petersberg, siempre con la participación voluntaria de los Estados Miembros.

En el Consejo Europeo de Santa María de Feira celebrado los días 19 y 20 de junio de 2000 se avanzó en la gestión civil de crisis (se marcaron objetivos de capacidades de policía de forma similar a como se había hecho en Helsinki para los soldados) y en una primera aproximación al diseño de relaciones con la OTAN y con terceros Estados.

El 20 de noviembre del mismo año 2000 se celebró en Bruselas la Conferencia sobre Capacidades, en la que se concretaron las fuerzas que cada país estaba dispuesto a aportar a una operación de la UE. En este caso la reunión no tuvo la forma de un Consejo Europeo sino de un Consejo de Asuntos Generales ampliado a Ministros de Defensa.

El Consejo Europeo de Niza, celebrado los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, fue, por lo que a los asuntos de defensa atañe, poco valiente en la reforma de los Tratados, puesto que prácticamente se limitó a constatar la nueva situación de la UEO. Sin embargo, fijó las competencias definitivas de los órganos que han de pilotar el proceso de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, así como el esquema de las futuras relaciones entre la Unión y la Alianza.

Debido a la preeminencia de la intergubernamentalidad no es de extrañar que el Consejo haya sido hasta ahora el principal protagonista de este proceso. No obstante la Comisión también ha tenido su papel en esta nueva dimensión de la Unión, realizando trabajos conducentes a mejorar la actuación en el terreno de la prevención de conflictos. Por su parte, el Parlamento Europeo a través de su Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos y Política Común de Seguridad y Defensa, emitió en noviembre de 2000 un interesante informe<sup>2</sup> en el que repasaba la evolución de la situación y hacía recomendaciones para el futuro.

La industria de defensa europea también ha vivido cambios importantes. En 1998, Alemania, Francia, Italia y Reino Unido firmaron la Convención que daba nacimiento al Organismo Conjunto de Cooperación en Asuntos de Armamento, cuyo objetivo es la gestión centralizada de grandes programas. El Organismo, más conocido por sus siglas OCCAR, tiene

---

<sup>1</sup> En esta revolucionaria declaración bilateral, franceses y británicos acordaron que la UE debía de tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares dignos de crédito.

<sup>2</sup> Resolución del Parlamento Europeo A5-03339/2000.

personalidad jurídica desde enero de 2001, fecha en que entró en vigor la Convención Internacional. El otro gran acontecimiento ha sido la creación a primeros de 2000 de la Compañía Europea de Aeronáutica, Defensa y Espacio (EADS), fruto del Consorcio entre la alemana Daimler Chrysler Aerospace, la francesa Aeroespatale Matra y la española Construcciones Aeronáuticas.

Por último, antes de abordar los aspectos institucionales de la nueva política conviene hacer una reflexión sobre la denominación de la misma. Para ello nada mejor que recurrir al esclarecedor informe aprobado por el Parlamento Europeo de noviembre de 2000:

El empleo del término *defensa* no supone, desde luego, el que exista en la UE un compromiso de defensa común. La PECSD está diseñada para la gestión de crisis, para las operaciones Petersberg. Sin embargo, la literalidad puede inducir a confusión.

Como señala el Parlamento, el concepto de seguridad en el contexto de la PESC es un concepto omnicomprendivo. No existe verdadera seguridad si hay amenazas internas o si las líneas de comunicación o de suministros están en peligro. La defensa, por su parte, consiste en una serie de recursos ordenados al servicio de la seguridad, puede decirse por tanto que defensa se identifica con las Fuerzas Armadas. En el momento presente la defensa territorial de los Estados Miembros queda excluida del campo de la PECSD, lo que lleva a la siguiente pregunta: ¿por qué esta nueva política se llama Política Europea Común de Seguridad y Defensa? En este título defensa es sinónimo de recursos militares y estos recursos pueden ser usados tanto para proteger el territorio de un Estado como para realizar operaciones dentro de la PECSD. En consecuencia, el futuro inmediato hace referencia a Ejércitos con multitud de propósitos.

Por otro lado, el adjetivo *común* debería desaparecer puesto que estamos aún en el segundo pilar (a pesar de que se utilicen recursos civiles pertenecientes en puridad al primero). Por tanto, concluye el informe del Parlamento, el adjetivo *común* es usado en el sentido de *conjunto*, *joint* en inglés, y no en el auténtico de *común*.

## 2. ASPECTOS INSTITUCIONALES

El Tratado de la Unión Europea de 1992 (TUE) ha sido determinante en el proceso PECSD, puesto que puso los cimientos jurídicos. El artículo 17 del Tratado de la Unión Europea (antiguo artículo J.7), modificado por el Tratado de Amsterdam de 1997 (que añadió las denominadas misiones Petersberg) preveía que la Política Exterior y de Seguridad Común abarcara todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión “*incluida la definición progresiva de una política de defensa común, de conformidad con el párrafo segundo-* que hacía referencia a la UEO como parte integrante del desarrollo de la Unión- *que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo.*” Se señalaba, por otro lado, que el nuevo marco no sería un obstáculo a las obligaciones que algunos Estados tenían en el marco de la Alianza Atlántica.

El artículo 18 del mismo Tratado (antiguo J.8, reformado también en Amsterdam) creaba la figura del Alto Representante de la PESC, que sería además el Secretario General del Consejo y que asistiría a la Presidencia. La Comisión, por su parte, estaría plenamente asociada a la PESC y el Parlamento Europeo sería consultado e informado, pudiendo regularmente dirigir preguntas, y formular recomendaciones, así como celebrar un debate anual sobre los progresos de la PESC (tal y como dispone el artículo 21, antiguo J.11).

El 18 de octubre de 1999, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, Javier Solana fue nombrado el primer Alto Representante/Secretario General para la PESC, por un periodo de 5 años. De conformidad con el papel que se atribuía ahora a la Unión Europea Occidental, Solana fue nombrado además Secretario General de la UEO el 25 de noviembre de 1999.

Por otra parte, el artículo 25 TUE reformado en Amsterdam (antiguo J.15) definía las funciones de un nuevo órgano, el Comité Político, que contribuiría al desarrollo de la PESC mediante la ejecución de las políticas acordadas (sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión) y la realización de dictámenes dirigidos al Consejo.

El Tratado de Amsterdam a su vez contenía un Protocolo sobre el artículo 17 TUE en el que se hacía referencia a la necesidad de cooperar con la OTAN en áreas como los mecanismos de consulta, la participación de la UEO en el planeamiento de la OTAN y la ejecución de operaciones en las que se utilizaran medios y capacidades de la OTAN.

Por último, el Tratado de Amsterdam contenía dos declaraciones, números 5 y 6, que se refieren al proceso que se está describiendo. La primera de ellas se centraba en el Comité Político e indicaba que éste se podría reunir en caso de crisis y en un plazo muy breve a nivel de directores políticos o de adjuntos. La número 6 preveía el establecimiento en la Secretaría General del Consejo de una Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida (UPPAR). La UPPAR tendría por misión la elaboración de informes, dirigidos al Consejo o a la Presidencia en los que valoraría las diferentes opciones políticas de la Unión. Se le encomienda también la importante tarea de la evaluación y alerta rápida sobre situaciones que pudieran tener incidencia en la PESC, incluidas las crisis potenciales. Se preveía asimismo la necesidad de cooperar con la Comisión con la finalidad de mantener la coherencia entre la PESC y las relaciones exteriores de la Comunidad en materia económica y de desarrollo. La Unidad estaría compuesta por personal procedente de la Secretaría, los Estados miembros, la Comisión y la UEO.

En este repaso a las cuestiones institucionales hay que mencionar también la posición de Dinamarca, que fue expresada en el Consejo Europeo de Edimburgo de 12 de diciembre de 1992, y recogida en un Protocolo anexo al TUE: Dinamarca no participaría en la elaboración y aplicación de las medidas con repercusión en el ámbito de la Defensa y no contribuiría a los gastos operativos.

El Tratado de Niza firmado el 26 de febrero de 1 año 2001 prevé algunas modificaciones<sup>3</sup>. Así, en el artículo 17 (antiguo J.7) desaparecen las referencias a la UEO como parte integrante del desarrollo de la UE y se la menciona respecto de la posibilidad de cooperación reforzada de varios Estados Miembros en su seno. Por otra parte, el artículo 25 (antiguo J.15) se ve modificado en dos sentidos: (1) se señala que el Comité Político y de Seguridad (en adelante, COPS) ejercerá, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis, y (2) se dispone que cuando se produzca una de estas crisis el propio Consejo podrá autorizar al COPS a que adopte las decisiones pertinentes en lo que se refiere al control político y a la dirección estratégica de las operaciones. Por último, se inserta un nuevo artículo 27 B que excluye del ámbito de las cooperaciones reforzadas las cuestiones que tengan repercusiones militares en el ámbito de la defensa.

---

<sup>3</sup> La Presidencia portuguesa del primer semestre de 2000 pidió al Servicio Jurídico del Consejo un dictamen sobre la necesidad de modificar o no los Tratados para adaptarlos a las nuevas circunstancias. El dictamen concluyó que no era necesario. Sí lo sería en el caso de que se transfirieran a funcionarios competencias del Consejo o si se modificaran las previsiones del mismo respecto de la UEO.

A continuación, una vez realizado este breve repaso cronológico de los aspectos jurídicos, se describirá de manera más concreta el proceso de creación y las competencias de los nuevos órganos:

En el Consejo de Colonia de junio de 1999 se esbozaron los nuevos instrumentos necesarios para la etapa que comenzaba, como son las reuniones del Consejo de Asuntos Generales, ampliadas a los Ministros de Defensa cuando sea necesario. Por otra parte, el Comité Político de Amsterdam pasó a ser Comité Político y de Seguridad (COPS), dibujándose además un Comité Militar (CM), un Estado Mayor (EM), un Centro de Satélites y un Instituto de Estudios de Seguridad (con estas dos últimas instituciones se estaba pensando en los recursos de la UEO).

El Consejo Europeo de Helsinki siguió avanzando al señalar que el Comité Militar estaría compuesto por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de los Estados miembros y que el Estado Mayor se ubicaría en la Secretaría General. En marzo de 2000 se inauguró un Centro de Situación/Célula de Crisis dentro de la UPPAR (Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida). La Unidad cuenta además con varios grupos, como son:

- Política de Seguridad y Defensa.
- Balcanes Occidentales/Europa Central.
- Cuestiones horizontales. América Latina.
- Rusia y Ucrania. Estados Bálticos y Asia.
- Mediterráneo/Barcelona. Oriente Próximo /Africa.
- Administración/Seguridad.

En febrero de 2000 se pusieron en funcionamiento los órganos provisionales, que enseguida comenzaron su trabajo: Comité Político y de Seguridad, Órgano Militar Provisional (Estado Mayor) y Comité Militar.

El Consejo Europeo de Niza, por su parte, además de las modificaciones del Tratado examinadas, determinó las competencias definitivas del Comité Político y de Seguridad, del Comité Militar y del Estado Mayor. Estas estructuras han de permitir que la UE asuma sus responsabilidades en la gestión de crisis de forma que le permitan:

- Desarrollar una aproximación europea consistente en el manejo de crisis y prevención de conflictos.
- Asegurar la sinergia de los aspectos civiles y militares de dicha gestión.
- Cubrir todo el espectro de las misiones Petersberg.

Se examinan a continuación las funciones de estos órganos:<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> El Consejo de Asuntos Generales de 22/23 de enero de 2001 adoptó tres decisiones en las que se recogían las funciones de cada uno de estos órganos que eran las mismas que fueron aprobadas en Niza. Desde ese día el COPS y el CM comenzaron a funcionar. El Estado Mayor lo hizo ya durante la Presidencia sueca. Ver DOCE núm. L 27, 30.1.2001.

## 2.1. El Comité Político y de Seguridad (COPS)

La novedad más destacable de Niza en este ámbito es que el Secretario General/Alto Representante pueda, sin perjuicio del artículo 18 del TUE, presidir el Comité Político y de Seguridad, sobre todo en caso de crisis. Respecto de las funciones que se atribuyen al COPS (10 en total) son las más importantes:

- Contribuir a la definición de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Común de Seguridad y Defensa, mediante dictámenes dirigidos al Consejo, ya sea a petición de éste o por propia iniciativa, así como vigilar la ejecución de los mismos.
- Dar directrices al Comité Militar. El CM le dirigirá sus recomendaciones y dictámenes. El Presidente del CM, que será el enlace con el Estado Mayor Militar, participará cuando proceda en las reuniones del COPS.
- Recibir información, recomendaciones y directrices del Comité para la Gestión Civil de Crisis.
- Ser el órgano preferente para el diálogo con la OTAN, los aliados no UE y los candidatos.

Por lo que hace al método de trabajo la regulación se centra principalmente en el que se utilizará en caso de crisis. Durante la misma, el COPS será el órgano del Consejo encargado de examinar las opciones posibles dentro del marco institucional único. Asumirá el control político y la dirección estratégica de la UE. El Consejo acordará las acciones comunes sobre la base de los informes del COPS, el cual tendrá en cuenta los dictámenes del Comité Militar. La Comisión conserva su poder de iniciativa conforme a los Tratados. El Centro de Situación, órgano clave, actuará bajo las directrices del Secretario General/Alto Representante. El Comité de Representantes Permanentes por su parte, ejercerá las funciones que le atribuye el Tratado de Roma, artículo 207, y el artículo 19 del Reglamento interno del Consejo de 1993<sup>5</sup>: *“El COREPER tiene el cometido de preparar los trabajos del Consejo y de ejecutar los mandatos que éste le confíe. Todos los puntos inscritos en el orden del día de una sesión del Consejo serán previamente examinados por el COREPER, salvo decisión en contrario de éste último.”*<sup>6</sup>

La esencial coordinación en caso de crisis se conseguirá mediante la participación del Presidente del COPS en las reuniones del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y a través de los Consejeros de Relaciones Exteriores a quienes incumbe la coordinación eficaz y permanente entre el trabajo de la PESC y los de los demás pilares<sup>7</sup>. Por último, el COPS se encargará de la vigilancia del cumplimiento de la acción común adoptada por el Consejo, sin perjuicio de las funciones de la Comisión. Esta última informará al COPS de las medidas que haya tomado o que piense tomar. Lo propio harán los Estados miembros.

---

<sup>5</sup> DOCE L 304, de 10.12.1993.

<sup>6</sup> Para cumplir la previsión legal el Comité Político y de Seguridad le trasladará los asuntos a su debido tiempo.

<sup>7</sup> Conforme el Anexo a las Conclusiones del Consejo de 11 de mayo de 1992.

## 2.2. El Comité Militar (CM)

El Comité Militar de la UE podrá estar compuesto, además de por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa, por sus representantes.

Estará presidido por un Presidente elegido por el propio Comité y nombrado por el Consejo. Será un general de cuatro estrellas y ocupará el cargo en principio por tres años. El Presidente estará apoyado por su propio equipo, y asistido por el Estado Mayor, principalmente en lo que se refiere al aspecto administrativo dentro la Secretaría General del Consejo. Es el principal asesor del Alto Representante/Secretario General en cuestiones militares y puede asistir al Consejo cuando se discutan asuntos de Defensa. Representa internacionalmente al CM, al COPS o al Consejo, según la circunstancia.

El CM se configura como un foro de consulta y cooperación entre los Estados Miembros en el campo de la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Entre sus funciones destaca la del asesoramiento al Comité Político en el ámbito militar, ya sea a petición de éste o por propia iniciativa. Es apoyado en su trabajo por el Estado Mayor y por un grupo de trabajo propio. Ha tenido una gran importancia en la elaboración del Catálogo de Fuerzas y la tendrá en su seguimiento. Le corresponde asimismo la estimación financiera de las operaciones y ejercicios.

En caso de crisis el CM, a petición del COPS, emite una *Directiva de Iniciación* que estará dirigida al Director General del Estado Mayor para que éste órgano discuta y presente alternativas militares. Una vez presentadas, el Comité Militar evalúa el plan, y lo presenta al COPS. A continuación, el Consejo toma una decisión al respecto, y en base a ella el CM autoriza una *Directiva Inicial de Planeamiento* para el Comandante de la Operación. Establecido por éste un Concepto de Operación y un Plan de Operaciones, es evaluado por el CM para remitirlo al Consejo. Si la operación llegara a realizarse el CM vigilaría el desarrollo de la misma, con el apoyo del asesoramiento del Estado Mayor.

## 2.3. El Estado Mayor (EM)

Este órgano, encuadrado en la Secretaría del Consejo, y dirigido por un general de tres estrellas, está compuesto por personal reclutado en los Estados miembros. Dentro de sus funciones hay que distinguir entre las que realiza en tiempo no de crisis y en situación de crisis.

Entre las primeras, el EM es el órgano encargado de preparar y desarrollar los ejercicios de las fuerzas multinacionales. Asimismo, organiza y coordina los procedimientos con los cuarteles nacionales e internacionales, incluidos los de la OTAN. En este sentido, establecerá las relaciones oportunas con la OTAN conforme al documento que regule las relaciones entre ambas organizaciones, así como también en su caso con la ONU y la OSCE. Además de estas funciones, el EM ha ejercido ya una gran labor en la definición del Catálogo de Fuerzas y participará en el mecanismo de seguimiento.

Por otra parte, una de sus misiones fundamentales es la de alerta temprana de crisis. Para ello utilizará la inteligencia suministrada por los países miembros y la información recibida del Centro de Situación (al cual también la suministra). Otra importante tarea es el planeamiento estratégico de las misiones Petersberg, incluyendo la identificación de las fuerzas nacionales y multinacionales, así como la implementación de las decisiones del CM. En situaciones de crisis o durante la realización de ejercicios se prevé que el Estado Mayor pueda organizar más grupos de

trabajo que los habituales, denominados en este caso equipos de acción, existiendo la posibilidad de que el CM solicite para ello mayor número de expertos.

## **2.4. Coordinación institucional: ejercicios y sugerencias**

Con la finalidad de comprobar la eficacia del nuevo entramado institucional, se ha previsto la puesta en marcha de diversos ejercicios. Así, el Consejo de Asuntos Generales de 15 de mayo de 2001 aprobó dos documentos importantes: uno sobre los objetivos de los ejercicios y otro sobre el programa concreto de los mismos.

El objetivo es verificar la coordinación entre las instituciones europeas y los Estados Miembros, y entre los instrumentos civiles y militares. Asimismo, se pretende comprobar el funcionamiento de las relaciones con la OTAN, las consultas con los Estados europeos de la OTAN no miembros de la UE, con los países candidatos, los mecanismos de cooperación con la ONU, la OSCE, y el Consejo de Europa, la consulta con otros socios potenciales y con las ONG's.

Entre los ejercicios previstos están: (1) ejercicios a nivel político - militar en los que estén implicados los Estados miembros a nivel de capitales y de delegaciones, el Consejo, el Alto Representante y la Comisión, (2) a nivel cuarteles generales militares y/o civiles, para chequear la coordinación de ambos elementos en las operaciones, (3) ejercicios internos entre el Secretariado del Consejo y la Comisión para comprobar la eficiencia de la coordinación de los servicios internos, y (4) ejercicios conjuntos con OTAN, para ensayar las operaciones en las que la UE use los recursos de la Alianza. Queda aún por definir cual será la financiación de estos ejercicios<sup>8</sup>.

Respecto del calendario, en mayo de 2001 tuvieron lugar los primeros ejercicios a nivel comunitario. Estos se han desarrollado en el formato de grupos de trabajo, y han continuado a lo largo del mes de octubre. Los que implican a la OTAN y a los terceros Estados tendrán que esperar hasta 2003. Posteriormente, será el Consejo el que apruebe la programación anual de los ejercicios, sobre la base de una previsión quinquenal.

Por otra parte, con el mismo fin de coordinar el funcionamiento institucional y conseguir una acción global y coherente de la gestión de crisis, el Secretario General presentó al Consejo Europeo de Niza ciertas sugerencias en un informe que a continuación se resume<sup>9</sup>.

A. El objeto del documento es definir un marco de referencia en el que los instrumentos de gestión de crisis tanto civiles como militares correspondientes a los distintos pilares e instituciones sean administrados de tal forma que la actuación sea sinérgica.

B. Como telón de fondo del documento han de tenerse en cuenta dos consideraciones como son, por un lado que la acción de la UE ha de ser clara y por otro que la UE es una comunidad de Derecho y que cualquier actuación ha de hacerse respetando las competencias de cada órgano (se hace concreta referencia a las competencias e instrumentos de la Comisión en este punto).

---

<sup>8</sup> La Presidencia sueca había anunciado la presentación de un documento sobre este importante asunto en el Consejo Europeo de Gotemburgo, pero finalmente no se presentó documento alguno.

<sup>9</sup> *Marco de Referencia para la gestión global y coherente de crisis. 13957/1/00.*

C. El COPS, órgano encargado de asegurar la coherencia de las actuaciones, ha de ser el que posea conjuntamente todas las informaciones, proposiciones e iniciativas relativas a la crisis en curso.

D. El éxito en la gestión de una crisis dependerá en gran medida de que haya un punto en el que se coordinen todas las actuaciones y de que se pongan en práctica en los órganos definitivos procedimientos rápidos y simples.

E. En caso de crisis la forma jurídica adecuada para identificar los elementos civiles y militares que la UE debe utilizar podría ser una acción común, en el respeto al marco del artículo 47 del TUE. En la misma se definirían las condiciones en que conforme a la opinión del COPS, el Secretario General debería ejecutarlas.

F. En caso de crisis el SG (que puede presidir el COPS) en estrecha coordinación con la Comisión, contribuirá a la dirección estratégica y se beneficiará de los consejos del Presidente del Comité Militar y será asistido por el Director General del Estado Mayor.

G. Hay que asegurar la coherencia no solamente de todos los órganos del Consejo sino de éste en todas sus formaciones.

### **3. CAPACIDADES MILITARES**

Desde que la declaración del Consejo Europeo de Colonia señaló la necesidad de que la UE tuviera una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares dignos de crédito, comenzó un trabajo que dista mucho de estar acabado.

Como señaló el propio Consejo Europeo se han utilizado las conclusiones de la auditoría de capacidades de la UEO. El fortalecimiento de la industria de defensa europea, necesario según el Consejo, ha sido otra constante desde entonces. El principio rector del proceso era la realización de los esfuerzos necesarios para el cumplimiento de las misiones Petersberg, considerándose esta consecución de capacidades como una *“actividad enmarcada en la PESC (Título V del TUE) y como un aspecto de la definición progresiva de una política común de Defensa de conformidad con el artículo 17 del Tratado”*.

#### **3.1. Las fuerzas y capacidades estratégicas**

El Consejo Europeo de Helsinki fijó el Objetivo General en virtud del cual como muy tarde en 2003 la Unión debía ser capaz de desplegar en una plazo de 60 días y mantener en el terreno por lo menos 1 año, entre 50.000 y 60.000 soldados para la realización de operaciones Petersberg, y profundizó algo más en las capacidades concretas que serían necesarias.

Se consideró que para llevar a cabo todas las misiones Petersberg era necesario además fijar objetivos respecto del mando y control, inteligencia y transporte estratégico. Esto se lograría mediante esfuerzos voluntarios coordinados a escala nacional y multinacional así como con el establecimiento de acuerdos con los miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la UE y otros asociados europeos. El desarrollo de una capacidad militar europea más eficaz se realizaría a partir de las capacidades nacionales, binacionales y multinacionales existentes. La auditoría sobre capacidades de la UEO reclamaba un especial esfuerzo en lo que respecta a la capacidad de

despliegue, sostenibilidad, interoperabilidad, flexibilidad, movilidad, y mando y control. Además, se preveía que esas 15 brigadas (60.000 soldados) debían de poder ser acompañadas en su caso de medios aéreos y navales así como de servicios de apoyo. Los Estados Miembros tendrían que aportar elementos de reacción rápida en un plazo inferior a los 60 días. En todo el proceso de consecución y de seguimiento debían de aprovecharse los recursos de planificación de la OTAN y en su caso del Proceso de Planificación y Análisis de la Asociación para la Paz<sup>10</sup>. Todo ello habría de ser compatible y reforzarse mutuamente con el proceso de Iniciativa de Capacidades de Defensa en el seno de la Alianza Atlántica (respecto a los Estados que pertenecen a ambas organizaciones).

Fijado este Objetivo General, a partir de entonces se iniciaron los trabajos que habrían de llevar a compromisos concretos de aportación de capacidades por parte de los Estados miembros. Para ello los Ministros de Defensa se reunieron de manera informal en Sintra el 28 de febrero de 2000, y prepararon el documento “*Elaboración del Objetivo General*” que aprobó el Consejo de Asuntos Generales el 20 de marzo de 2000. Este documento fijaba una importante cita, la Conferencia sobre Capacidades que se celebraría en noviembre de 2000.

A continuación, el Consejo de Asuntos Generales (ampliado a los Ministros de Defensa) de 13 de junio de 2000, aprobó el mecanismo de elaboración del Objetivo General<sup>11</sup> y tras estos trabajos, un nuevo Consejo de Asuntos Generales (con la asistencia de los Ministros de Defensa), conocido como *la Conferencia de Capacidades*, celebrado el 20 de noviembre de 2000, aprobó el Catálogo de Fuerzas y el compromiso que sobre ese catálogo hicieron los Estados Miembros.

En el Catálogo de Fuerzas se abordan fundamentalmente dos aspectos, las fuerzas y las capacidades estratégicas:

Respecto de las Fuerzas, el Catálogo recoge el objetivo de Helsinki: 60.000<sup>12</sup> personas desplegables en 60 días para una misión que dure al menos un año. Las contribuciones ofrecidas suponen un pool de unas 100.000 personas, 400 aviones de combate y 100 buques. En este capítulo es preciso hacer esfuerzos en disponibilidad, interoperabilidad, despliegue, sostenimiento,

---

<sup>10</sup> La Asociación para la Paz es una iniciativa lanzada en el seno de la OTAN, a partir del Consejo Atlántico Norte de 1994, que tiene por objeto promover la estabilidad y la seguridad en toda Europa. Forman parte de ella 27 países, incluso de Asia Central, como Tayikistán. El proceso de Planeamiento y Revisión está diseñado para identificar las fuerzas y las capacidades que pueden estar disponibles en ejercicios y operaciones internacionales conjuntas con los países de la Alianza.

<sup>11</sup> Tras los trabajos del Órgano Militar (hoy Comité Militar) se producirían reuniones con el *Deputy SACEUR* y del grupo de capacidades UE-OTAN (bajo la dirección del COPS en lo que se refiere a la UE). Las propuestas son aprobadas por el CM en reunión de Jefes de Estado Mayor de la Defensa y pasan al Consejo de Asuntos Generales. Después, los Estados Miembros estudian las resoluciones y se convoca la Conferencia de Capacidades. Esta forma de trabajo es la que se está utilizando también para diseñar el mecanismo de seguimiento de las capacidades, cuyos principios se fijaron en el Consejo Europeo de Niza y que será aprobado en la segunda Conferencia de Capacidades prevista para el mes de noviembre de 2001.

<sup>12</sup> Conforme a la información de *Financial Times* de 20 de noviembre de 2000 y de *Nouvelles Atlantiques* de 22 de noviembre de 2000, las contribuciones serían las siguientes: Alemania: 13.500 soldados, 20 buques y 93 aviones; Reino Unido: 12.500 soldados, 18 buques, 72 aviones; Francia: 12.500 soldados (12.000 según *Nouvelles Atlantiques*), 15 buques, 75 aviones; Italia: 12.000 soldados (con la posibilidad de movilizar otros 2000), 19 buques, 47 aviones; España: 6.000 soldados, 40 aviones; Holanda: 5.000 soldados; Grecia: 3.500 soldados (4.000 según *Nouvelles Atlantiques*); Austria: 2.000 soldados; Finlandia: 2.000 soldados (1.500 según *Nouvelles Atlantiques*); Suecia: 1.500 soldados; Portugal: 1.000 soldados; Bélgica: 1.000 soldados (con la posibilidad de movilizar otros 2000); Irlanda: 1.000 soldados y Luxemburgo: 100 soldados. De entre los países europeos de la OTAN, Turquía: entre 4.000 y 5.000 soldados; Noruega: 1.200 soldados; Polonia: una brigada; Chequia: 1.000 soldados y Hungría: 450 soldados. De los países candidatos, Eslovaquia: 350 soldados y Chipre prestará apoyo logístico.

equipamiento militar (armamento y municiones), servicios de apoyo, servicios médicos y protección de fuerzas.

Respecto de las capacidades estratégicas, los Estados Miembros ofrecieron un número significativo de cuarteles nacionales y multinacionales a nivel estratégico, operacional, de fuerza y elemental, con lo que quedan cubiertas las necesidades de mando, control y comunicaciones. Por lo que hace a las fuentes para obtener información además del Centro de Satélites de la UEO se ofrecieron otros recursos, pero éste es uno de los campos donde ha de hacerse un mayor esfuerzo. También son necesarios esfuerzos en el campo del transporte estratégico y naval, en búsqueda y rescate en misión, en medios de defensa contra misiles tierra- tierra, en armas de precisión y herramientas de simulación.

La Conferencia además tuvo en cuenta los ofrecimientos de los países europeos miembros de la OTAN pero no de la UE y de los candidatos al acceso en la reunión en formato 15+15 del día 21 de noviembre.

### **3.2. El mecanismo de revisión de las capacidades**

El mecanismo de revisión de estas capacidades, presentado en el Consejo Europeo de Niza, se ha seguido perfilando bajo las Presidencias suecas y belga<sup>13</sup>, y ha de ser aprobado en noviembre de 2001.

Los objetivos de este mecanismo de revisión son que la UE pueda evaluar los aspectos cuantitativos y cualitativos de sus capacidades, en su caso rectificarlas, y al mismo tiempo permitir que el proceso sea compatible con los esfuerzos en capacidades que han de hacerse en el seno de la OTAN y de la Asociación para la Paz (respecto de los países afectados). Por ello todos los trabajos habrán de estar presididos por los principios de claridad y simplicidad. Los distintos órganos afectados habrán de realizar las siguientes tareas:

- Identificación de las capacidades necesarias para las operaciones de gestión de crisis, con la posibilidad de modificación de las mismas si es necesario.
- Preparación y análisis de posibles escenarios de planeamiento con el método de trabajo al que nos hemos referido.
- Identificación y armonización de las contribuciones nacionales a la luz de la capacidad requerida.
- Revisión de las contribuciones prometidas incluyendo exigencias en términos de interoperabilidad de fuerzas (C3 - comunicaciones, mando, control -, ejercicios y entrenamiento). Esta evaluación será hecha por el Comité Militar sobre la base del trabajo de los expertos y en caso necesario llevará a la modificación de los compromisos.

---

<sup>13</sup> El 23 de mayo de 2001 tuvo lugar la primera reunión formal de los Jefes de Estado Mayor en la cual la Presidencia les presentó un informe, clasificado de secreto, en el que se identificaban entre 30 y 40 sectores en los que existen lagunas de capacidades. Estos sectores son, según la información que ha trascendido, la interoperabilidad, la rotación y la disponibilidad, así como en C3I (mando, control, comunicaciones e información). Son también necesarios los esfuerzos en inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos, reconocimiento, movilidad estratégica y logística.

Todo este trabajo supondrá el suministro de informes al Consejo sobre los progresos conseguidos para cumplir los objetivos de capacidad, al menos cada seis meses. En un estadio inicial el mecanismo requerirá de frecuente seguimiento por parte de los Ministros de Defensa.

Puesto que el proceso de capacidades para el desarrollo de la PECSD ha de ser compatible con el homólogo en la OTAN (esto es, la Iniciativa de Capacidades de Defensa) los necesarios principios de transparencia, cooperación y diálogo entre la UE y la OTAN deberían señalarse en el documento sobre acuerdos permanentes entre ambas organizaciones. La UE desea también que sean tenidos en cuenta en todo momento los ofrecimientos que hicieron los países de la OTAN no pertenecientes a la UE y los países candidatos al acceso a la UE en la Conferencia de Capacidades de noviembre de 2000.

#### 4. ASPECTOS CIVILES DE LA GESTIÓN DE CRISIS

Si hay algo que han enseñado los conflictos de la posguerra fría es la necesidad de que se produzca una aproximación integrada hacia los mismos. La gestión de una crisis no puede obviar ni los recursos que las sociedades civiles quieren aportar directamente a través de las Organizaciones no Gubernamentales, ni la necesidad de trabajar sobre el terreno en el que ha tenido lugar el conflicto, por ejemplo en tareas de *peace building* tan importantes como la formación de policías, que ayuden a la defensa efectiva de los derechos y libertades de todos los ciudadanos (cuestión de gran importancia cuando en el conflicto ha existido rivalidad étnica).

Por ello, ya desde el Consejo Europeo de Helsinki la Unión ha trabajado en los aspectos no militares de la gestión de crisis. La Presidencia finlandesa presentó entonces un informe en el que se señalaba cómo se habían llevado a cabo dos auditorías<sup>14</sup>: una de los recursos de la Unión y otra de los de los Estados Miembros con el objetivo fundamental de garantizar la coordinación entre ambos. El inventario de recursos dio lugar a cierto optimismo puesto que se constató la experiencia acumulada en aspectos tales como la observación de elecciones y la asistencia humanitaria. Aún así, se consideró necesaria la elaboración de un Plan de Acción que permitiera que en caso de crisis la UE pudiera reaccionar rápidamente mediante la producción de una sinergia entre los recursos nacionales, los colectivos (asegurando en este caso la coherencia entre pilares) y las ONG's. Desde un punto de vista más concreto, se consideraba conveniente el avance urgente en las capacidades de policía civil y la creación del denominado Dispositivo de Reacción Rápida.

A partir de las recomendaciones finlandesas se ha creado en la Secretaría del Consejo una base de datos con las capacidades de la UE y en caso de crisis podría formarse (también en la Secretaría) un centro *ad hoc* que coordinara la eficacia de las contribuciones y el trabajo de la propia Secretaría con la Comisión.

Además, en mayo de 2000 se creó mediante decisión del Consejo<sup>15</sup> un Comité para la Gestión Civil de Crisis, que ha realizado un importante trabajo en la concreción de los objetivos de la UE en este campo. El Comité tiene por objeto el intercambio de información sobre los instrumentos para la gestión civil de crisis, así como su coordinación, facilitando el trabajo entre el Secretario General y la Comisión (conforme al Mecanismo de Coordinación

---

<sup>14</sup> Documentos 11044/99 y 12323/99 respectivamente.

<sup>15</sup> 2000/354/PESC DOCE L 127, 27.5.2000.

que fue aprobado en el Consejo Europeo de Feira). También tiene una función consultiva. El Comité está formado por representantes de los Estados Miembros, funciona como un grupo de trabajo en el seno del Consejo e informa al Comité de Representantes Permanentes (COREPER).

El Consejo de Santa María de Feira dio un tremendo impulso a los aspectos civiles de la gestión de crisis. Las operaciones en este ámbito se conciben en la UE no sólo como complemento del aspecto militar para poder cubrir todos los aspectos de las operaciones Petersberg, sino también como actuaciones preventivas para evitar el surgimiento y la escalada de conflictos y para consolidar la paz y la estabilidad internas en periodos de transición. Los Estados Miembros han previsto la posibilidad de que estas operaciones se realicen (además de cómo actuaciones propias de la UE) en ejecución de un llamamiento de Naciones Unidas o de la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa (OSCE).

El informe de la Presidencia portuguesa al Consejo de Feira contenía una reflexión muy interesante sobre las finalidades de este tipo de operaciones. Además de la finalidad primaria de cada operación, se señalaba que este tipo de operaciones de gestión civil de crisis contribuirían a aumentar “la visibilidad de la Unión”, y que para decidir su actuación debía de atenderse a aquellas zonas del mundo donde la comunidad internacional flaquea. Existe por tanto un claro componente de prestigio ante la comunidad internacional.

Los campos concretos de actuación que se han acordado son los siguientes:

1. Policía. Los Estados Miembros han establecido objetivos concretos, con base jurídica en el artículo 12.5<sup>16</sup> del Tratado de la Unión Europea.

2. Fortalecimiento del Estado de Derecho. Este aspecto se considera fundamental para garantizar el resultado positivo de la misión policial, sobre todo el fortalecimiento del sistema judicial y penitenciario. Desde este punto de vista se considera conveniente que los Estados Miembros establezcan mecanismos de selección de jueces, fiscales, y expertos penitenciarios para ser desplegados en breve plazo. Se prevé también la cooperación de la UE con la OSCE, la ONU, y el Consejo de Europa para la selección y formación de expertos.

3. Fortalecimiento de la Administración civil del Estado. Reclutamiento de funcionarios de los Estados Miembros en un primer momento, y después formación de los locales.

4. Protección civil. En este punto hay que distinguir entre operaciones de protección civil en caso de operaciones de gestión de crisis, y en caso de desastres naturales.

De estos cuatro campos concretos de actuación, en el que más se más se avanzó en Feira fue en el de la policía. En este ámbito se deslindaron las siguientes áreas:

1. Capacidades globales de la UE. Actualmente el despliegue total de los Estados Miembros es de aproximadamente unas 3.300 personas. El objetivo es el reforzamiento progresivo para que los Estados Miembros de la UE estén en condiciones de suministrar hasta 5.000 agentes en misiones internacionales de toda la gama de operaciones de prevención y gestión de crisis. Han

---

<sup>16</sup> El artículo 12.5 TUE señala: “La Unión perseguirá los objetivos expuestos en el artículo 11 (que es el dedicado a definir los objetivos de la PESC), mediante el fortalecimiento de una cooperación sistemática de los Estados para el desarrollo de su política”.

de tenerse en cuenta no solamente los recursos humanos sino también los mecanismos de rotación de los recursos logísticos y financieros. Se considera importante la posibilidad de que el sistema sirva de apoyo a los sistemas judiciales y penales internacionales y locales.

2. Capacidad de despliegue rápido. Los Estados deben comprometerse a determinar y desplegar, dentro de un plazo de 30 días, fuerzas de policía que puedan ejecutar operaciones y misiones de asesoramiento, formación y supervisión policial, así como de policía operativa. La experiencia ha demostrado que las operaciones de gestión de crisis más difíciles pueden exigir el despliegue de hasta 1.000 policías de los Estados Miembros en ese breve plazo. Se prevé la posibilidad de que haya cooperaciones reforzadas entre un número pequeño de miembros para realizar operaciones delicadas como son el tránsito del mando militar al civil y el trabajo en situaciones no estabilizadas. Se estudia el uso del concepto de *nación líder*.

3. Mejora del nivel de las misiones internacionales de policía. Los Estados Miembros y la UE pueden desempeñar un papel catalizador en la mejora de las operaciones internacionales de policía como las que se llevan a cabo en el seno de la ONU y de la OSCE. La UE y sus Estados miembros emprenderán trabajos con vistas a la definición de un concepto europeo de operaciones internacionales. Este trabajo se llevará a cabo en colaboración con la ONU y su Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Los primeros debates al respecto han puesto de manifiesto que es necesario contribuir a la clarificación del marco legislativo en el que se realizan las operaciones internacionales de policía, empezando por los mandatos. Además, hay que avanzar en la definición de un concepto general de policía operativa, sobre todo en lo que se refiere a la interacción con las fuerzas militares. Se ha de seguir trabajando en un estudio detallado sobre la viabilidad y la implicación de la planificación, inicio y dirección de misiones autónomas de la UE. Se seguirá trabajando con ONU, OSCE (Grupo React) y con el Consejo de Europa.

Cuando se celebró el Consejo Europeo de Niza, el Comité para la Gestión Civil de Crisis había avanzado en los trabajos, especialmente en lo relativo a las capacidades policiales y al fortalecimiento del Estado de Derecho. También se habían fijado las etapas que han sido la pauta para las siguientes Presidencias:

- Determinación de misiones - Hipótesis de planificación.
- Definición de capacidades.
- Solicitud de contribuciones.
- Medidas de seguimiento.

Por otra parte, el Comité Civil para la Gestión de Crisis ha establecido ya los principios rectores de las operaciones de policía, las clases de operaciones y las capacidades necesarias.

#### 1. Principios Rectores:

- La posibilidad de realizar toda la gama de misiones, desde las de asesoramiento hasta las de sustitución de las policías locales.
- Atribuciones claras y mandato apropiado.
- Enfoque integrado entre el aspecto militar y el civil de las misiones.

- Coordinación estrecha con las organizaciones internacionales: Evitando duplicidades inútiles con la ONU, OSCE y Consejo de Europa. Para ello ha de tenerse en cuenta el informe Brahimi sobre las operaciones de paz de la ONU.

## 2. Clases de operaciones:

Conforme a las experiencias en Guatemala, Croacia, Albania, Mostar, y Salvador así como Bosnia, Timor y Kosovo, puede haber dos tipos de misiones:

- De reforzamiento: para que las policías de esos países ajusten sus actuaciones a las normas internacionales respecto de la protección de los derechos humanos.
- De sustitución: tras la actuación del Ejército, las misiones serían de restablecimiento de la seguridad pública (bienes y derechos), de prevención del estallido de conflictos y de actuaciones para facilitar la reactivación penal y judicial. En este tipo de misiones, y siempre respetando las legislaciones nacionales, se puede llegar a poner a las fuerzas de policía bajo mando militar. Obviamente, también puede haber una combinación de ambos tipos de misiones.

## 3. Capacidades necesarias:

En las misiones de reforzamiento una de las tareas puede ser la de formación de formadores. En las misiones de sustitución por ejemplo, puede haber misiones de policía judicial. Para conseguir el desarrollo de las capacidades necesarias se han considerado prioritarios (entre otros aspectos):

- Mantenimiento y desarrollo de la base de datos sobre las capacidades de policía civil elaborada por el mecanismo de coordinación establecido en el Consejo Europeo de Helsinki.
- Definición cuantitativa y cualitativa de las necesidades.
- Elaboración de los documentos genéricos, aprovechando el trabajo realizado por la ONU, para organizar misiones policiales (Reglas de Enfrentamiento, procedimientos operativos, etc.)
- Interacción con las estructuras militares.

Por último, hay que subrayar la necesidad de conseguir cuanto antes que en la Secretaría General del Consejo haya más expertos policiales, de la misma forma que ya hay expertos militares.

Por lo que se refiere al fortalecimiento del Estado de Derecho, hay que destacar la celebración el 25 de octubre de 2000 de un seminario organizado por la Unión Europea titulado “*El fortalecimiento del Estado de Derecho en la gestión de crisis: ¿Qué objetivos concretos para la UE?*” De las reflexiones aportadas en el mismo pueden destacarse:

- La necesidad de apoyarse, en determinadas situaciones de crisis y ante un vacío institucional y normativo, en normas jurídicas provisionales aplicables a las policías locales y a la misión internacional (en la misma línea sugerida en el informe Brahimi de la ONU).

- La reconstrucción del sistema judicial podría basarse en la formación de jueces, fiscales y resto de personal judicial.

Niza encomendó a la Presidencia sueca que hiciera propuestas, junto con el Alto Representante, para definir cualitativamente las capacidades necesarias y determinar precisamente las necesidades en términos de planificación y de dirección de las fuerzas policiales europeas. En lo que se refiere al fortalecimiento del Estado de Derecho se convino que en este ámbito la UE pueda ya determinar objetivos concretos juntamente con el desarrollo en materia policial. Respecto de la administración civil y protección civil la UE deberá proseguir su reflexión sobre las bases del Consejo de Feira. Para todo ello, la Unión ha acogido como positivos los ofrecimientos de terceros Estados<sup>17</sup> y se considera de vital importancia la coordinación con la OSCE y con el Consejo de Europa.

Siguiendo el proceso, el 12 de mayo de 2001 la Presidencia sueca organizó una conferencia sobre “Las capacidades de policía de los Estados Miembros para la gestión internacional de crisis”, en la que los Estados estuvieron representados por jefes de policía de alto nivel. Allí, en una primera identificación de contribuciones, anunciaron su disposición a comprometer las fuerzas necesarias en la conferencia sobre capacidades que organizaría la Presidencia belga en otoño. Todos los países, excepto Bélgica y Alemania, que han de tratar el asunto con los poderes de sus respectivas regiones, tienen prácticamente decidida su contribución<sup>18</sup>. La Presidencia insistió en que entre el 20 y el 25% de los efectivos debían ser mujeres, para trabajar sobre todo en el campo de los delitos sexuales. Francia presentó un programa de trabajo para que los 15 vayan decidiendo de aquí a 2003 sobre una serie de puntos aún abiertos, como son la estructura de mando (civil o militar), las necesidades en términos de planificación<sup>19</sup>, la base jurídica para intervenir en terceros países<sup>20</sup>, la financiación de los equipos (cuestión controvertida porque la Comisión ya ha anunciado que no tiene presupuesto), los medios logísticos y la interoperabilidad entre los distintos tipos de fuerzas. Hay que señalar, por otra parte, que la Unión ya ha comenzado a trabajar “sobre el terreno” puesto que el 1 de junio de 2001 la Comisión sustituyó a la Unión Europea Occidental en la Misión de Asistencia y Formación a la policía albanesa (MAPE).

---

<sup>17</sup> En este sentido el informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Gotemburgo (15 y 16 de junio de 2001) recogía los principios que debían de guiar las relaciones con los terceros Estados. En el caso de los países candidatos al acceso y los miembros europeos de la OTAN, las contribuciones de policía se tratarán en el ámbito del diálogo con terceros países. Por lo que respecta Rusia, Ucrania y otros países europeos con los que la UE mantiene un diálogo político, y otros países interesados como Canadá, la policía podía ser incluida en el diálogo, cooperación y consulta sobre la PECSD.

<sup>18</sup> Italia, 900 hombres; Francia más de 800 (600 gendarmes y 206 policías), de los cuales 200 gendarmes serían movilizables en 30 días; España 500, de los cuales 300 serían movilizables en 30 días; el Reino Unido 450, movilizables voluntariamente; Portugal 240; Suecia entre 160 y 170; Grecia, 150 de los cuales 30 lo serían rápidamente; Dinamarca 125 de los que 25 lo serían rápidamente; Austria entre 110 y 120 de los cuales 20 lo serían rápidamente; Finlandia entre 60 y 70 y Luxemburgo 6. Irlanda informó que actualmente tiene desplegados unos 60 oficiales de policía. Holanda esperaba poder aportar 170, y Bélgica unos 60. Nótese la cuantía de la aportación española, que si no nos fallan las cuentas, es el país que tanto en números absolutos como relativos aporta mayor número de policías inmediatamente movilizables. Ver *Bulletin Quotidien Europe*, nº 7962, 11 de mayo de 2001.

<sup>19</sup> Es decir, el desarrollo previsiones para el planeamiento y conducción de operaciones de policía a nivel político-estratégico, incluyendo el desarrollo de una capacidad de planeamiento genérica, de contingencia y operacional, la integración de la experiencia de policía en las estructuras de la UE y el desarrollo de la habilidad para el rápido establecimiento de cuarteles operacionales. Además, es necesario el desarrollo de conceptos y sistemas de mando y control de las operaciones de policía.

<sup>20</sup> Y además el marco de estancia de esas fuerzas (SOFA) y las Reglas de Enfrentamiento (ROE en sus siglas inglesas).

Además, la Presidencia sueca llevó al Consejo de Asuntos Generales de 26 de febrero de 2001 una propuesta de la Comisión<sup>21</sup> que sería aprobada, y que trataba sobre la creación de un Dispositivo de Reacción Rápida para ampliar la gama de instrumentos de la Unión en la gestión de crisis en sus aspectos civiles.

El Reglamento de creación del Dispositivo de Reacción Rápida dispone en su artículo primero que está diseñado “*para permitir a la Comunidad responder de una manera rápida, eficiente y flexible a situaciones de urgencia o crisis o de crisis emergentes*”.

El Reglamento se construye sobre los instrumentos legales ya existentes (que figuran en el anexo al mismo<sup>22</sup>), pero permite que se active el Dispositivo de Reacción Rápida en los casos en los que en que sea necesario actuar inmediatamente. El artículo 3 desarrolla más este aspecto señalando que se podrá usar el Dispositivo cuando en los países beneficiarios de la ayuda de la UE se produzcan situaciones que pongan en peligro el orden, atenten contra la seguridad de los individuos y supongan el riesgo de transformarse en un conflicto armado. También puede usarse en las situaciones post-conflicto para asegurar las condiciones de ejecución de las ayudas, o en el caso de que la acción esté limitada en el tiempo (el artículo 8 dispone en todo caso que la duración máxima de acciones bajo el mecanismo será de seis meses).

Como explicaba la Comisión en su propuesta, el Dispositivo es un instrumento complementario de la línea presupuestaria de la PESC, la cual apoya las acciones estrictamente diplomáticas o de seguridad en el campo de la prevención y la gestión de crisis, así como en los del desarme y la no proliferación. Por otra parte, el Dispositivo se distingue de la actividad de la ECHO (*European Commission Humanitarian Office*). Esta suministra ayuda humanitaria a las víctimas de los desastres naturales a través del envío de productos (alivia el sufrimiento), mientras que el Dispositivo se ha concebido para suministrar recursos en operaciones urgentes de gestión de crisis y prevención de conflictos, *vinculadas a la política global exterior y de seguridad de la UE*. Por ello, el Dispositivo de Reacción Rápida no se basa en el Reglamento del Consejo sobre la ECHO<sup>23</sup>, aunque el artículo 2 prevé que la Comisión disponga en circunstancias especiales la combinación de ambos instrumentos en cuyo caso habrá que asegurar la coordinación.

La forma de actuación usual bajo el paraguas jurídico de este Reglamento será la firma por la Comisión de acuerdos marco o acuerdos financieros con agencias del gobierno del país donde vayan a realizarse las acciones, con ONG o con organizaciones internacionales.

Conforme al artículo 5 del Reglamento, la financiación habrá de adoptar la forma de subvenciones y cada año el presupuesto de las Comunidades fijará el tope máximo que se puede utilizar para intervenciones de este tipo. La declaración del Consejo señalaba además que según previsiones de la Comisión, el presupuesto será de 20 millones de euros para 2001 y de 25 para 2002. El Reglamento tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2006.

---

<sup>21</sup> COM (2000) 0119 final. Ver DOCE C 311, 31.10.2000.

<sup>22</sup> El Anexo está dividido en dos listados. El primero se ocupa de Regulaciones/Decisiones comunitarias adoptadas en base a un criterio geográfico (9 en total), como son por ejemplo la Regulación del Consejo sobre la asistencia financiera y técnica a la franja de Gaza o la de la asistencia financiera, técnica y económica a los países en desarrollo en Asia y América Latina. El segundo de los listados se ocupa de las Regulaciones/Decisiones adoptadas en base a un criterio sectoriales, como las referentes a ayuda alimentaria, reconstrucción, ONG's.

<sup>23</sup> Reglamento CE n.º. 1257/97, de 20 de junio.

## **5. RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LA OTAN Y TERCEROS ESTADOS EN EL ÁMBITO DE LA PECSO**

En este punto hay que tener muy presente que ningún Consejo Europeo, desde Colonia hasta Gotemburgo, ha planteado en ningún momento la sustitución de la OTAN ni la duplicación de sus estructuras. Por el contrario, se ha insistido una y otra vez en la necesidad de que el proceso de capacidades de la PECSO complemente y refuerce, para aquellos países afectados, la Iniciativa de Capacidades de Defensa de la Alianza.

El proceso de definición de las relaciones con la OTAN y con terceros Estados empezó en el Consejo Europeo de Colonia. Allí se señaló la necesidad de que se produjera desde el principio la colaboración y la consulta política entre la Alianza y la UE (como efectivamente así ha sido en el proceso de definición de las capacidades militares). Se distinguió entre operaciones lideradas por la UE que utilizarían recursos de la Alianza (recuérdese que esta posibilidad quedó establecida con la creación de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa dentro de la Alianza) y las que no lo harían. En las primeras sería necesario garantizar, en igualdad de condiciones, la participación de los miembros de la UE no aliados. También se estableció la necesidad de garantizar la participación en las misiones de la UE de los Estados Asociados a la UEO (que no son miembros de la UE), y de los candidatos a la adhesión a la UE<sup>24</sup>.

Al elaborar el Objetivo General de Helsinki, se contó con las posibles contribuciones de los Estados Asociados a la UEO y de los candidatos a la adhesión a la UE. Efectivamente, estos países participaron junto con la UE en la definición de las capacidades, ofreciendo sus aportaciones (véanse los resultados de la reunión en formato 15+15, de 21 de noviembre de 2000, posterior a la Conferencia de Capacidades).

Además, el Consejo Europeo de Helsinki concretó en mayor medida el esquema de participación de esas dos categorías de países. Así, se decidió que en el supuesto de que la operación se realizara con recursos OTAN, los miembros europeos de la Alianza (no miembros de la UE) tendrían derecho a participar si así lo deseaban. En el supuesto de que la operación se hiciera exclusivamente con recursos propios estos Estados podrían, en su caso, ser invitados a participar, al igual que los países candidatos a ingresar en la UE, Rusia y Ucrania.

A continuación, el Consejo Europeo de Feira fijó el esquema de reuniones con la OTAN y con los terceros Estados, que se acabó de perfilar en Niza. Asimismo, se crearon cuatro grupos de trabajo UE-OTAN, para que avanzaran en las áreas más controvertidas: seguridad<sup>25</sup>, objetivos de capacidad, modalidades de acceso de la UE a los medios de la OTAN y definición de acuerdos permanentes de consulta.

Además, en Feira se distinguió según las reuniones se produjeran en situación de no-crisis o de crisis:

En situación de no-crisis se previó que en cada Presidencia hubiera reuniones periódicas del tipo UE+15 (en una estructura inclusiva) y al menos dos reuniones con los miembros europeos de la OTAN (no UE). En todas estas conversaciones el COPS tendría un papel primordial.

---

<sup>24</sup> Bulgaria, Estonia, Lituania, Letonia, Rumanía, Chipre, Hungría, Malta, Eslovaquia, Chequia, Polonia, Eslovenia y Turquía.

<sup>25</sup> Este grupo de trabajo ya ha dado sus frutos puesto que como informó la Presidencia francesa al Consejo Europeo de Niza, se había establecido un acuerdo provisional de seguridad.

En la fase de crisis se previó que antes de comenzar las operaciones se intensificaría el diálogo, particularmente con los países OTAN (no UE) si lo que se estaba barajando era utilizar los recursos de la Alianza. En el caso de que efectivamente se llegara a realizar una operación, se establecería un Comité de Contribuyentes. Correspondería al COPS la dirección estratégica, mientras que el Comité Militar ejercería sus funciones.

En el Consejo Europeo de Niza se desarrollaron en mayor medida las relaciones de la UE con terceros Estados y con la OTAN.

En lo que respecta a la fase de no-crisis, se estableció que en cada Presidencia habrá una reunión Ministerial del tipo 15+6 (UE más los miembros europeos de la OTAN que no pertenecen a la UE). Además, el Comité Político y de Seguridad celebrará al menos dos reuniones UE+15, en las que se abordarán cuestiones de seguridad y defensa, y dos reuniones en el formato UE+6. Por otra parte, debe haber como mínimo dos reuniones a nivel de Jefes de Estado Mayor de la Defensa. También se acordó la posibilidad de que se produzca un intercambio de expertos militares, y se ofreció a los terceros países la opción de que designen a un miembro de su misión ante la PESC como interlocutor para cuestiones de defensa, y destaquen un oficial de enlace ante el Estado Mayor (cada Presidencia mantendrá con ambos al menos dos reuniones informativas).

En cuanto a la fase de crisis, se determinó que las operaciones comenzarían con una decisión del Consejo en la que se de luz verde a la opción militar. A continuación, el plan operacional<sup>26</sup> se presentará a las dos categorías de países a los que nos venimos refiriendo, para que planteen sus posibles aportaciones. Seguidamente, el Consejo aprobará el Concepto de la Operación teniendo en cuenta lo que los terceros países hayan ofrecido, y se pondrán en marcha los mecanismos de participación según se vayan a utilizar o no recursos OTAN, y según la categoría de los países afectados. En el supuesto de que se vayan a usar los recursos de la Alianza, el planeamiento de la operación se producirá en el seno de la misma, si por el contrario la operación se desarrolla solamente con medios UE, las competencias recaerán en el Comité Militar y en el Estado Mayor. (en este caso, los terceros países podrán enviar oficiales de enlace al Estado Mayor). A continuación, los países terceros confirmarán el nivel y cantidad de sus aportaciones y a partir de este momento los trabajos se realizarán en el seno del Comité de Contribuyentes.

En efecto, el Comité de Contribuyentes va a jugar un papel primordial en el control diario de la operación. En él estarán presentes todos los Estados miembros pero solamente los que contribuyan tendrán acceso a la información diaria sobre el desarrollo de la operación. Las reuniones estarán integradas por los representantes de los Estados Miembros ante el Comité Político y de Seguridad y el Comité Militar, también estarán presentes el Director del Estado Mayor y el Comandante de la operación. El Comité estará presidido por un representante del Secretario General o de la Presidencia, asistido por el Presidente del Comité Militar o por su segundo.

Como se ha señalado, en Niza también se avanzó en la definición de las relaciones con la OTAN. La UE presentó a la Alianza una propuesta de acuerdo permanente, en el que están trabajando las partes en la actualidad. El esquema ofrecido por la UE era el siguiente:

En cuanto a las relaciones en tiempo no de crisis la UE propuso establecer un diálogo regular entre ambas organizaciones a distintos niveles. Para ello se propuso celebrar:

---

<sup>26</sup> Este plan, por lo que parece, no sería secreto.

- Reuniones entre el COPS y el CAN (Consejo del Atlántico Norte). Conforme a lo decidido por el Consejo de Asuntos Generales de 22/23 de enero de 2001, estas reuniones tendrán lugar al menos tres veces por Presidencia (así lo había propuesto el CAN en su reunión del 14/15 de diciembre de 2000).
- Una reunión adicional por Presidencia a nivel ministerial (no se precisa si de Ministros de Exteriores o de Defensa). Cada parte podrá sugerir reuniones adicionales.
- Reuniones entre la OTAN y el Comité Militar de la UE, al menos una vez cada Presidencia. Estas reuniones tendrán que ser sobre la base de una agenda específica<sup>27</sup>.
- Reuniones entre Grupos subsidiarios de la OTAN, como el Grupo de Coordinación Política de la OTAN, el Grupo Político Militar, o los grupos de trabajo del Comité Militar con grupos de la UE, por ejemplo cuando haya que discutir sobre capacidades y se necesite la experiencia de la Alianza.
- Se prevé también que cuando se necesiten las capacidades y experiencia de la OTAN y de acuerdo con las previsiones del TUE, haya representantes de la Alianza en las reuniones de la UE. Por ejemplo, el Secretario General de la Alianza podrá participar en las reuniones de los Ministros de Defensa, el Presidente del Comité Militar en las del Comité Militar de la UE, y el DSACEUR (*Deputy Supreme Allied Commander in Europe*) en las del Comité Militar en función de sus responsabilidades en el pilar europeo de la OTAN.
- Asimismo, se prevé que haya contactos entre los Secretarios Generales de la UE y de la Alianza y entre el Asistente para Asuntos Políticos del Secretario General de la OTAN y el Secretario General de la Unión Europea.
- Por último, se proponen contactos entre el Estado Mayor y su equivalente en la OTAN para preparar reuniones y documentos, incluidos los de planeamiento.

De todas estas reuniones se dará cuenta al COPS y al CM.

En cuanto a las relaciones en caso de crisis, es preciso distinguir a su vez dos etapas:

Una etapa de emergencia, en la que se intensificarán los contactos. A requerimiento del Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar hará que el Estado Mayor examine las posibles opciones militares. Si la UE prestase mayor atención a una opción en la que fuera necesario utilizar capacidades y recursos de la OTAN, el Comité Político y de Seguridad se lo comunicaría al Consejo Atlántico.

Una segunda fase, en la que los procedimientos serán distintos según la UE haya decidido o no usar recursos OTAN.

En caso de que se vayan a usar recursos OTAN, las relaciones quedarán determinadas por lo dispuesto en el párrafo 10 del Comunicado de Washington del Consejo Atlántico a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno de 24 de abril de 1999:

---

<sup>27</sup> El 8 de junio de 2001 se produjo la primera reunión entre los dos Comités Militares, en la sede de la OTAN, que se dedicó a un intercambio de información sobre los trabajos en curso.

- Acceso garantizado a las capacidades de planeamiento de la OTAN. El párrafo 10.1. establece el *“Acceso asegurado de la UE a las capacidades de planeamiento de la OTAN pre-identificadas susceptibles de servir el planeamiento militar de las operaciones lideradas por la UE.”* Esto implica (según la interpretación de la UE) que no es necesario que la Alianza haga un examen caso por caso. Este acceso se garantizará tanto en la fase en la que se estén considerando las opciones militares, como en el supuesto en el que ya se haya elegido una. En este caso, el Director General del Estado Mayor Europeo, bajo el control del Comité Militar de la UE, enviará al DSACEUR (*Deputy Supreme Allied Commander in Europe*), como parte de sus responsabilidades del pilar europeo de la Alianza, requerimientos sobre el planeamiento técnico, con el fin de que contribuya a la elaboración de las opciones estratégicas. En el campo del planeamiento operativo, los recursos del Estado Mayor de la Alianza serán accesibles a los expertos de los Estados Miembros que lo deseen, sin discriminación.
- Disponibilidad de activos y capacidades OTAN. Los acuerdos entre ambas partes se harán bajo *“la presunción de disponibilidad para la UE de los activos y capacidades de la OTAN para ser usados en operaciones lideradas por la UE”* (par. 10.2.). La Unión considera que la labor de identificación de estos activos y capacidades la realizarán los expertos militares de la UE y de la Alianza, y su trabajo serán validados por los Comités Militares de ambas partes. En el caso de que efectivamente se vayan a usar los recursos OTAN la puesta a disposición de los elementos concretos se hará mediante una decisión del COPS y el CAN. Durante el transcurso de la operación y también través del COPS, se informará a la Alianza del uso de sus recursos.
- Identificación de una serie de opciones de cadena de mando a disposición de la UE. En los acuerdos habrá que tener en cuenta *“la identificación de una serie de opciones de mando para operaciones lideradas por la UE, desarrollando el papel del DSACEUR para que asuma plena y efectivamente sus responsabilidades europeas”* (par.10.3.). En este punto Niza continúa señalando que las opciones de utilización de todo o parte de una cadena de mando (comandantes de operación, comandantes de fuerza, jefes de unidad y personal asociado del Estado Mayor) serán identificadas por los expertos militares y validadas por los Comités Militares. Las discusiones irán dirigidas a desarrollar el papel del DSACEUR (*Deputy Supreme Allied Commnander in Europe*). Una vez que la UE decida utilizar la cadena de mando de la OTAN, el COPS informará al CAN y una vez que éste conteste el Consejo nombrará al Comandante de la operación y le instruirá para que active la cadena de mando. Esta permanecerá bajo el control político y estratégico de la UE a través de toda la operación, durante la cual se informará a la Alianza a través del Comité Político y de Seguridad y del Presidente del Comité Militar de la UE.

En caso de que la UE decida no usar los recursos OTAN, o si es la propia Alianza la que decide realizar la operación de gestión de crisis, ambas se informarán mutuamente durante el transcurso de la misma.

Conforme al esquema de reuniones previsto, los Ministros de Defensa de la UE y los de los países europeos miembros y no miembros de la OTAN, se reunieron el 15 de mayo de 2001 para avanzar en el papel que tendrán estos países en los mecanismos de gestión de crisis y en el programa de ejercicios para “chequear” el entramado de órganos y capacidades. Por otra parte, en

abril de 2001 se retomaron las negociaciones directas entre la UE y la OTAN (bloqueadas desde diciembre de 2000), a través de sus Estados Mayores, para avanzar en el esquema definitivo de relación. La cuestión del acceso de la UE a los activos y capacidades de la Alianza sigue siendo el principal escollo.

## **6. LA COOPERACIÓN INDUSTRIAL EN MATERIA DE DEFENSA: BREVE PANORAMA**

En este apartado puede fijarse como un hito importante el nacimiento del Grupo Europeo Independiente de Programas (en adelante, GEIP), en febrero de 1976. Formaron parte de él todos los socios comunitarios (menos Irlanda), junto con Noruega y Turquía. Los objetivos del Grupo eran el aprovechamiento de los recursos europeos en el campo de la defensa, la promoción de la homogeneización de sus equipos, el mantenimiento de una base industrial de defensa y la coordinación de las relaciones comerciales con los Estados Unidos. Se configuraba como una asociación de tipo técnico, no como una organización internacional, y en realidad su trabajo más importante consistió en que los miembros supieran cuales eran los procedimientos de adquisición de equipos de cada uno.

El Grupo se vio reactivado a partir de los años 80, coincidiendo con la nueva fase de la UEO. En 1984 se celebró la primera reunión a nivel ministerial en la que se recomendaba a los socios que evitaran la duplicación de proyectos y promovieran la producción europea. Se daban por tanto los primeros pasos políticos para intentar competir con los Estados Unidos.

En el importante Consejo de Ministros de la UEO de Petersberg en 1992, se creó un grupo UEO-GEIP para estudiar la transferencia de las actividades del GEIP a la UEO, lo que efectivamente se produjo en 1993, creándose el Grupo de Armamento de Europa Occidental, (GAEO, WEAG en sus siglas inglesas) como el marco de cooperación de la industria europea de armamento.

Posteriormente, los Ministros de la UEO decidieron incluir el nuevo Grupo en la UEO, como un órgano subsidiario, la Organización de Armamento de la Europa Occidental (OAE0). El organismo no tenía atribuciones para imponer la cooperación, y no ha sido posible crear, a partir de él, una agencia europea de armamento (como pretendía la Declaración sobre la UEO anexa al Tratado de Amsterdam, que fue adoptada por los Ministros de la UEO en el Consejo de julio de 1997).

La Declaración de Marsella de 11 de diciembre de 2000 de la UEO, recogió la supervivencia del GAEO-OAE0. En la misma se constató que los Directores Nacionales de Armamento habían cumplido la tarea que los Ministros de Defensa les habían encargado en el Consejo de Ministros de Oporto, y habían diseñado un plan de trabajo en varias fases para seguir adelante con su trabajo. El GAEO-OAE0 había conseguido lanzar sus programas EUCLID y THALES de investigación y tecnología. Bajo el programa EUCLID se han firmado contratos con la industria europea. El GAEO-OAE0 será Presidido por Italia durante el periodo 2001 – 2002.

Por otra parte, en 1993 surgió una iniciativa bilateral franco-alemana, que dio paso al Organismo Conjunto de Cooperación en Asuntos de Armamento (en adelante, OCCAR). Inició sus actividades en 1996 pero hasta 1998 no se suscribió la Convención que regula sus actividades. También forman parte de este organismo el Reino Unido e Italia. Tiene la sede en Bonn y dos *bureaux* de programas, uno en París y otro en Coblenza. El Tratado ha entrado en vigor el 28 de

enero de 2001, confiriendo al OCCAR personalidad jurídica internacional que le permite firmar, en nombre de los Estados Miembros, contratos con la industria.

Su objetivo es la “gestión centralizada de grandes programas para el aprovechamiento de las economías de escala y el equilibrio en las relaciones entre suministradores y suministrados”<sup>28</sup>. España, de momento, forma parte solamente como miembro asociado, a través del programa del avión de transporte A-400 M. No obstante, está invitada a ser miembro de pleno derecho. Por otro lado ha sido aceptada la petición de adhesión de Holanda y se está estudiando la de Bélgica.

Otra de las iniciativas importantes fue la firma de la LOI (Letter of Intentions) en Londres el 6 de julio de 1998 por los Ministros de Defensa de Alemania, España, Italia, Reino Unido y Suecia, con el fin de facilitar la reestructuración de sus industrias de defensa. Las áreas de actuación prioritaria serían:

- Seguridad en los suministros.
- Procedimiento de exportación.
- Financiación de la investigación y el desarrollo.
- Seguridad de la información.
- Derechos de propiedad intelectual.
- Armonización de requisitos militares.

El Sector de la Industria de defensa es completamente distinto a cualquier otro. Es más proclive a cierto “dirigismo estatal”, aunque las empresas sean privadas. En Estados Unidos desde 1993 (casi una década antes de que en Europa se tomaran las grandes decisiones) el Departamento de Defensa ha ayudado con sus directrices a reestructurar el sector, para permitirle el tránsito al nuevo contexto internacional.

El nacimiento definitivo de EADS (Compañía Europea de Aeronáutica, Defensa y Espacio) a primeros de 2000 ha sido sin duda un importante acontecimiento. Son socios fundadores la alemana Daimler Chrysler Aerospace (DASA), la francesa Aerospatiale Matra (ASM) y la española Construcciones Aeronáuticas (CASA). La compañía es administrada por un comité ejecutivo de nueve miembros. Tiene cinco divisiones corporativas dirigidas por miembros del comité. Dos son Airbus y Espacio, bajo control francés; otras dos aeronáutica (aviones militares regionales y ligeros, más Eurocopter), y Sistemas de Defensa y Civiles (misiles, electrónica de defensa, telecomunicaciones y servicios), bajo control alemán; y la última es Aviones de Transporte Militar, liderada por España.

EADS tiene como objetivos declarados: (1) la creación de un verdadero mercado de defensa europeo, (2) la progresión de sistema de satélites Galileo (este satélite, cuyo programa de implantación fue aprobado por el Consejo de Ministros de Transportes el 6 de abril, no tendrá por ahora uso militar) y (3) la aprobación por la UE del 6º Programa Marco de Investigación. EADS tiene buena implantación en Emiratos Arabes, Arabia Saudí, Singapur, Malasia, Taiwán, Corea del Sur y Australia, aunque los países claves en la estrategia globalizadora de la empresa son Rusia y China.

---

<sup>28</sup> DIEZ MORENO, F.: “La Industria de Defensa en España”, *Revista Española de Defensa*, noviembre de 2000, pág. 45.

Como competidora europea de EADS hay que destacar el resultado de la adquisición de GEC- Marconi Electronic Systems (que tenía importantes activos en Estados Unidos) por parte de British- Aeroespaciale. La compañía ocupa el tercer lugar a nivel mundial en fabricación de aviones, misiles, comunicaciones, armamento, electrónica de defensa, vehículos acorazados, buques y submarinos, artillería, modernización y mantenimiento.

En el ámbito comunitario también ha habido trabajos orientados a la remodelación de las industrias de defensa europeas. La Comisión creó una comisión sobre Política de Armamento que ha realizado trabajos destacables, y elaboró una comunicación “Implementando una estrategia de la UE sobre industrias relacionadas con la Defensa” 97 (583) final, dirigida al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Para elaborar esta comunicación se habían establecido estrechos vínculos con la industria de defensa a través de reuniones con sus representantes y se habían identificado las áreas más importantes en las que debían de tomarse medidas a corto y medio plazo. La estrategia propuesta fue aprobada por el Parlamento en junio de 1997, y por el Comité Económico y Social.

El argumento principal de la comunicación consistía en que aunque la remodelación del sector correspondía a los Estados Miembros, había ciertas medidas que podían adoptarse desde el primer pilar, para contribuir al proceso. También podrían adoptarse ciertas medidas del segundo pilar, puesto que el Tratado de la Unión Europea aborda la cooperación en el sector del armamento. En este sentido, la comunicación proponía una posición común para establecer una política marco de armamento.

En dicha posición común el Consejo habría de comprometerse a tomar medidas sobre circulación de mercancías (transferencias intracomunitarias, normas y mecanismos sobre transparencia y no discriminación respecto de las ayudas públicas, exención del arancel común respecto de ciertos productos). Además, se preveía un Plan de Acción en el que se recomendaba, por ejemplo, la creación del marco legal “Estatuto de Compañía Europea” para las empresas que operaran en el ámbito de la defensa, el establecimiento de unas normas comunes sobre las compras en el sector, y un trato de igualdad para los importadores de equipos militares y los de doble-uso.

**PARTE TERCERA**

**VALORACIÓN Y PROPUESTAS**

“La *Revolución en los Asuntos Militares*”<sup>29</sup>, RMA en sus siglas inglesas, definida por el almirante Owens y el profesor Elliot A. Cohen “busca paralizar al posible enemigo, anticiparse a sus decisiones y operar con plena efectividad sobre la totalidad de los objetivos, batiéndolos a larga distancia y desde el primer instante”. Esta nueva forma de hacer la guerra, basada en la integración de una nueva generación de sensores (aquellos que captan varias señales al mismo tiempo), armas (como misiles dotados de esos sensores) y lo que se denomina el C4ISR (Mando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Observación y Reconocimiento), puede suponer para aquellos que creen en el éxito definitivo de las nuevas tecnologías, la desaparición de las líneas de frente en la guerra y la considerable reducción de las bajas (siempre que se hable de una guerra convencional, no de una guerra contra el terrorismo). Estados Unidos es el país que posee los recursos científicos y financieros para avanzar en este camino<sup>30</sup>.

Mientras, en Europa, el término *Revolución en Asuntos Militares*<sup>31</sup> se está utilizando en un sentido muy distinto, con el fin de calificar el proceso que hemos descrito en este documento. En virtud del mismo, los Estados miembros han comprometido en el *Force Catalogue* de noviembre de 2000 alrededor de 100.000 soldados, que en caso de que se realizara una operación de las más exigentes supondría un compromiso de alrededor de 200.000 hombres y mujeres<sup>32</sup>.

Europa lleva casi diez años intentando definir la manera de responder militarmente a una crisis de forma autónoma. Por una parte, el nuevo impulso se centró en la Unión Europea Occidental, a través de las denominadas operaciones Petersberg, y de la creación de determinadas fuerzas multinacionales que se pusieron a disposición de la UEO. Por otra parte, en la Alianza Atlántica el Concepto Estratégico de 1994 empezó a perfilar la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, que se formalizó en el Consejo Atlántico de Berlín de 1996, dando lugar al concepto de las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas. Éstas permitían que la UEO utilizase los medios OTAN para la realización de las operaciones Petersberg, aunque no participase la Alianza como tal.

A través de los Tratados de Maastricht (1991) y Amsterdam (1997) y de los sucesivos Consejos Europeos (Colonia, Helsinki, Feira, Niza, Gotemburgo) se fue dotando a la UE de unos perfiles “militares” que han culminado en la creación de una Política Europea Común de Seguridad y Defensa.

En este momento, en el que ya han entrado en funcionamiento los órganos definitivos protagonistas del proceso (Comité Político y de Seguridad, Comité Militar, Estado Mayor) quedan sin embargo aún multitud de cuestiones por debatir, como por ejemplo: los propios

---

<sup>29</sup> "Ideas estratégicas para el próximo milenio", *Cuadernos del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado*, nº. 01/2000.

<sup>30</sup> ORTIZ, R.: "Más rápido, más lejos, más letal", *Revista Española de Defensa*, septiembre 2000.

<sup>31</sup> Por ejemplo, ANDREANI; BERTRAM; GRANT: "Europe's Military Revolution", *Center for European Reform*, marzo 2001.

<sup>32</sup> Como explicaba el Ministro de Defensa Richard ante el Parlamento Europeo el 24 de octubre de 2000, no se había acordado nada en el Catálogo de Fuerzas que fuera contra el objetivo de Helsinki de desplegar un cuerpo de ejército, esto es 60.000 soldados. Simplemente, a medida que los expertos militares habían avanzado en sus trabajos habían llegado a la conclusión de que para afrontar el escenario de una operación exigente, y teniendo en cuenta la posibilidad de simultaneidad, serían necesarios unos 80.000 efectivos terrestres. Si se tienen en cuenta los ciclos operacionales de las unidades (esto es, que mientras unos soldados están sobre el terreno, otros se están preparando y otros descansan), se llega a la cifra de los 200.000 soldados. Véase [www.ladocfrancaise.fr](http://www.ladocfrancaise.fr).

objetivos de la PECSD, las cuestiones institucionales, las capacidades militares, los aspectos civiles de la gestión de crisis y las relaciones entre la UE y la OTAN en esta nueva etapa.

## 1. OBJETIVOS PECSD

El objeto inmediato de la PECSD es la realización de las operaciones Petersberg. Estas operaciones (ayuda humanitaria y rescate de nacionales, tareas de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis, utilizando fuerzas de combate incluida la imposición de la paz) coinciden a grandes rasgos con la tipología de operaciones de la ONU descrita por su Secretario General, Butros Ghali, en 1992<sup>33</sup>.

Ahora bien, por lo demás la PECSD sigue siendo bastante misteriosa. No se sabe por ejemplo cual es su área geográfica de actuación. Antes de la aprobación del Concepto Estratégico de la OTAN de 1999 hubo discusiones políticas y académicas para definir el ámbito geográfico de las operaciones no artículo 5<sup>34</sup>, pero la definición final quedó algo confusa: *“La seguridad de la Alianza sigue estando expuesta a riesgos militares y no militares muy diversos, que proceden de diversas direcciones y a menudo son difíciles de prever. Estos riesgos comprenden la incertidumbre y la inestabilidad en la región euroatlántica y sus aledaños, y la posibilidad de que se produzcan en la periferia de la Alianza crisis regionales de rápida evolución.”*<sup>35</sup>

Un Concepto Estratégico elaborado y aprobado en la Unión Europea sería de gran utilidad para abordar esta cuestión. Además, un Concepto Estratégico de la UE fijaría de forma concreta la posición de la Unión respecto de otra importante cuestión: la necesidad de contar con un mandato del Consejo de Seguridad para intervenir en la gestión de una crisis. Hasta ahora, todos los Consejos Europeos que han llevado adelante el proceso han recalcado el compromiso de la Unión Europea con los principios de la Carta, pero no se ha abordado definitivamente la cuestión del mandato, aunque el Consejo de Helsinki señalaba que *“la Unión reconoce que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el primer responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.”* Este punto también fue polémico durante los trabajos de elaboración del Concepto Estratégico de la OTAN, cuya fase final de redacción coincidió, además, con los bombardeos de la Alianza sobre Yugoslavia, cuya conformidad con el Derecho Internacional fue ampliamente discutida. No caeremos en la ingenuidad de pensar que un documento de este tipo estaría redactado de tal forma que no dejara a los gobernantes europeos cierto margen, pero también es verdad que en una Unión democrática y de Derecho hay que exigir unas ciertas reglas formales.

---

<sup>33</sup> Se incluían: (1) Medidas de diplomacia preventiva, cuyo objetivo es evitar que afloren controversias en las partes o que el desacuerdo evolucione hacia un conflicto militar. (2) Medidas de establecimiento de la paz. (3) Operaciones de mantenimiento de la paz, que exigen la presencia de personal militar o civil de las Naciones Unidas con el consentimiento de las partes enfrentadas para vigilar la aplicación de los acuerdos de control del conflicto (alto el fuego, separación de fuerzas..), para la resolución del propio conflicto, o para garantizar la distribución de ayuda humanitaria. (4) Medidas de consolidación de la paz, cuyo inicio coincide con el fin del conflicto, para fortalecer la paz e impulsar el entendimiento entre los antiguos adversarios y evitar nuevas hostilidades. (5) Ayuda humanitaria, que es compatible con todas las anteriores y consiste en proteger el reparto de ayuda humanitaria. Ver [www.mde.es](http://www.mde.es).

<sup>34</sup> Como es sabido, el artículo 5 del Tratado de Washington recoge el compromiso de defensa mutua.

<sup>35</sup> Párrafo 20 del Concepto Estratégico. Versión en español en *Libro Blanco de la Defensa 2000*, Ministerio de Defensa, 2000.

Por otro lado, el Concepto Estratégico de la OTAN también contempla otra cuestión importante como es la posibilidad de actuación de los aliados en casos en que: *“los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por riesgos distintos de carácter más general, en particular de actos de terrorismo, de sabotaje o de delincuencia organizada y por la perturbación de recursos vitales.”*<sup>36</sup>.

En el caso de la Unión Europea, los documentos del Consejo que se han manejado no hacen referencia de una forma tan concreta a actuaciones ante circunstancias de este tipo, de tan trágica actualidad. En cambio, sí lo hace el Parlamento Europeo en el informe<sup>37</sup> de 2000 al señalar porqué deber haber una PECSD: *“El objetivo no es convertir a la UE en una policía global que intervenga en todos los conflictos y disputas pero es posible que tenga que usar todos los instrumentos a su disposición si su seguridad y sus intereses se ven amenazados por ejemplo con la posible extensión de un conflicto en sus fronteras, si su seguridad de abastecimientos o sus líneas de comunicación estuvieran en peligro o sus valores incumplidos, como por ejemplo para prevenir la extensión de ideologías desestabilizadoras o antidemocráticas”*.

El Parlamento Europeo plantea, por tanto, la posibilidad de que la PECSD sirva para que la UE actúe no solamente en la gestión de crisis, en cuyo caso presumiblemente se invocaría la injerencia humanitaria, sino también para que la UE se presente ante el resto de miembros de la comunidad internacional con unos intereses propios que estaría dispuesta a defender recurriendo incluso a la fuerza militar.

Por último, los trabajos para elaborar el Concepto Estratégico de la UE suscitarían algo en nuestra opinión muy importante: un debate sobre la PECSD, que llevaría a un mayor y necesario conocimiento, fuera de los ámbitos políticos y académicos, de este nuevo proyecto. El apoyo a cualquier política que conlleve esfuerzos para los ciudadanos necesita de un proceso de lo que se ha dado en llamar “pedagogía” de los responsables políticos y posiblemente ninguna política conlleva tantos sacrificios como la del uso de la fuerza militar. Si desafortunadamente la Unión tuviera que poner en marcha los esquemas de gestión de crisis de los que se está dotando, todo el conocimiento y adhesión que los ciudadanos europeos mostraran de antemano sería poco. España sabe muy bien que una cultura de defensa no se improvisa de repente. La sociedad europea, salvo alguna excepción, suele ser menos partidaria de aventuras militares que la norteamericana, por citar un ejemplo tan cercano en tantos sentidos.

La segunda cuestión sobre la que puede hacerse una valoración es la de la conveniencia o no de denunciar el Tratado de Bruselas Modificado que dio origen a la Unión Europea Occidental. Las voces más partidarias de la “comunitarización” son evidentemente favorables a ello. No obstante, existen fuertes reticencias, como las de los británicos, a avanzar en este sentido (téngase siempre presente que en Niza las cuestiones militares se han excluido incluso de las cooperaciones reforzadas). A nuestro juicio, forzar demasiado las posiciones a favor del trasvase del artículo de la defensa mutua a los Tratados europeos podría tener un efecto contraproducente, que arriesgaría lo ya conseguido, aunque es indudable que no se podrá hablar de verdadera unión política hasta entonces.

---

<sup>36</sup> Punto 24 del Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica.

<sup>37</sup> Informe del Parlamento Europeo A5-03339/2000.

## 2. ASPECTOS INSTITUCIONALES

### 2.1. El Alto Representante

En el informe del Instituto de Estudios Europeos sobre la Política Exterior de la Unión se han explicado ya los inconvenientes que se derivan de la *bicefalia exterior* de la Unión, causada por la dificultad de deslindar las funciones del Comisario de Relaciones Exteriores y el Alto Representante de la PESC.

Actualmente, la Comunidad goza de muy diversas competencias en el ámbito exterior. Con el paso de los años la actividad exterior se ha ido ampliando de manera que en la actualidad el Tratado atribuye a la Comunidad de manera expresa competencias exteriores que afectan en mayor o menor grado a los siguientes ámbitos: política comercial, asociación de países y territorios de Ultramar, relaciones con otras organizaciones internacionales, investigación y desarrollo tecnológico, política de medio ambiente, educación, formación profesional y juventud, cultura, salud pública, redes transeuropeas, unión económica y monetaria, y cooperación al desarrollo.

En estas materias, pertenecientes al primer pilar, y por tanto comunitarias, las competencias de ejecución de las políticas y de representación recaen en la Comisión, que cuenta para ello con un Comisario de Ayuda al Desarrollo, un Comisario de Comercio, y un Comisario de Relaciones Exteriores que coordina toda la actividad exterior de la Comunidad.

Sin embargo, cuando nos movemos en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (Política Exterior en sentido clásico), encuadrada en el Tratado en el segundo pilar, las labores de ejecución y representación corresponden al Estado de la Presidencia, que contará con la asistencia del Alto Representante de la PESC, Secretario General del Consejo. La Comisión estará simplemente *asociada* a las funciones de representación y ejecución.

Esto causa numerosas dificultades en la práctica, pues resulta evidente la imposibilidad de distinguir con nitidez los aspectos predominantemente económicos de la actividad exterior (comunitarios) en los que las competencias de ejecución y representación corresponden a la Comisión, de los aspectos puramente políticos (segundo pilar) de la actividad exterior, en los que estas competencias recaen en la Presidencia y el Alto Representante.

A pesar de las buenas relaciones personales que parecen mantener actualmente el Comisario de Relaciones Exteriores y el Alto Representante de la PESC, la situación perjudica notablemente la eficacia de la Política Exterior de la Unión. Así, no es inusual que las políticas exteriores de cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, comercio o investigación y desarrollo, que disponen de una financiación importante, no apoyen o incluso lleguen a contradecir los esfuerzos diplomáticos desplegados por el Alto Representante de la PESC, que carece no sólo de fondos, sino sobre todo de políticas activas para apoyar su actividad diplomática.

Por ello, apoyamos la pretensión de la Comisión y del Parlamento Europeo, que insisten regularmente en la necesidad de fusionar ambas figuras, de manera que las labores de representación y ejecución del conjunto de la política exterior de la Unión recaigan en la Comisión. Conviene notar que tal cosa no impediría que durante el periodo de tiempo que los

Estados lo consideren necesario, la Política Exterior (PESC) se mantenga dominada por la cooperación intergubernamental. Este carácter intergubernamental quedaría salvaguardado en el proceso de toma de decisiones, ya que el Consejo seguiría votando generalmente, en esta materia, por unanimidad.

En el ámbito de la defensa, nos enfrentamos de nuevo a esta compleja bicefalia. En realidad, las dificultades son aquí incluso mayores, por cuanto la voluntad de los Estados miembros de mantener el delicado ámbito de la defensa en el seno del Consejo, y alejado del área de influencia de la Comisión es aún mayor, y por tanto la descoordinación entre la política de defensa y la actividad exterior comunitaria será aún más notable.

De esta manera, se dificulta que la Unión hable al mundo con una voz, y se consolide como un actor sólido en la escena internacional. Y aún más, se desperdicia la gran ventaja comparativa de la Unión frente a otras organizaciones de seguridad, que es su capacidad para controlar un amplio espectro de medidas para afrontar situaciones de crisis: desde medidas suaves, como la ayuda al desarrollo a largo plazo, la asistencia para la resolución de conflictos, o la ayuda humanitaria, hasta la intervención fuerzas de policía o soldados<sup>38</sup> (suponiendo que efectivamente la Unión llegue a contar con una verdadera capacidad de defensa).

La Unión cuenta con todos los instrumentos necesarios para ejercer esa actuación global y progresiva. Los Estados miembros han considerado que en este mundo globalizado conviene transferir a la Unión competencias en materia de comercio, ayuda al desarrollo, ayuda humanitaria... y también en defensa, con el fin de que el producto común, la actividad de la Unión, sea más eficaz que la suma de las políticas independientes de Estados miembros. Sin embargo, los Estados miembros, con el fin de mantener el control sobre el proceso, han establecido una estructura bicefálica que impide que en último término el sistema resulte eficaz y se puedan extraer sus notables ventajas potenciales.

Es posible que a largo plazo la lógica de las cosas, y la fuerza de la globalización, terminen por imponer el modelo ideal, que no es otro que la fusión de las figuras del Comisario de Relaciones Exteriores y el Alto Representante, lo que por supuesto implicaría también el fin de las competencias del Estado de la Presidencia en materia de exteriores y defensa.

Conviene señalar que el carácter intergubernamental de la política de defensa podría preservarse a través del requisito de la unanimidad en las votaciones del Consejo, condición que podría establecerse en el Tratado, con lo que adquiriría la rigidez propia del mismo, pudiendo solo modificarse por unanimidad. En una Comunidad en la que la regla de la mayoría se ha generalizado, los Estados miembros parecen olvidar que durante muchos años<sup>39</sup> la toma de decisiones estuvo dominada por la unanimidad, sistema que permite que ninguna decisión sea aprobada si no cuenta con el apoyo de todos y cada uno de los Estados miembros.

Una vez producida la fusión, sería importante asegurar una buena dinámica y coordinación entre el Consejo de Ministros (a todos sus niveles), que adoptaría las decisiones en materia de defensa, y la Comisión, encargada de su ejecución y representación. Para ello,

---

<sup>38</sup> *Centre For European Reform*, op. cit. pág.44.

<sup>39</sup> Desde la adopción del compromiso de Luxemburgo en 1966, hasta la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987, la toma de decisiones en la Comunidad estuvo dominada por el consenso y la búsqueda de la unanimidad.

sería conveniente permitir que el Comisario de Relaciones Exteriores esté presente y presida las reuniones del COPS (que esperamos que para entonces esté reforzado, y formado por representantes estatales de mayor rango), especialmente en caso de crisis, como hace actualmente el Alto Representante. Caso de que el Comisario no asista, podría hacerlo en su lugar un representante de la Comisión. El Comisario acudiría también a las reuniones del Consejo, con voz pero sin voto.

Otra posibilidad que se ha sugerido<sup>40</sup> es que la fusión no se haga en un solo Comisario, sino en dos: uno de Exteriores y otro de Defensa. Esta fusión también resolvería en gran medida el problema actual de bicefalia y descoordinación, al agrupar las funciones de representación y ejecución en una sola institución: la Comisión. El Comisario de Relaciones Exteriores asistiría a las reuniones del COPS, y lo haría acompañado por el Comisario de Defensa cuando se tratasen también aspectos de defensa.

En todo caso, en la actualidad parece difícil realizar estas reformas, por el empeño de los Estados en mantener las cuestiones relativas a la defensa bien alejadas del área de influencia de la Comisión. Conviene por ello proponer alguna aproximación gradual.

Probablemente, la solución gradual más indicada estaría en la fusión en el Comisario de Relaciones Exteriores de las competencias ejercidas por éste hasta la fecha, y las competencias del Alto Representante en materia de Política Exterior, excluyendo la defensa. Las competencias de ejecución y representación en materia de defensa corresponderían al Alto Representante de Defensa, que permanecería encuadrado en el ámbito del Consejo (aunque no como su Secretario General, con lo que se evitaría denominar de tal manera a alguien que no ejerce en absoluto las funciones propias de un Secretario General). Así, las dificultades de coordinación se ceñirían al ámbito de la defensa.

## **2.2. El control parlamentario**

En su informe sobre la PECSD de 2000 (A5-03339/2000), el Parlamento Europeo ha expresado su malestar puesto que considera que la defensa europea se está haciendo sin la participación que debería corresponder al Parlamento. En dicho informe, esta institución pedía la reforma del artículo 21 del Tratado de Amsterdam para que se incluyera la política de defensa en el debate anual sobre Política Exterior.

Pero no solamente el Parlamento Europeo está descontento, también lo está la Asamblea de la Unión Europea Occidental. Así, en el informe que adoptó en diciembre de 2000<sup>41</sup> sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa, lamentaba la falta de control parlamentario de la misma y deseaba estar asociada a ella. El Primer Ministro francés fue muy claro al exponer, en su discurso ante la Asamblea<sup>42</sup>, la necesidad de mantener por el momento una aproximación equilibrada a la cuestión, dejando el control parlamentario a los parlamentos nacionales, mientras que el Parlamento Europeo y la Asamblea seguirían desarrollando su papel de información y de debate sosegado. Ante esta situación, la Asamblea de la UEO, (compuesta por parlamentarios de todos los Estados pertenecientes a la

---

<sup>40</sup> Así lo sugirió Narcís Serra en el Seminario del Grupo de Reflexión sobre la Presidencia española “*La Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*” celebrado en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU el 2 de abril de 2001.

<sup>41</sup> *Bulletin Quotidien Europe* n°7857, de 7 de diciembre de 2000.

<sup>42</sup> Francia ostentaba la Presidencia de la UEO.

organización con cualquier estatus) ha pasado a autodenominarse “Asamblea europea provisional de la Seguridad y la Defensa”.

Aunque los Estados parecen bastante reacios a un cambio de situación, ello no obsta para que desde distintos ámbitos se aporten ideas para articular un mayor control parlamentario.

En primer lugar, podemos citar la aportada por el propio Parlamento Europeo en el informe al que nos venimos refiriendo. Este propone en primer lugar la creación de un órgano interparlamentario de carácter consultivo tipo COSAC<sup>43</sup> (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communitaires et européennes des Parlements Européennes*), con el fin de reforzar los lazos entre el Parlamento Europeo y la Asamblea de la UEO. En nuestra opinión, conviene destacar que la Asamblea de la UEO ha cumplido hasta ahora su función con eficacia y su experiencia sería un buen punto de partida para el Parlamento Europeo.

Por otra parte, y con el fin de aproximar en esta cuestión al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales, el mismo informe anima a considerar la creación de un cuerpo interparlamentario compuesto por miembros del Parlamento Europeo, miembros de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, de los Estados que no pertenecen a la UE pero que son miembros asociados o socios de la UEO y Malta y Chipre.

Por su parte, el informe del Center for European Reform sugiere que una vez modificado el Tratado de Bruselas en ese sentido, el papel de la Asamblea de la UEO debería transferirse al Parlamento Europeo. De la misma opinión se muestra en nuestro país, por ejemplo, Narcís Serra<sup>44</sup>. Para ello habría que hacer en 2004 los cambios jurídicos precisos.

Por el contrario también hay quien considera, como Alejandro Muñoz -Alonso<sup>45</sup>, que hoy por hoy y dado el carácter intergubernamental de la PECSO el Parlamento Europeo no debe asumir más papel del que tiene ahora.

### 2.3. El Consejo de Ministros

Actualmente, en el seno de la UE las cuestiones de defensa se tratan en el Consejo de Asuntos Generales, ampliado en ocasiones (como en el caso de la Conferencia de Capacidades) a los Ministros de Defensa. En el resto de las ocasiones lo que se producen son reuniones informales de los encargados de Defensa<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Este órgano fue creado en 1989 cuando tras una reunión en Madrid los Presidentes de los Parlamentos de los Estados Miembros decidieron que hubiera reuniones para intercambiar información e ideas sobre los asuntos de Política Exterior. El reglamento de sus reuniones, ante las que interviene el Ministro de Asuntos Exteriores del país que ejerce la Presidencia y también si lo desean los Ministros de otros países, entró en vigor el 1 de enero de 2000. Ver [www.euoparl.eu.int](http://www.euoparl.eu.int)

<sup>44</sup> Así lo señaló en el Seminario del Grupo de Reflexión del Instituto de Estudios Europeos, op.cit.

<sup>45</sup> Así lo señaló en el Seminario del Grupo de Reflexión del Instituto de Estudios Europeos, op.cit.

<sup>46</sup> La primera reunión informal de Ministros de Defensa se produjo bajo la Presidencia austríaca en Viena en 1998, seguida por otra bajo Presidencia alemana en Bonn 1999. Los finlandeses fueron los primeros que convocaron una reunión conjunta de Ministros de Defensa y de Exteriores. Mientras, como ya se ha señalado Portugal organizó una reunión en Sintra y también hubo otra, bajo Presidencia francesa, en septiembre de 2000. Suecia por su parte la convocó en Bruselas en abril de 2001 (desconocemos las razones, que quizás fueron “técnicas”, pero nótese que es la primera fuera del territorio del país que ostenta la Presidencia). Bélgica la ha celebrado el 11 de octubre de 2001 en Bruselas.

Esta situación puede considerarse bastante ineficiente por lo que se ha recomendado la creación, con una forma u otra, de un Consejo de Ministros de Defensa. Por la instauración de un Consejo de Ministros de Defensa, se inclina el interesante informe de la Fundación Bertelsmann<sup>47</sup>. Esta posibilidad es ampliamente apoyada en España<sup>48</sup>.

Javier Solana también parecía reconocer esta necesidad cuando en su intervención ante el Consejo de Asuntos Generales ampliado a los Ministros de Defensa el 14 de mayo de 2001, señalaba que son los encargados de defensa los que tienen que dar la directriz política necesaria para las decisiones cruciales de las décadas venideras.

También es especialmente interesante la aportación en este sentido del Teniente General (R) Ángel Lobo<sup>49</sup>, que ha sugerido que habría de retomarse la idea de crear en el seno de la UE un Consejo de Política Exterior de Seguridad, de forma que se trataran exclusivamente los temas de Seguridad y Defensa, o bien institucionalizar los Consejos conjuntos de Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa, de forma similar a como se hacía en la Unión Europea Occidental, cosa que sería más fácilmente asumida por los Estados. Las reuniones por separado (incluso en fechas distintas) de los Ministros de Exteriores y los de Defensa, como se hace en OTAN, sería ir demasiado deprisa y demasiado lejos para algunos Estados Miembros, postura que compartimos plenamente.

## 2.4. El Comité Político y de Seguridad

Conviene hacer algunas reflexiones en torno a este órgano. En primer lugar, es preciso señalar el gran avance que supone el que sea el COPS el que esté relacionándose con el Consejo del Atlántico Norte a nivel de embajadores. Es en las reuniones entre ambos órganos donde se están tratando las relaciones de la UE con la OTAN en esta nueva etapa. Sin embargo, parece que los embajadores enviados no son de tan alto nivel como los acreditados ante la Alianza, por lo que consideramos que el aumentar su perfil resaltaría aún más la importante función del Comité Político y de Seguridad.

Por otra parte, si bien es cierto que por ahora afortunadamente las dos últimas crisis en Balcanes (valle de Presevo y Macedonia) no han sido tan graves como las dramáticas situaciones que se han producido allí en los últimos diez años, ha sido el COPS el que ha dialogado con OTAN sobre el desarrollo de los acontecimientos, trabajo sin grandes titulares, pero que ha evitado que salieran opiniones discordantes de cada capital europea.

Una vez dicho esto, habría que clarificar el funcionamiento del Comité Político y de Seguridad<sup>50</sup>. Nosotros apuntaríamos dos ideas:

- En Niza debía de haberse ido más lejos y haberse otorgado la Presidencia permanente del COPS al Alto Representante y desde luego, siempre en caso de crisis.

---

<sup>47</sup> "Enhancing the European Union as an international Security Actor", *Bertelsmann Foundation*, 2000.

<sup>48</sup> Por Narcis Serra, y Rafael Bardají, entre otros. Estos indicaron en Seminario del Grupo de Reflexión del Instituto de Estudios Europeos, op.cit, que aunque nadie en otros países de la UE lo ve tan necesario como España, tampoco nadie se opone con fuerza, lo que resulta esperanzador.

<sup>49</sup> Opiniones expresadas en el Seminario del Grupo de Reflexión del Instituto de Estudios Europeos, op. cit.

<sup>50</sup> Así lo señaló Rafael Bardají en el Seminario del Grupo de Reflexión del Instituto de Estudios Europeos, op. cit.

- En caso de crisis el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), no debería participar en la elaboración de los trabajos que se envían al Consejo puesto que ello retrasaría la toma de decisiones<sup>51</sup> y sería un punto más en el que podría haber quiebras de seguridad. Además, el COPS está adquiriendo una cultura en cuestiones de seguridad y defensa de la que carece el COREPER<sup>52</sup>.

Por otro lado, el hecho de que el Estado Mayor haya quedado configurado como un órgano de la Secretaría General en lugar de serlo del Comité Militar, como ocurre en OTAN, es otro elemento que puede crear disfuncionalidades<sup>53</sup>.

De cualquier forma, los ejercicios aprobados por el Consejo de Asuntos Generales<sup>54</sup> con el fin de comprobar el funcionamiento de los órganos creados para la gestión de crisis y previstos para 2002, servirán para poner de manifiesto, en su caso, los posibles problemas. Lo que sí puede decirse es que el Comité Político y de Seguridad es quizás una de las grandes aportaciones de la PECSD a la Política Exterior y de Seguridad Común.

### 3. CAPACIDADES MILITARES

Las capacidades militares de los aliados europeos (o más bien la falta de relación con su peso económico) han sido objeto de polémica desde la inmediata posguerra mundial, cuando la Administración Truman envió contingentes de tropas americanas a suelo europeo ante las inquietudes que despertaba la Unión Soviética en este lado del Atlántico, meses antes de la Guerra de Corea. A cambio, los americanos presionaron para que se aceptara el rearme alemán y los europeos contribuyesen adecuadamente a la defensa común<sup>55</sup>. Desde entonces, la petición del *burden sharing* por parte de los americanos ha sido casi una constante en las relaciones transatlánticas.

Como referencia del análisis que los propios europeos han realizado de sus carencias en determinadas áreas de equipamiento militar, puede tomarse el documento sobre un Concepto Común de Seguridad<sup>56</sup> aprobado en Madrid en el Consejo Extraordinario de Ministros a 27 de la Unión Europea Occidental el 14 de noviembre de 1995. Éste señalaba que para afrontar las misiones Petersberg hacía falta trabajar en una serie de áreas, como las

<sup>51</sup> El informe del *Center for European Reform*, op. cit., considera igualmente que la intervención probablemente menos “experta” del Comité de Representantes Permanentes obstaculizaría el proceso de toma de decisiones.

<sup>52</sup> El representante español en el Comité Político y de Seguridad, por ejemplo, tiene ahora dos consejeros de defensa que serán cuatro en el momento de la Presidencia española, como señaló el General de División Sanz Roldán en la conferencia pronunciada en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional el 23 de mayo de 2001 “Desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Estado Actual”.

<sup>53</sup> Así lo señaló el Tte. General Ángel Lobo, en el Seminario del Grupo de Reflexión del Instituto de Estudios Europeos, op. cit.

<sup>54</sup> Consejo de Asuntos Generales de 14 de mayo de 2001. Véase [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>55</sup> Como explica ROBLES CARRILLO, la decisión del Presidente de enviar contingentes a Europa dio problemas con las Cámaras americanas. El Tratado del Atlántico Norte no preveía la creación de una estructura militar integrada ni el desplazamiento de tropas americanas fuera de sus fronteras, pero el presidente Truman no pidió permiso al Congreso. La situación produjo lo que se llamó el *Great Debate* durante 1950-51. El Senado en su resolución 99 de 1951 dio finalmente su autorización para el estacionamiento de tropas americanas en el extranjero pero dejó clara su posición de que los países europeos debían de asumir su cuota de responsabilidad en la defensa del Atlántico Norte. Véase ROBLES CARRILLO, M.: “La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa”, Mc Graw Hill, Madrid 1997.

<sup>56</sup> Véase [www.weu.int](http://www.weu.int).

relativas al mando y control, el transporte estratégico, el reconocimiento e inteligencia y la industria europea de defensa. Llegó Kosovo, y los desfavorables resultados de todos conocidos respecto de las capacidades europeas. En 1999, la Auditoría de Capacidades de la UEO volvía a recoger las deficiencias de los países europeos (de forma más amplia que en 1995), poniendo de manifiesto que algunas de las áreas eran las mismas que se habían identificado cuatro años antes.

Ya en el año 2001, el general Hägglund, Presidente del Comité Militar de la UE, declaró tras su elección que a finales del mismo año 2001 la UE tendría capacidad para realizar las operaciones tipo Petersberg, aunque no las más exigentes (piénsese en las operaciones de interposición de fuerzas). Éstas necesitan de capacidades estratégicas, lo que constituye un reto a más largo plazo. La cuestión de las capacidades militares tiene, como es lógico, una relación directa con los recursos financieros dedicados a la defensa. Respecto de esta cuestión, continuaba el general Hägglund, “*mis 44 años de servicio me han enseñado que no son las decisiones más fáciles de tomar para un gobierno*”<sup>57</sup>.

Conviene, antes de proseguir, presentar algunas cifras. En el año 2000 los países miembros de la UE que además lo son de la OTAN destinaron a defensa, como media, el 2.21% de su PIB<sup>58</sup>. Los Estados pertenecientes a la UE pero no a la OTAN<sup>59</sup> tuvieron en 1999 el siguiente gasto en defensa de sus PIB respectivos: Finlandia el 1.4%, Irlanda el 0.9% y Austria el 0.8%. Los países europeos que mayor porcentaje de su Producto Interior Bruto destinaron a la defensa fueron Francia, el 2.7%, y el Reino Unido, el 2.4%. Alemania gastó el 1.5%. Por su parte, los Estados europeos miembros de la OTAN destinaron a defensa una media de 2.1% de su PIB. Siguiendo con la Alianza pero saliendo de Europa, Estados Unidos destinó el 3% y Canadá el 1.2%<sup>60</sup>. Por otra parte, de ese presupuesto, Francia dedicó el 11.5% a Investigación y Desarrollo y el Reino Unido el 11.5%. El resto, salvo Alemania (5.6%), Italia (2.1%), España (2.5%) y Suecia (2.3%), no llegaron ni al 2%.

Si se hace un análisis superficial de las cifras de *inputs* anteriormente citadas, podría concluirse que la situación no es tan desfavorable para los europeos. Pero el problema son los *outputs*. George Robertson, Secretario de Defensa británico (1997-1999) fue el primero que centró el debate en este punto, al señalar que aunque los europeos gastaran el 50-60% de lo que empleaban los Estados Unidos, no obtenían ese 50-60% en capacidades, sino algo menos. La controversia se avivó con la propuesta hecha por France Heisbourgh, director del Centro de Estudios de Seguridad de Ginebra, en el verano de 1998: si cada miembro de la UE gastara la misma proporción que el Reino Unido en adquisiciones e I+D, la cantidad invertida en esas áreas pasaría de 35.6 billones de dólares al año a 52.1 billones. Heisbourgh propuso también el establecimiento de una especie de criterios de convergencia. Cada país tendría el suyo y se llegaría a la cifra deseable de gasto calculando la relación entre el tamaño de las Fuerzas Armadas y la población total del país<sup>61</sup>.

Evidentemente, la cuestión de la necesidad de mejorar las capacidades (fundamentalmente del lado europeo) estaba en la agenda de los aliados. El Consejo Atlántico de Washington, en abril de 1999, aprobó la ICD (Iniciativa de Capacidades de Defensa), a la que algunos se han referido como la “lista de la compra” que los americanos hicieron a los

---

<sup>57</sup> *Bulletin Quotidien Europe*, num. 7.944, 12/4/01

<sup>58</sup> Media elaborada a partir de los datos de la OTAN. *NATO Review*. Spring 2001.

<sup>59</sup> Datos tomados del *ISS Military Balance 2000-01*.

<sup>60</sup> *NATO Review*, Spring 2001.

<sup>61</sup> *Center for European Reform, Bulletin* núm. 6, junio-julio 1999.

Europeos, y que especificaba las áreas en las que los aliados debían de aplicarse para cumplir las demandas del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza.

Durante ese verano de 1999 y tras la aprobación de la Iniciativa de Capacidades de Defensa, se discutió la propuesta Heisbourg que, según señala el informe *Europe's Military Revolution*<sup>62</sup>, no prosperó debido a que los británicos pensaron que sería más difícil definir el dinero que debía de destinarse a defensa, que las capacidades concretas que habían de poseerse para realizar las misiones. Por otra parte, los alemanes no querían recibir críticas sobre un presupuesto que había bajado una décima desde 1996 y por tanto tampoco quisieron centrar la discusión en este punto.

En diciembre de ese mismo año 1999, la Unión Europea fijó el Objetivo General a cubrir en el año 2003, pero a pesar de que se mencionaban las capacidades, no hubo una referencia expresa a los presupuestos de defensa. Tampoco la hubo en el Compromiso de Capacidades de Bruselas. Parece que se ha optado, de momento, por el camino apoyado por los británicos (éstos y los franceses han sido los grandes impulsores de todo el proceso de elaboración del Objetivo General y del Compromiso sobre Capacidades, así como del diseño del mecanismo de revisión).

Mientras, España (considerando incluido el presupuesto de los autónomos adscritos a Defensa) ha destinado en el año 2001 el 1.10 del PIB<sup>63</sup>. Aunque conforme al dato OTAN del año 2000 la proporción en el PIB es inferior, algunos<sup>64</sup> consideran que el presupuesto español para este año ha aumentado en términos reales, al igual que lo ha hecho en el caso británico e italiano. En el caso español parecer ser así, puesto que el capítulo de inversiones reales aumenta un 4.6% (aumentan las partidas de Modernización de las Fuerzas Armadas, Mantenimiento de Armamento y Material, e Investigación y Desarrollo – con un aumento del 4.3% -. *Otras Inversiones* es la única partida que desciende un 2.6%).

Sin embargo, el panorama europeo general no es alentador a juicio del informe del IISS (International Institute Strategic Studies). En la presentación del informe anual<sup>65</sup> sobre Defensa y Seguridad el director del Instituto, John Chipman, señalaba que *“es importante que los europeos no disimulen su apuesta de producir nuevas capacidades con el desarrollo de nuevas instituciones destinadas a coordinar una potencia militar que no existe”*. Según el informe *“las declaraciones del Secretario General de la OTAN, George Robertson, según quién la mayor parte de los presupuestos de defensa ya no están a la baja, no se confirman por los números”*. *“En términos reales, los gastos de defensa continúan disminuyendo a un ritmo de alrededor de un 5% al año”*, añadió Chipman.

Esta es también la opinión del que ha sido hasta ahora el representante permanente de Estados Unidos ante el Consejo del Atlántico Norte, señor Alexander Vershbow<sup>66</sup>. Así, considera que desgraciadamente, dos años después de la cumbre de Washington *“la realidad es que la retórica ha desplazado largamente a la acción cuando se trata de ampliar las capacidades”*. En la misma conferencia señalaba que reconocía, no obstante, los avances hechos en áreas como el transporte aéreo, el rescate marítimo, la adquisición de más

---

<sup>62</sup> *Center for European Reform*, op. cit.

<sup>63</sup> *Revista Española de Defensa*, octubre de 2000.

<sup>64</sup> *Center for European Reform*, op. cit.

<sup>65</sup> *Bulletin Quotidien Europe*, nº 7967, de 18 de mayo. Traducción Propia.

<sup>66</sup> *Improving Alliance Military Capabilities: The track Record two years after the Washington Summit*, Conferencia pronunciada el 10 de mayo de 2001 en Barcelona dentro del Symposium *“New perspectives on Security and Defense in the Euroatlantic Space”*. Traducción propia.

municiones de precisión y el enfoque multinacional de la logística. Celebraba el hecho de que algunos aliados hubieran hecho pequeños aumentos en sus presupuestos de defensa y que otros al menos hubieran dejado de hacer recortes. Sin embargo, a su juicio, había de señalarse como problema el hecho de que desde abril de 1999 el gasto en defensa de la Alianza había aumentado solamente un 1.4% y que si se eliminaba a Estados Unidos de la ecuación el resultado era aún menor. Lo que era aún peor, seguía señalando, es que tan solo el 19% del presupuesto total se destinaba a la compra de equipamiento, y el 45% de los recursos de los aliados se dedicaban aún a soportar el coste de las infraestructuras y el personal. Dos años después, concluía, solamente se han alcanzado el 50% de los presupuestos la Iniciativa de Capacidades de Defensa, algo de lo que nadie podía sentirse orgulloso.

En el mismo discurso, el embajador Vershbow consideraba que una de las formas de comprobar el grado de compromiso de los aliados respecto de la mejora de las capacidades de la Alianza era a través de dos programas, a saber: la fabricación del avión de transporte estratégico A400 M<sup>67</sup> por parte europea y el AGS (*Alliance Ground Surveillance System*), sistema desarrollado por la industria americana, consistente en un radar avanzado que permitirá a los comandantes de la OTAN detectar y seguir los acontecimientos que ocurran detrás de las líneas enemigas. El embajador señalaba que, rompiendo con sus prácticas habituales, el programa había sido ofrecido por la industria americana a los aliados europeos para su desarrollo conjunto, y consideraba que para obtener el máximo beneficio empresarial debían de unirse a él antes de finales de este año. Este programa ha sido definido por el general Ralston, SACEUR de la Alianza Atlántica (*Supreme Allied Commander in Europe*), como su prioridad sin fondos número uno.

Además de la proposición Heisbourgh, en los últimos años se han hecho también otros interesantes análisis y propuestas. Así, Tim Garder y John Roper<sup>68</sup> apostaban en el verano de 1999 por un presupuesto común de defensa y por normalizar a escala europea la colaboración que ya se estaba dando a nivel bilateral: por ejemplo los cuarteles navales conjuntos holando-belgas para mandar las fragatas, o los acuerdos para la gestión logística conjunta que los países nórdicos han acordado en Bosnia<sup>69</sup>. Por otra parte, estos autores criticaban el sistema que habían adoptado los países que van a adquirir el Eurofighter (incluida España) puesto que cada uno de ellos establecerá a partir de 2002 sus propios cuarteles generales, bases de entrenamiento y apoyo, lo que pronosticaban llevaría a que cada uno acabase desarrollando su propia versión, como ha ocurrido con los Tornados poseídos por el Reino Unido, Alemania e Italia.

La cuestión de la escasez de capacidades fue abordada también por el general Naumann, Jefe del Comité Militar de la OTAN en el verano del año 2000<sup>70</sup>. Éste enumeraba las carencias de la Unión Europea en el terreno ya conocido del C4ISR (Mando, Control,

---

<sup>67</sup> Se espera que los 6 países (Francia, España, Alemania, Reino Unido, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Portugal y Turquía) comprometidos firmen efectivamente los contratos antes de final de año. Así lo señaló el Ministro francés Alain Richard, tras la reunión informal de Ministros de Defensa celebrada en Bruselas el 6 de abril de este año. Ver *Bulletin Quotidien Europe* nº7.941, de 7 de abril de 2001.

<sup>68</sup> "Pooling Forces", *CER Bulletin*, diciembre de 1999.

<sup>69</sup> En trabajo del CER *Europe's Military Revolution* se dan otros ejemplos de proyectos de trabajos conjuntos. Así por ejemplo el estudio que Holanda y Reino Unido están haciendo de unir las operaciones de mantenimiento de sus helicópteros Apache. Reino Unido y Alemania han empezado a trabajar en la eliminación de las defensas enemigas. En último lugar se cita al Eurocuerpo, al que se señala con razón como una fuerza que generará capacidades para conseguir el Objetivo General. Su Cuartel General es el único con capacidad de cuerpo de Ejército Europeo. Recordemos que ha sido la fuerza que estuvo en Kosovo, al mando de la fuerza multinacional de abril a octubre de 2000.

<sup>70</sup> "Europe's military ambitions", *CER Bulletin* June/July 2000.

Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Observación y Reconocimiento), señalando en primer lugar lo que habría de hacerse respecto del C4 (Mando, Control, Comunicaciones, Computación e Inteligencia). En este punto consideraba que las capacidades a adquirir por la UE debían de ser interoperables con las de la OTAN y complementarias con las de ésta. Para las misiones que la UE se ha fijado, incluida la de imposición de la paz, el general Naumann consideraba que no era necesario que la UE tuviera satélites exclusivamente militares y que era suficiente, para la mayoría de los casos, con las imágenes de los satélites comerciales o las fotos proporcionadas por los Estados Unidos. Sí consideraba, en cambio, que la Unión Europea necesitaba de un sistema de observación, similar al de los AWACS (*Airborne Early Warning and Control System*) de la OTAN. Además, debería de adquirirse colectivamente un sistema de aviones de reconocimiento similar al America's Global Hawk. Por otro lado, estimaba que debían de establecerse, uniendo fuerzas de los distintos países, un mando marítimo y un mando aéreo<sup>71</sup> para gestionar el movimiento de hombres y equipos de la fuerza expedicionaria y proveer el abastecimiento en vuelo. La interoperabilidad entre europeos la consideraba de primera necesidad.

Después de este repaso, el general Naumann llegaba a la conclusión de que ninguno de los países europeos iba a aumentar sus presupuestos de defensa en la cantidad necesaria para afrontar estos nuevos retos, y ofrecía dos soluciones. En la primera de ellas se señalaba a la Alianza Atlántica como parte de la solución, puesto que se indicaba que aquélla podía gastar más de su presupuesto común en adquirir tecnologías que tuvieran además un uso comercial. La otra partía desde el punto de vista exclusivamente europeo, pues aconsejaba la creación de un fondo europeo para adquisición conjunta de capacidades, que debía de ser independiente del Presupuesto de las Comunidades. Esta idea es compartida en nuestro país por Narcis Serra<sup>72</sup>.

Por su parte, el Alto Representante para la PESC, Javier Solana<sup>73</sup>, señaló después de la reunión informal de Ministros de Defensa de 6 de abril de 2001 que los compromisos financieros deben ser reforzados "*los compromisos deben ser no solamente entre Ministros de Defensa sino del conjunto de los gobiernos*". Después de la misma reunión el Ministro austríaco, Herbert Scheibner, indicó que deseaba que se produjera una reunión conjunta entre los Ministros de Defensa y los de Finanzas. No sabemos si Javier Solana se estaba refiriendo a un aumento individual de los presupuestos de defensa en los Estados miembros, en la línea de unos criterios de convergencia, o si pensaba en un presupuesto común de defensa. Por lo que sí se decantó<sup>74</sup> claramente fue por el desarrollo común de ciertas capacidades estratégicas, a fin de hacer economías. También propuso que la mayor parte de los Estados se concentrasen en los mismos sistemas y que los esfuerzos colectivos se extendiesen al mantenimiento, la logística y el entrenamiento. Estimó igualmente que a fin de evitar duplicaciones inútiles la UE debía de sacar provecho de las capacidades estratégicas de la OTAN y concentrarse en los aspectos deficientes de la Alianza, para así reforzar las capacidades de ésta.

Desde nuestro punto de vista es obvio que lo más importante es la calidad de los outputs, pero en el terreno de la defensa, el debate vuelve una y otra vez a centrarse en los inputs. Acabamos de recoger algunas opiniones sobre esta cuestión y parece que en el momento actual hay divergencias sobre cuanto están en realidad gastando los europeos en

---

<sup>71</sup> En el mismo sentido se pronunció el profesor Conde Fernández-Oliva en el Seminario del Grupo de Reflexión del Instituto de Estudios Europeos, op. cit.

<sup>72</sup> Así lo expresó en el Seminario del Grupo de Reflexión del Instituto de Estudios Europeos, op. cit.

<sup>73</sup> *Bulletin Quotidien Europe*, nº 7.941,7 de abril de 2001. Traducción propia.

<sup>74</sup> En declaraciones después del Consejo de Asuntos Generales ampliado a Ministros de Defensa celebrado el 14 de mayo de 2001. *Bulletin Quotidien Europe* nº 7.967, del 8 de mayo de 2001.

defensa. Por ello, el establecer unas normas mínimamente unificadas en este aspecto ayudaría a centrar la discusión en sus justos términos, aunque asumimos que puede ser una tarea extremadamente compleja. En noviembre de 2001, con la celebración de la Segunda Conferencia de Capacidades, habrá que aprobar el mecanismo de revisión de las mismas y decidir el mecanismo de financiación de las operaciones. ¿Y después? Es muy posible que en 2002 los norteamericanos vuelvan a decir que todo esto está muy bien, pero pidan, una vez más, un aumento de los presupuestos de defensa.

En la actualidad las perspectivas no son muy optimistas. Además, los problemas que implica la falta de una cultura de defensa en las sociedades europeas, los ejércitos de muchos Estados miembros están en proceso de profesionalización en mayor o menor medida (Francia, España, Alemania, Italia, Portugal). Un ejército profesional exige la necesidad de atraer tropas y el componente económico es de vital importancia a la hora de que un joven europeo decida alistarse. España, por ejemplo, ha hecho en el ejercicio presupuestario 2001 un notable esfuerzo. No obstante, consideramos que será difícil conseguir de aquí a medio plazo un saldo constante favorable para los capítulos de equipos e investigación en los países europeos más necesitados.

Íntimamente relacionado con la cuestión de las capacidades se encuentra la situación de la industria de defensa en Europa. En este informe se ha hecho un repaso de las principales iniciativas para reorganizar el mercado desde el lado de la oferta, con la firma de la Carta de Intenciones en 1998 y el importante hito del nacimiento definitivo de EADS (Compañía Europea de Aeronáutica, Defensa y Espacio) en el año 2000. Además, como también hemos señalado, en 2001 ha entrado en vigor el Tratado Internacional que ha dado lugar a OCCAR (Organismo Conjunto de Cooperación en Asuntos de Armamento).

Sin embargo, todas estas iniciativas han sido intergubernamentales y conviene destacar que el Consejo no ha aprobado la Comunicación de la Comisión: “Implementando una estrategia de la UE sobre industrias relacionadas con la Defensa”. Los Consejos Europeos se han limitado a dar la bienvenida a los esfuerzos intergubernamentales. Por tanto, puede decirse que en esta importante vertiente de la PECSO, el retraso es mayor que en los aspectos institucionales.

La armonización de la demanda de los Estados es absolutamente necesaria. Cuando la Unión Europea Occidental vivía mejores momentos el GAEO (Grupo de Armamento de Europa Occidental) hizo un gran trabajo de consulta, a pesar de que se veía obstaculizado por la necesidad de tomar las decisiones por consenso. En efecto, hizo acopio de mucha documentación que sería una lástima desperdiciar en esta nueva etapa. El Grupo estaba llamado a ser la futura Agencia Europea de Armamento pero en la actualidad es más probable que ésta llegue a desarrollarse desde la OCCAR.

Sería conveniente que en el seno de la Unión Europea empezara a haber reuniones de los Directores Nacionales de Armamento de los distintos Ministerios de Defensa, para que empezaran a trabajar en la línea de la unificación de adquisiciones.

#### **4. ASPECTOS CIVILES DE LA GESTIÓN DE CRISIS**

La faceta del proceso PECSO referente a los aspectos civiles de la gestión de crisis es mucho más desconocida, quizás por ser menos vistosa, que la que se refiere a las capacidades

militares. Pero es sumamente importante: una operación de *peace building* fructífera es la mejor inversión a la larga en gestión de crisis. Las áreas que está trabajando la UE, como la relativa al fortalecimiento del Estado de Derecho y la formación de policía local son esenciales para que la corrupción no arrase las débiles estructuras de un país que vive una posguerra. Es preciso tener en cuenta que la ausencia de corrupción resulta fundamental pues genera la confianza primero del ciudadano del propio país, y después, del empresario extranjero que quiere invertir fuera de sus fronteras. Por ello, el hecho de que la UE esté haciendo una aproximación integral a la gestión de crisis solamente puede valorarse muy positivamente. Es de esperar que las primeras contribuciones ofrecidas se concreten definitivamente en la Conferencia sobre Capacidades de Policía en el mes de noviembre.

## 5. RELACIONES UE- OTAN

El acuerdo definitivo entre la UE y la OTAN, aspecto esencial de la PECSD, se está haciendo esperar. Mientras, la colaboración entre la UE a través del COPS y la Alianza está siendo positiva. El 30 de mayo de 2001 se produjo la primera reunión del Consejo de Asuntos Generales y el Consejo del Atlántico Norte, de acuerdo con el esquema planteado en Niza por la UE y matizado por el Consejo del Atlántico Norte de diciembre. Con posterioridad a la reunión, la Presidencia sueca y la Secretaría General de la OTAN hicieron una declaración sobre los Balcanes en la que señalaba la colaboración que se había producido entre ambas partes en la crisis macedonia.

Da la sensación de que la OTAN quiere desconocer el hecho de que la Fuerza de Reacción Rápida no es solamente la forma de los aliados europeos de contribuir a la Alianza sino que supone la manifestación de una cierta autonomía. Obviamente, en foros atlánticos se reconoce en los comunicados la existencia de los nuevos órganos (Comité Político y de Seguridad, Estado Mayor) y se trabaja con ellos, pero se sigue empleando el término Identidad Europea de Seguridad y Defensa, como si no hubiera un proceso político detrás de la creación de ese entramado.

Aunque se trate de ocultar en las declaraciones oficiales no parece probable que en breve se llegue a un acuerdo sobre las relaciones UE-OTAN y por tanto cabe la posibilidad de que España tenga que enfrentarse a la situación durante su Presidencia. Alejandro Muñoz Alonso<sup>75</sup> predijo tiempos algo difíciles en las relaciones transatlánticas por este motivo.

Una cuestión por la que en apariencia los socios de la UE sienten menor preocupación que la que existe en la Alianza, es la relativa a la participación de los aliados que no pertenecen a la UE en el nuevo proceso. En el comunicado del Consejo del Atlántico Norte a nivel de Ministros de Exteriores celebrado en Budapest el 30 de mayo de 2001, se recogía la necesidad de que esos países puedan expresar preocupación por su seguridad en caso de crisis, así como proponer puntos para el orden del día de las reuniones.

No puede olvidarse por último, que el escudo antimisiles norteamericano, cualquiera que sea la forma definitiva que adopte, va a ser un *item* importante en la agenda UE-Estados Unidos en los próximos años y en la de la seguridad mundial en general. El presidente Bush en su importante discurso del pasado mayo<sup>76</sup>, anunciaba consultas reales con los aliados que

<sup>75</sup> Así lo expresó en el Seminario del Grupo de Reflexión del Instituto de Estudios Europeos, op. cit.

<sup>76</sup> Remarks by the President to students and Faculty at National Defense University, 1 de mayo de 2001. Véase [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov).

ya han empezado a producirse. La respuesta que los países de la UE den definitivamente a la crisis mundial desencadenada a raíz de los atentados terroristas en Estados Unidos puede acelerar el proceso.

## 6. PROPUESTAS

La Presidencia española del primer semestre de 2002 es muy importante en lo que hace a la PECSD, porque es la última antes del objetivo temporal que fijó Helsinki. Ello es así debido a la extraña posición de Dinamarca (país que ostentará la Presidencia a continuación de España) en todo el proceso, que además se ha complicado en los últimos meses. Italia tenía un candidato para el puesto de Director del Comité Militar que finalmente no resultó elegido. A partir de ahí se produjo una polémica con Dinamarca (que siendo un país aliado había votado por el candidato finlandés) en la que Italia cuestionaba el voto danés. La situación llevó al Primer Ministro danés a decir<sup>77</sup> que la posición de Dinamarca hacía que efectivamente su voto no debía nunca de ser decisivo en lo que a las cuestiones de defensa atañe, y que por tanto de ahora en adelante se abstendría de votar. El asunto ha sido sometido por la Presidencia sueca a dictamen del Servicio Jurídico. En cualquier caso, Dinamarca ya había anunciado un documento explicativo de su posición en torno a la PECSD que será presentado durante su Presidencia.

Por esta razón, consideramos que la Presidencia española es muy importante. Es posible que la Presidencia danesa sea puramente de gestión en lo que se refiere a los aspectos militares de la PECSD, lo que evidentemente no supone que no haya propuestas interesantes en los aspectos civiles de la gestión de crisis.

Los comentarios que hemos hecho en torno a los aspectos de esta nueva política de la Unión que creemos mejorables no deben hacernos pensar que hay que comenzar inmediatamente una tarea de cambio. Lo más importante ahora mismo es consolidar lo ya logrado y comprobar su funcionamiento. Esto se hará básicamente a través del programa de ejercicios aprobado en mayo de 2001 y conforme al cual, en el año 2002 España tendrá por delante la tarea de realizar parte de ellos.

La Presidencia belga, a punto de finalizar, no ha elaborado algo que en España se considera necesario: un libro blanco de la defensa europea<sup>78</sup>. En nuestra opinión, ello propiciaría que el siguiente paso fuera que los Estados europeos elaboraran una estrategia común para comenzar a concienciar a las sociedades europeas del proceso que está en marcha (teniendo obviamente en cuenta las particularidades nacionales). No basta con que el Eurobarómetro de tantos por cientos del apoyo de los europeos: es preciso trabajar con el fin de que no haya excesivas resistencias entre la opinión pública a un aumento de los presupuestos de defensa.

Hay otra cuestión que es de absoluta necesidad: la aprobación de un Concepto Estratégico de la UE. La Presidencia española haría bien en suscitar el debate y empezar los trabajos con este fin. Es importante, comenzar a elaborar “doctrina UE”. En este sentido, sería también conveniente aprovechar todos los conceptos político-militares de la UEO, que fueron transferidos a la UE en el año 2000 tras el Consejo de Oporto, como las reglas de

<sup>77</sup> *Bulletin Quotidien Europe* nº7.949, de 21 de abril de 2001.

<sup>78</sup> SERRA, N.: “El progreso de la política de defensa europea”, *Política Exterior* núm. 83, septiembre/octubre 2001, pág. 99.

procedimiento aprobadas por el Comité Militar de la organización para las misiones UEO de averiguación de hechos (*fact finding missions*), tan importantes en las operaciones de reconstrucción y la cooperación cívico-militar. También habría que aprovechar el borrador sobre el *Status of Forces Agreement*<sup>79</sup> (Estatuto de Fuerzas) de la Unión Europea Occidental para que cuanto antes la Fuerza de Reacción Rápida pueda contar con este importante instrumento jurídico.

Asimismo, podría empezarse a trabajar en la elaboración de un manual de gestión de crisis. A nuestro modo de ver estas iniciativas (salvando el Concepto Estratégico, de indudable trascendencia política) serán pequeños pasos que no acapararán grandes titulares, pero tienen una extraordinaria importancia cuando las tropas están en campaña.

Sería también interesante plantear la creación de una unidad en alguna de las nuevas instituciones (en el Estado Mayor, por ejemplo), que elaborara unas lecciones aprendidas de los Estados Miembros que han destacado tropas en Balcanes: la UE tiene que aprovechar las relevantes lecciones de todo tipo (de relaciones cívico-militares, de operativa militar, de opinión pública etc.) que han supuesto los conflictos en la región y que los Estados miembros han aprendido en el seno de Naciones Unidas, OTAN y Eurocuerpo. Sería un desperdicio que no se hiciera una “recopilación” propiamente europea de todos estos aspectos.

Por otra parte España, para la que siempre ha de tener tanta importancia el Mediterráneo, haría bien en proponer alguna iniciativa para que comenzara a haber reuniones periódicas a distintos niveles entre la UE y los países mediterráneos con el fin de que el proceso PECSO fuera entendido al otro lado del Estrecho.

---

<sup>79</sup> Los Estatutos de Fuerzas son generalmente Tratados Internacionales que se firman entre el denominado Estado (o Estados) de origen y el Estado receptor y en el que se regulan aspectos prácticos tan importantes como la jurisdicción penal sobre las tropas desplazadas, el régimen de circulación de las mismas por el país, el acceso a suministros (comunicaciones, agua, luz etc), la contratación de personal local, y el régimen de la responsabilidad patrimonial por daños producidos a las tropas o a bienes públicos o privados del Estado receptor etc.

**CONSEJO ASESOR**  
**INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS**

Íñigo Cavero Lataillade (Presidente)  
Esperanza Aguirre Gil de Biedma  
Fernando Álvarez de Miranda  
Joachim Bitterlich  
Juan Antonio Carrillo Salcedo  
Guillermo de la Dehesa  
Francisco Fonseca Morillo  
Eduardo García de Enterría  
Pablo Isla  
José Luis Leal Maldonado  
Araceli Mangas Martín  
Manuel Pizarro  
Matías Rodríguez Inciarte  
Juan Rosell Lastortras  
Philippe de Schoutheete de Tervarent  
José Vidal Beneyto  
Xavier Vidal-Folch  
Gustavo Villapalos

**INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS**

PRESIDENTE

Marcelino Oreja Aguirre

DIRECTOR

José María Beneyto Pérez

SECRETARIO

Francisco Conde López