

POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

ANNE MARIA IKONEN*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La Estrategia Europea de Seguridad: 2.1. Análisis de amenazas. 2.2. Objetivos estratégicos de la Unión Europea. 2.3. Los criterios para la valoración de la política europea de seguridad y defensa en la luz de la Estrategia Europea de Seguridad; la UE debe ser más activa, mejorar sus capacidades, ser más coherente y más cooperativa. 3. El mandato de la política europea de seguridad y defensa en el Tratado de la Unión Europea y su ampliación en el Tratado por el que se establece la Constitución para Europa. 4. Misiones de gestión de crisis realizadas y planificadas en el marco de la política europea de seguridad y defensa. 5. Desarrollo de las capacidades de actuación; Objetivos Principales y Planes de Acción. 6. La búsqueda de más coherencia: la creación del puesto del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, el servicio exterior europeo, la Agencia Europea de Defensa y la introducción de la cooperación reforzada permanente. 7. La potencial asociación estratégica con Rusia. 8. Conclusiones. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la política europea de seguridad y defensa (PESD), que en el Tratado por el que se establece la Constitución de la Unión Europea ha sido denominado la política común de seguridad y defensa (PCSD), es un ejemplo típico de la construcción europea formada por una serie de decisiones pragmáticas sin una visión compartida sobre el objetivo final del proceso. El denominador común entre todos los Estados miembros de la Unión Europea ha sido el deseo de fortalecer la paz

* Diplomática. Finlandia. Diploma de Estudios Avanzados en Derecho de la Unión Europea por la UNED.

y seguridad internacionales mediante la participación más activa de la Unión Europea en los acontecimientos internacionales¹.

En el marco de la política europea de seguridad y defensa los Estados miembros se han comprometido a proveer a la Unión los recursos necesarios para la realización de operaciones de gestión de crisis conocidos como misiones de Petersberg y han construido un marco institucional adecuado para el control político y dirección estratégica de las operaciones. Durante los últimos tres años, la Unión Europea ha dirigido siete operaciones en los Balcanes y en África, y aunque las misiones han sido típicamente muy limitadas en cuanto a su objetivo y alcance, mediante su realización los Gobiernos han querido demostrar su compromiso con los objetivos establecidos. Podemos decir, que hasta los últimos tiempos, la política europea de seguridad y defensa ha sido uno de los sectores más dinámicos de la acción exterior de la Unión².

La adopción de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) en Bruselas el 13 de diciembre de 2003 marcó el inicio de una nueva etapa en el desarrollo de la política europea y de seguridad común porque por primera vez fue posible adoptar una visión común sobre los desafíos y objetivos estratégicos de la Unión³. Fueron principalmente dos los factores que dieron el impulso para que los Estados miembros de la Unión Europea llegaran a ser conscientes de la necesidad de adoptar una Estrategia Europea de Seguridad⁴: la nueva doctrina de defensa de los Estados Unidos publicada después de los ataques terroristas del 11 de septiembre⁵ y las consecuencias políticas en Europa de la guerra de Iraq. Se debía fortalecer la unidad interna de la Unión y poder demostrarla al mundo exterior.

La Estrategia Europea de Seguridad es un documento de gran valor –no solamente por el mero hecho de que existe– sino porque ofrece pautas para el desarrollo de políticas europeas en el sector de la seguridad y defensa. En las siguientes páginas reflejamos los logros y desafíos de la política europea de seguridad y defensa, y

¹ Según el Eurobarómetro número 62 publicado en diciembre 2004, el 78 por ciento de los europeos está a favor de la política europea de seguridad y defensa. [//europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb62/eb62first_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb62/eb62first_en.pdf)

² Estando conscientes de la inseguridad del destino del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa provocada por el rechazo en el proceso de ratificación, todo apunta, sin embargo, que la integración en el sector de la seguridad y defensa sigue adelante aunque sea con un ritmo más lento.

³ Los ministros de Asuntos Exteriores habían encargado en su reunión informal de Castelorizo, el 3 de mayo de 2003, al Secretario General/Alto Representante de la PESC, Javier Solana, que elaborara una estrategia global en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. El Consejo Europeo de Salónica, el 20 de junio de 2003, acogió favorablemente las recomendaciones presentadas en un documento titulado «Una Europa segura en un mundo mejor» y le dio el mandato de desarrollarlo para el Consejo Europeo de diciembre de 2003. Arteaga, F., «La estrategia de seguridad de la Unión en perspectiva española», Real Instituto Elcano, análisis ARI núm. 117, octubre 2003, p. 1.

⁴ «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia europea de seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

⁵ National Security Strategy of the United States of America, Septiembre de 2002, www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf

el contenido del Tratado por el que se establece la Constitución para Europa⁶ a la luz de elementos destacados en la Estrategia Europea de Seguridad.

2. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

La Estrategia Europea de Seguridad (EES) está dividida en tres partes: en la primera parte se analizan las amenazas que la Unión Europea está enfrentando; en la segunda parte se presentan los objetivos estratégicos de la Unión Europea y en la tercera se analizan los desafíos principales en que la UE debe responder antes que se puedan alcanzar los objetivos estratégicos establecidos⁷. Veamos ahora qué pautas ofrece la Estrategia Europea de Seguridad para el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa.

2.1. Análisis de amenazas

Según la Estrategia Europea de Seguridad, amenazas tradicionales contra Europa en forma de una invasión o una agresión convencional de gran escala son muy poco probables en el futuro imaginable. En cambio, han aparecido nuevas amenazas que son más diversas y menos previsibles tales como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada⁸. La adquisición de armas de destrucción masiva por grupos terroristas forma uno de los escenarios más temibles. Conflictos regionales, de los que en la EES se mencionan a Cachemira, la región de los Grandes Lagos, la península de Corea y el Oriente Próximo, pueden tener repercusiones directas e indirectas para los intereses europeos y que tales conflictos pueden dar base al extremismo, terrorismo y descomposición del Estado y ofrecer oportunidades a la delincuencia organizada. La descomposición del Estado está considerada como un fenómeno alarmante que debilita el orden mundial y aumenta la inestabilidad regional.

⁶ El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue firmado en Roma, el 29 de octubre de 2004. OJ 16.12.2004 C310. En adelante el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa será «Tratado constitucional».

⁷ Sobre las diferencias de las estrategias de seguridad de la Unión Europea, los Estados Unidos y la OTAN, DUKE, S., «The European Security Strategy in a Comparative Framework: Does it Make for Secure Alliances in a Better World?» en *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9., Nº 4, Winter 2004, p. 459-481.

⁸ «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia europea de seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 3. En la EES se constatan que «La unión de estos diferentes elementos –el terrorismo empeñado en ejercer la máxima violencia, la disponibilidad de armas de destrucción masiva, la delincuencia organizada, el debilitamiento del sistema estatal y la privatización de la fuerza– nos coloca frente a una amenaza muy radical».

Se citan como ejemplo de la descomposición del Estado las experiencias de Somalia, Liberia y Afganistán⁹.

Comparando la Estrategia Europea de Seguridad con la estrategia de la OTAN y la de los Estados Unidos se puede constatar que los tres documentos contienen interpretaciones muy similares de la situación actual y de las amenazas que están enfrentando¹⁰. Es destacable, sin embargo, que, a diferencia con los otros dos documentos, el documento europeo dedica más atención al análisis de las amenazas y sus posibles raíces; se ve la conexión entre la violencia y la pobreza y se reconoce que Europa es, a la vez, un objetivo y base de la delincuencia organizada y del terrorismo.

2.2. Objetivos estratégicos de la Unión Europea

En la Estrategia Europea de Seguridad se indican como objetivos estratégicos, de un lado, el hacer frente a las amenazas, utilizando una combinación de instrumentos civiles y militares, y de otro lado, fomentar el bienestar en su entorno y desarrollar una sociedad internacional más fuerte. En la EES se pone el énfasis en la seguridad de nuestra vecindad al mismo tiempo que se reconoce la necesidad de desarrollar la cooperación multilateral en cuestiones de seguridad internacional¹¹. En cuanto a su papel global, se destaca que la Unión Europea debe reforzar su contribución «mediante programas de asistencia, condiciones políticas y medidas comerciales específicas»¹². A pesar de reconocer explícitamente el carácter global de las nuevas amenazas¹³, el enfoque de la Estrategia Europea de Seguridad es prioritariamente regional¹⁴.

⁹ «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia europea de seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 4.

¹⁰ A pesar de la visión generalmente compartida, las Estrategias de los EE.UU y la UE contienen unos elementos que les diferencian: para los EE.UU la guerra contra el terrorismo internacional ya es una realidad mientras la UE tiene la actitud «que podrá pasar si la Unión no asumirá sus responsabilidades en la seguridad mundial». En su documento la UE ha evitado el tono moralista del documento norteamericano y ha elegido describir las amenazas con términos más generales.

¹¹ El objetivo de la Unión es crear «una sociedad internacional más fuerte con instituciones internacionales que funcionan adecuadamente, y un orden internacional basado en el derecho». De las instituciones internacionales se mencionan especialmente las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, la Organización Mundial del Comercio, la OTAN, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el Consejo de Europa, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, MERCOSUR, la Unión Africana y la Corte Penal Internacional. «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia europea de seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 9.

¹² «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia europea de seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 10.

¹³ Se destaca, por ejemplo, que «En esta época de globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas». «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia europea de seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 6.

¹⁴ «Incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante». «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia europea de seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 7.

2.3. Los criterios para la valoración de la política europea de seguridad y defensa a la luz de la Estrategia Europea de Seguridad; la UE debe ser más activa, mejorar sus capacidades, ser más coherente y más cooperativa

¿Qué debe hacer la UE para alcanzar sus objetivos estratégicos? Según la Estrategia Europea de Seguridad la UE debe ser más activa en todas las esferas de la gestión de crisis y la prevención de conflictos, sean sus actividades políticas, diplomáticas, militares, comerciales o de desarrollo.

La UE debe estar preparada para la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente. No obstante, según la Estrategia Europea de Seguridad la UE tiene su fundamento principalmente en las herramientas no militares. Se destaca que «ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares»¹⁵. La Estrategia Europea de Seguridad se refiere explícitamente al uso de la fuerza cuando reconoce que «en los Estados en descomposición pueden ser necesarios instrumentos militares para restaurar el orden». Además se menciona que los medios militares podrán ser utilizados en la lucha contra el terrorismo y en la solución de los conflictos regionales¹⁶.

Se subraya que la UE debe realizar varias misiones de gestión de crisis simultáneamente¹⁷ y se recomienda que la UE conduzca misiones de diferente índole, por ejemplo, operaciones de desarme, de apoyo a la lucha contra el terrorismo y de reforma del sector de la seguridad¹⁸. Para alcanzar esto la UE debe mejorar sus capacidades: serán necesarios mayores recursos civiles, militares y diplomáticos, y un uso más eficaz de dichos recursos. Se recomienda reducir la duplicación y los gastos indirectos mediante la utilización de recursos comunes y medios compartidos.

En la Estrategia Europea de Seguridad los Estados miembros reconocen la heterogeneidad de los instrumentos del sector de la seguridad y defensa que la Unión ha ido creando recientemente. El desafío actual consiste en fortalecer la coherencia entre diferentes instrumentos y capacidades: los programas de asistencia de la Unión, el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros, las políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente y los esfuerzos diplomáticos. Es necesario mejorar la coordinación entre el sector exte-

¹⁵ Se mencionan la proliferación de armas de destrucción masiva que «puede contenerse con el control de exportaciones y combatirse con presiones políticas y económicas», y los conflictos regionales que «requieren soluciones políticas». Igualmente se destaca que la reconstrucción y el restablecimiento del gobierno civil requieren instrumentos económicos y civiles.

¹⁶ «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia europea de seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 7.

¹⁷ «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia europea de seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 11.

¹⁸ «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia europea de seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 12.

rior e interior de la Unión, y entre los sectores exteriores de todos los Estados miembros¹⁹.

En la Estrategia Europea de Seguridad se hace referencia frecuentemente al carácter multilateral de la seguridad. Se reconoce, por ejemplo, que «Pocos son los problemas, si es que hay alguno, a los que podamos hacer frente en solitario» y que «Es preciso que persigamos nuestros objetivos por medio de la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y mediante asociaciones con agentes clave»²⁰. En la EES se confirma la posición política de la UE de que la relación transatlántica es «insustituible», y se declara la necesidad de avanzar en la relación con Rusia hacia una asociación estratégica²¹.

Hemos visto que según la Estrategia Europea de Seguridad, la UE debe, entre otras cosas, ser más activa en las cuestiones de la seguridad y defensa; mejorar sus capacidades de actuación –tanto civiles como militares–; mejorar la coherencia entre diferentes instrumentos que tiene en su uso; y desarrollar sus relaciones con Rusia. Veremos ahora cómo estas pautas de la Estrategia Europea de Seguridad han sido reflejadas en la política europea de seguridad y defensa de los últimos años.

3. EL MANDATO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU AMPLIACIÓN EN EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

En la Estrategia Europea de Seguridad se describen los objetivos estratégicos de la Unión con términos muy generales. Se dice, por ejemplo, que la Unión Europea debe «defender su seguridad y promover sus valores»²². Veremos ahora qué contenido podemos dar a los objetivos estratégicos de la Estrategia Europea de Seguridad a la luz de los textos jurídicos.

La política europea de seguridad y defensa forma parte de la política exterior y de seguridad común. Por lo tanto, debemos tomar en cuenta los objetivos de la polí-

¹⁹ «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia europea de seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 13.

²⁰ La Carta de las Naciones Unidas forma el marco para las relaciones internacionales de la Unión y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas lleva la responsabilidad fundamental de la paz y la seguridad internacionales. La UE «debe apoyar a la ONU, en su respuesta a las amenazas que hacen peligrar la paz y la seguridad internacionales». «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia europea de seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 13.

²¹ Se menciona también la importancia de las relaciones con Japón, China, Canadá y la India. «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 14.

²² «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia europea de seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 6.

tica exterior y de seguridad común recogidos en el artículo 11.1 del Tratado de la Unión Europea y que constituyen el marco para cualquier operación militar de la Unión. Según el mencionado artículo, los objetivos serán *inter alia* «el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas» y «el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales».

En el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se confirma el principio de que la política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común y que la política común de seguridad y defensa provee a la UE de capacidad operativa basada tanto en medios civiles como militares²³. Dichos medios podrán ser utilizados fuera del territorio de la Unión en misiones que tengan por objetivo «garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas». Hay que tomar nota de tres elementos en la redacción del Tratado constitucional: primero, los Estados miembros no han querido delimitar la esfera geográfica de la actuación de la UE; segundo, la prevención de conflictos ha sido elevada al lado del mantenimiento de la paz; y tercero, se subraya el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas pero no se exige un mandato específico de la ONU para las misiones conducidas por la UE.

Como está sabido, la Unión Europea heredó las misiones de Petersberg de la Unión Europea Occidental de acuerdo con el Tratado de Amsterdam y todavía sigue vigente el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea según el cual la UE puede ocuparse de «misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz». La original agenda fue ampliada mediante la Declaración de Sevilla en junio de 2002 cuando se introdujo en aquella la lucha contra el terrorismo.

Los Estados miembros han querido actualizar las misiones de Petersberg en el Tratado constitucional, según el cual las operaciones pueden incluir²⁴:

- actuaciones conjuntas en materia de desarme
- misiones humanitarias y de rescate
- misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares
- misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz
- misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas misiones de restablecimiento de la paz, y
- operaciones de estabilización al término de los conflictos.

²³ Apartado 1 del artículo I-41 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

²⁴ Apartado 1 del artículo III-309 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

La lucha contra el terrorismo obtiene también un papel integrante entre los objetivos de la política común de seguridad y defensa²⁵. Sin embargo, aunque los Gobiernos europeos han querido ampliar el mandato de la Unión, no han querido autorizar las actividades de la imposición de la paz ni la defensa colectiva.

La actualización de las misiones de la política común de seguridad y defensa está acompañada por el progreso semántico sobre la política común de defensa. Los Estados miembros ya no consideran condicional la creación de la política común de defensa y el Tratado constitucional introduce la defensa común como una evolución lógica de la política común de defensa²⁶. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que el Consejo Europeo debe tomar la decisión por unanimidad. Por lo tanto, el éxito de tal iniciativa en la Unión de 25 Estados miembros sería muy improbable²⁷.

El garante de la defensa colectiva para la mayoría de los Estados miembros de la UE sigue siendo la OTAN²⁸. Sin embargo, los Estados miembros han demostrado la voluntad política para abrir un camino importante incluyendo en el Tratado constitucional una cláusula de asistencia mutua²⁹ en que se declara: «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el

²⁵ Apartado 1 del artículo III-309 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa indica que «todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio».

²⁶ «La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión». De la misma manera, la intervención hipotética del Consejo Europeo ha sido reemplazada por una decisión de Jefes de Estado y de Gobierno que parece solamente una cuestión de tiempo: la política común de defensa «conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales». Apartado 2 del artículo I-41 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

²⁷ AYALA (2005) p. 52.

²⁸ El artículo 5 del Tratado de Washington de la OTAN dispone que «Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte.» Tratado del Atlántico Norte, Washington DC, 4 de abril de 1949. Jurídicamente el Tratado constitucional no cambia nada en este aspecto. Apartado 7 del artículo I-41 precisa que «Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.»

²⁹ Hay que diferenciar «la defensa mutua», «la asistencia mutua» y «la solidaridad». Aunque muchas veces se refiere al artículo 5 de la OTAN y al artículo V de la UEO como cláusulas de «defensa mutua», aquellos artículos son en sentido estricto mecanismos de «asistencia mutua». Howorth (2004) p. 492.

³⁰ Hay que tomar nota de la formulación «le deberán ayuda» que es más vinculante que la versión propuesta durante las negociaciones: «los Estados miembros podrán pedir ayuda». Apartado 7 del artí-

artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas»³⁰. No obstante, el compromiso no es mucho más que simbólico si los Estados miembros no consiguen avanzar también en la integración y armonización de las estructuras de defensa nacionales³¹. Con el objetivo de distanciar la cláusula de asistencia mutua de las cláusulas de defensa mutua los Gobiernos han querido destacar que se deben utilizar todos los medios disponibles, no solamente medios militares.

Los Estados miembros pudieron también alcanzar un acuerdo sobre la cláusula de solidaridad que fue incluida en el Tratado constitucional. Según la cláusula de solidaridad «la Unión y los Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano»³² y se detalla que la Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga para prevenir la amenaza terrorista, proteger la población civil y prestar asistencia a un Estado miembro.

Obviamente la cláusula se queda lejos del contenido de los compromisos acordados en el marco de la OTAN, pero apunta a la misma dirección y amplía el contenido de la política común de la seguridad y defensa fuera del contexto tradicional de las misiones de gestión de crisis. El documento deja bastante oscura la diferencia entre la cláusula de solidaridad y la cláusula de asistencia mutua, en especial cuando recordamos que según la Estrategia Europea de Seguridad el terrorismo es una de las amenazas principales que la UE debe estar preparada para afrontar. Además, hay que destacar, otra vez, que la exigencia de la unanimidad de las decisiones sobre la aplicación de la cláusula de solidaridad delimita de manera importante su utilización potencial.

4. MISIONES DE GESTIÓN DE CRISIS REALIZADAS Y PLANIFICADAS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

En la Estrategia Europea de Seguridad se exige que la Unión Europea adopte una actitud más activa en el contexto internacional. Veremos ahora cómo ese objetivo ha sido reflejado en la política europea de seguridad y defensa.

culo I-41 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Es casi idéntico al contenido del artículo V del Tratado de Bruselas de la UEO (del 17 de marzo de 1948) que dispone que «If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power.». La absorción total de la UEO en la UE parece ser solamente una cuestión de tiempo pero hay analistas que advierten de no apurar. Según De Decker, antiguo Presidente de la Asamblea de la UEO: «sería peligroso de abandonar el Tratado de Bruselas modificado antes de la ratificación de la Constitución europea», en www.assembly-weu.org/fr/presse/cp/2004/2.html.

³⁰ FORSBERG (2004) p. 22.

³² Apartado 1 del artículo I-43 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

El año 2003 la política europea de seguridad y defensa había obtenido la madurez necesaria para poder ser llevada a la práctica³³. En ese mismo año la Unión Europea puso en marcha cuatro misiones de gestión de crisis. La primera fue una misión policial de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (MPUE) cuya ejecución fue transferida de la ONU a la UE el 1 de enero de 2003 y que tiene un mandato inicial de tres años. En la misión participan unos 500 agentes de policía de la Unión, a los que se suman unos 70 expertos civiles y unos 300 contratados locales³⁴.

La primera misión militar de la Unión Europea denominada CONCORDIA fue iniciada el 31 de marzo de 2003 en la ex República Yugoslava de Macedonia y finalizó el 15 de diciembre del mismo año. En la operación intervinieron unos 500 militares y se utilizaron recursos y capacidades de la OTAN³⁵. La misión militar en Macedonia fue reemplazada el 15 de diciembre de 2003 por una misión policial denominada PROXIMA que tenía un mandato inicial de un año pero que ha sido prolongado. En la misión policial han participado unas 200 personas³⁶. La cuarta misión de la Unión Europea fue realizada en la República Democrática del Congo. Durante la misión denominada ARTEMIS la UE desplegó 1.400 efectivos a África para estabilizar la situación en la ciudad de Bunia. La misión duró desde el 12 de junio hasta el 1 de septiembre de 2003, es decir, hasta que la ONU fue capaz de iniciar una nueva misión en ese

³³ La PESD fue declarada parcialmente operativa ya en 2001 en el Consejo Europeo de Laeken: «Gracias a la continuación del desarrollo de la PESD, al fortalecimiento de sus capacidades, tanto civiles como militares, y a la creación en su seno de las estructuras adecuadas, la Unión es ya capaz de conducir operaciones de gestión de crisis. El desarrollo de los medios y capacidades de los que dispondrá la Unión permitirá asumir progresivamente operaciones cada vez más complejas». «Para que la Unión Europea pueda conducir operaciones de gestión de crisis que cubran todo el espectro de las misiones de Petersberg, incluidas las operaciones más exigentes en términos de amplitud, tiempo de despliegue y complejidad, deberán realizarse avances importantes». Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, el 14 y 15 de diciembre de 2001, Anexo II.

³⁴ Se ha dicho que el mandato de la MPUE es demasiado limitado porque la lucha contra el crimen organizado, que es uno de los desafíos principales a que se enfrenta la MPUE, exigiría la utilización más integrada de los instrumentos civiles de la gestión de crisis. Keane (2005) p. 93. Sobre la necesidad de crear sinergia entre diferentes objetivos generales del sector civil «EU Crisis Reponse», International Crisis Group, Issue Report No. 3, Bruselas, April 2004.

³⁵ Los ministros de la OTAN y la UE habían acordado ya en 1996 que los recursos de la OTAN podrían ser utilizados por la UEO. El acuerdo entre la UE y la OTAN fue alcanzado en el Consejo Europeo de Copenhague (12 y 13 de diciembre de 2002). La declaración conjunta contenía dos mensajes principales: la garantía a los Aliados europeos no miembros de la Unión sobre su participación en la PESD y la garantía a la UE sobre su acceso a las capacidades de planificación de la OTAN. El acuerdo hizo posible la realización de las primeras misiones de gestión de crisis dirigidas por la UE. European Union-NATO declaration on ESDP, Brussels, 16 December 2002. Haine (2003) p. 178. La primera misión militar dejó patente la necesidad de mejorar la estructura de comando de las misiones que se realizan en el marco de Berlin plus. Keane (2005) p. 94.

³⁶ Según KEANE, el sistema de financiación de las misiones policiales tiene ambigüedades que deberían ser revisadas. KEANE (2005) p. 94.

³⁷ Además, la UE fue criticada por su involuntad de ampliar el mandato de ARTEMIS para cubrir áreas fuera de Bunia donde sucedieron la gran parte de las hostilidades. Keane (2004) p. 94.

país³⁷. A pesar del tiempo limitado, la misión tenía importancia simbólica para la Unión porque por primera vez la Unión fue capaz de actuar rápidamente y fuera de su territorio regional³⁸. Después de ARTEMIS, la UE decidió iniciar dos nuevas misiones en Congo: una para ayudar en la creación de una unidad de policía integrada –en esta misión policial denominada EUPOL KINSHASA que fue iniciada el 30 de abril de 2005 participan unos 30 agentes de policía europeos–, y otra misión denominada EUSEC RD CONGO de ocho personas que fue lanzada el 8 de junio de 2005 con el objetivo de asistir en la reforma del sector de la seguridad.

En 2004 la UE decidió mandar unas 10 personas expertas en cuestiones de Estado de Derecho a Georgia para ayudar al Gobierno georgiano. Esta misión denominada THEMIS fue iniciada el 16 de julio de 2004 y tardará por lo menos un año. La UE ha tomado también la decisión sobre el inicio de una misión de Estado de Derecho en Iraq y su objetivo será mejorar el funcionamiento del sistema de justicia criminal en ese país. La fase operativa será iniciada antes del otoño de este año y la misión tendrá un mandato inicial de un año.

El desafío más importante para la UE en cuanto a sus capacidades de actuación en el marco de la política europea de seguridad y defensa ha sido la misión de paz en Bosnia cuya ejecución fue transferida de la OTAN a la UE el 2 de diciembre de 2004. En la misión denominada ALTHEA participan unos 7.000 militares y unos 500 policías y la misión tiene un mandato inicial de tres años. La OTAN tiene todavía en Bosnia una fuerza residual de unos 150 efectivos con el objetivo de ayudar a las autoridades de Bosnia en la reforma del sector militar, perseguir a los presuntos criminales de guerra y combatir el terrorismo internacional.

Las dos misiones militares, CONCORDIA y ARTEMIS fueron realizadas por un grupo reducido de Estados miembros que estuvieron dispuestos a ejecutarlas. Esta práctica ha sido constitucionalizada en el Tratado constitucional en que se instaura una posibilidad de que el Consejo pueda encomendar la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de Estados miembros que estén dispuestos a llevarla a cabo³⁹.

La UE parece trabajar para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europea de Seguridad: se está realizando varias operaciones simultáneas y de diferente carácter. Según las experiencias hasta hoy obtenidas, la UE parece tener capacidades nece-

³⁷ La UE no habría sido capaz de reaccionar tan rápidamente si Francia no se hubiera comprometido a desplegar la mayoría de los efectivos.

³⁸ Apartado 5 del artículo I-41 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Los Estados miembros que participen en la misión informarán periódicamente al Consejo acerca del desarrollo de la misma por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro y le comunicarán si la realización de la misión acarrea nuevas consecuencias importantes o exige una modificación del objetivo, alcance o condiciones de la misión establecidos en las decisiones europeas. En tales casos, el Consejo de Ministros adoptará las decisiones europeas necesarias. Artículo III-310 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

rias para poder asumir las operaciones de baja y media intensidad, incluidas las misiones de larga duración, tales como las tareas de las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz. La UE es también capaz de asumir la responsabilidad de misiones humanitarias y de rescate, que normalmente son de corta duración. Y hasta podemos suponer que en caso que sea necesario la UE pueda realizar operaciones de combate, pero su ejecución sería más lenta y menos contundente que las operaciones de combate realizadas por los EEUU⁴⁰.

5. DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DE ACTUACIÓN; OBJETIVOS PRINCIPALES Y PLANES DE ACCIÓN

Según la Estrategia Europea de Seguridad, la Unión Europea debe aumentar sus capacidades, pero ¿qué dicen los Tratados sobre las capacidades? Según el Tratado constitucional, la política común de seguridad y defensa ofrecerá a la Unión «una capacidad operativa basada en medios civiles y militares»⁴¹. La Unión no tiene capacidades operativas propias para la ejecución de las misiones sino que «Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo»⁴².

Los Estados miembros participaron el 20 de noviembre de 2000 en la primera conferencia de compromiso de capacidades, donde se plasmó la creación de una reserva de más de 100.000 efectivos, 400 aviones de combate y 100 buques⁴³. El pro-

⁴⁰ BISCOP (2004) p. 515.

⁴¹ Apartado 1 del artículo I-41 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Las dos formas de capacidades que están consagradas en el Tratado constitucional tienen sus raíces en las declaraciones de los Consejos Europeos. Sobre las capacidades civiles, GRASSET, L., «La gestion civile des crises par l'Union européenne», *Defense nationale*, nº 8, aout-septembre 2004, pp. 112, y sobre las capacidades militares, PERRUCHE J.-P., «La développement des capacités militaires de l'Union européenne», *Defense nationale*, no 6, juin 2004, pp. 65.

⁴² Apartado 3 del artículo I-41 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. De esta manera parece eliminarse cualquier referencia a un posible ejército europeo. SORROZA BLANCO, A., «La política de seguridad y defensa en la futura constitución europea», Real Instituto Elcano, ARI análisis núm. 91, junio 2003, p. 5.

⁴³ En el Consejo Europeo de Helsinki de 1999, los Estados miembros establecieron un Objetivo Principal (El concepto inglés «Headline Goal» ha sido traducido también como Objetivo Global y Objetivo General), que consiste en desarrollar las capacidades necesarias para poder desplegar, en plazo máximo de 60 días, una fuerza de 60.000 hombres. La Unión Europea debería tener la capacidad de decisión autónoma, cuando la OTAN como tal no esté involucrada, para iniciar y conducir operaciones militares dirigidas por la Unión y tener el soporte necesario en materia de mando y control, inteligencia y logística para poder mantenerse durante un año en el teatro de operaciones (Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Helsinki, el 10 y 11 de diciembre de 1999, Anexo I del anexo IV). Para asegurar la rotación necesaria de las fuerzas se estima que sería necesario formar una reserva de unos

blema no era el número de efectivos sino ciertas capacidades que los europeos no poseían o eran manifiestamente mejorables, como el transporte estratégico⁴⁴. Varias conferencias han sido organizadas para remediar las insuficiencias detectadas en las capacidades militares⁴⁵. El trabajo continúa en el marco del Plan de Acción Europeo sobre Capacidades (PAEC): periódicamente se actualizan los catálogos de capacidades incluyendo nuevas necesidades y contribuciones⁴⁶. En el Objetivo Principal actual, que fue aprobado por el Consejo Europeo en Bruselas en junio de 2004 y que cubre el período hasta 2010, la atención se ha fijado principalmente en la necesidad de mejorar la interoperabilidad, desplegabilidad y sostenibilidad de las fuerzas militares⁴⁷.

Para mejorar su capacidad de reacción rápida, la UE ha decidido crear Agrupaciones Tácticas integradas por 1.500 soldados capaces de desplegar en 10 días fuera del territorio europeo y sostenibles en el teatro de operaciones por 120 días hasta que la misión sea terminada o hasta que otras fuerzas de gestión de crisis llegaran al sitio. Los Estados miembros ya han anunciado la decisión de crear trece de tales uni-

180.000 efectivos (Salmon y Shephard (2003) p. 122). Alemania ha prometido 13.500 efectivos, el Reino Unido 12.500, Francia e Italia 12.000 cada uno, España 6.000, Holanda 5.000 y Grecia 4.000. De los Estados miembros de la UE solamente Dinamarca no participará. Bonnen, P., *Towards a common European security and defence policy: the ways and means of making it reality*, Munster, 2003, p. 108. De los países aliados no pertenecientes a la UE, sobresale Turquía con 4.000 a 5.000 hombres. PÉREZ CALDENTEY, I., «La necesidad de un concepto estratégico europeo: una revisión del papel de la Unión Europea en materia de prevención de conflictos y de gestión de crisis», Institut Universitari d'Estudis Europeus, documentos de trabajo núm. 12, Barcelona, octubre 2001, p. 9.

⁴⁴ AYALA (2005) p. 50.

⁴⁵ En las conferencias sobre las capacidades militares organizadas el 19 de mayo de 2003 y el 22 de noviembre de 2004 se analizaron informes preparados por grupos de trabajo especializados en siguientes temas: Air-to-Air Refuelling (AAR), Combat Search and Rescue (CSAR), Headquarters (HQ), Nuclear, Biological and Chemical (NBC) Protection, Special Operations Forces (SOF), Theatre Ballistic Missile Defense (TBMD), Unmanned Aerial Vehicles (UAV), Strategic Airlift, Space Assets, Interoperability Issues for Evacuation and Humanitarian Operations, Strategic Sealift, Medical, Attack Helicopters, Support Helicopters, ISTAR Ground Surveillance. GARCÍA ENCINA, C., «Las capacidades europeas: la cruda realidad de los números», Real Instituto Elcano, análisis núm. 97, julio 2003, p. 4. Detalladamente sobre la problemática de capacidades militares: SALMON, T.C., SHEPHERD, A. J.K., *Toward a European Army: A military power in the making?*, Lynne Rienner Publishers, 2003., Dumoulin, A., MATHIEU R., SARLET, G., *La politique européenne de sécurité et de défense: De l'opératoire à l'identitaire*, Bruylants, 2003; HAGMAN, H.C., *European Crisis Management and Defence: The search for Capabilities*, The International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 353, Oxford University Press, 2002.

⁴⁶ B Schmitt, «European Capabilities Action Plan (ECAP)» www.iss-eu.org/esdp/06-bsecap.pdf January 2005.

⁴⁷ El documento incluye también objetivos específicos que deberían ser alcanzados en los grupos de trabajo: la coordinación de capacidades del transporte estratégico para obtener eficacia completa en 2010; el acuerdo sobre la política espacial antes de 2006; las capacidades de transporte aéreo antes de 2008, el acuerdo sobre la inteligencia común antes de 2010; la compatibilidad de equipamientos de comunicaciones tanto terrestres como espaciales antes de 2010; la armonización de criterios de capacidades militares y agendas de adquisiciones antes de 2010, etc.

dades tácticas, dos de las cuales deberían estar disponibles permanentemente a partir de 2007⁴⁸.

En cuanto a las capacidades civiles se han fijado Objetivos Principales para capacidades en cuatro ámbitos de actuación: la policía, el Estado de Derecho, la administración civil y la protección civil. En las conferencias de capacidades civiles organizadas desde noviembre de 2001 los Estados miembros han creado un catálogo de 5.000 policías de los cuales 1.400 son capaces de desplegarse en 30 días; un catálogo de 300 oficiales del sistema judicial y penitenciario; y, se ha decidido crear una reserva de funcionarios de administración civil y personas especializadas en protección civil⁴⁹.

Todo apunta a que el proceso actual basado en el Plan de Acción podrá asegurar que la parte más usable de las capacidades nacionales será ofrecido al uso de la UE. Sin embargo, para poder alcanzar el nivel de ambición presentado en la Estrategia Europea de Seguridad sería necesario generar más eficiencia en el uso de presupuestos de defensa nacionales: avanzar en la profesionalidad de las fuerzas armadas disponibles, la harmonización de armamentos en nivel europeo y la coordinación de adquisiciones⁵⁰. El problema con las reformas nacionales es que están realizadas individualmente sin un marco europeo. Si no se mejora la coordinación, existe el riesgo de que las capacidades militares de los Estados miembros lleguen a formar un conjunto incoherente con excesos en unas capacidades y lagunas en otras, y que tal conjunto no llegará a servir a las necesidades de la Unión⁵¹. Además, en la Estrategia Europea de Seguridad el énfasis está en la utilización integrada de capacidades civiles y militares y el uso de la fuerza militar está implícitamente presentado como el último recurso. Esta línea política debería ser reflejada mejor en el desarrollo de las capacidades.

⁴⁸ El Consejo de Asuntos Generales aprobó en Bruselas, el 23 de noviembre de 2004, la oferta de 20 países para formar 13 Agrupaciones Tácticas, de las que cuatro serán nacionales (España, Francia, Reino Unido, Italia) y el resto multinacionales. AYALA (2005) p. 51. Para mejorar la coordinación y capacidad de reacción rápida la UE ha creado una célula de planificación civil/militar que está situada en el Estado Mayor de la UE y que iniciará sus funciones en 2006. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

⁴⁹ La misiones policiales conducidas por la UE han sufrido de la falta del personal cualificado. Igualmente difícil ha sido crear una reserva de especialistas del Estado de Derecho y la administración civil. KEANE (2005) p. 99. Para remediar la situación el 25 de febrero de 2004 EPLO – European Peacebuilding Office presentó un documento en que se propuso la creación de una Agencia Europea de Peacebuilding cuya función sería mejorar la eficiencia en contratación y capacitación del personal, la coordinación e interoperabilidad de cursos de preparación, la evaluación de las misiones de gestión de crisis, la cooperación con las ONGs y otras organizaciones y la investigación.

⁵⁰ BISCOP (2004) p. 526.

⁵¹ BISCOP (2004) p. 519.

6. LA BÚSQUEDA DE MÁS COHERENCIA: LA CREACIÓN DEL PUESTO DEL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA, EL SERVICIO EXTERIOR EUROPEO, LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA Y LA INTRODUCCIÓN DE LA COOPERACIÓN REFORZADA PERMANENTE

Para alcanzar los objetivos estratégicos de la Estrategia Europea de Seguridad la Unión Europea debe desarrollar una política europea de seguridad y defensa más coherente. En el sector militar los problemas de coherencia son típicamente problemas de capacidades mientras en el sector civil los problemas de coherencia son más bien estructurales, es decir, problemas que resultan de la rivalidad política entre el Consejo, Secretario General/Alto Representante de la PESC y la Comisión, y problemas de coordinación entre múltiples organismos, secretarías y comités. La coordinación es especialmente complicada en aquellas actividades de la política europea de seguridad y defensa que afectan a la seguridad interna y externa, como son, por ejemplo, la lucha contra el terrorismo y la protección civil⁵².

Durante las negociaciones sobre el Tratado constitucional, los Estados miembros consiguieron alcanzar un consenso sobre varios elementos que pudiesen mejorar la coherencia y la creación del puesto del Ministro de Asuntos Exteriores es una de las novedades importantes que el Tratado constitucional introduce para este fin. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión contribuirá con sus propuestas a la formulación de la PESD y la ejecutará como mandatario del Consejo de Asuntos Exteriores⁵³. Además el Ministro será uno de los Vicepresidentes de la Comisión y se encargará de las responsabilidades que incumben a la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores. Su responsabilidad será «velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión»⁵⁴. El Ministro de Asuntos Exteriores de la UE también se hará cargo de la «coordinación de los aspectos civiles y militares de las misiones» de la UE⁵⁵. Sin olvidar que por encima de las responsabilidades que tiene en el Consejo y en la Comisión, representará a la Unión en el exterior en las materias de la PESC⁵⁶.

Queda por ver cómo el nuevo super-ministro cooperará con la otra creación de la Constitución, es decir, con el Presidente del Consejo Europeo, que además de presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo, «asumirá la representación exterior

⁵² HAGMAN, H.-C., *European Crisis Management and Defence: The search for capabilities*, Oxford University Press, Oxford, diciembre 2002, p. 53.

⁵³ Apartado 2 del artículo I-28 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

⁵⁴ Apartado 4 del artículo I-28 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

⁵⁵ Apartado 2 del artículo III-309 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

⁵⁶ Apartado 2 del artículo III-296 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Hay analistas que cuestionan la capacidad de una persona de realizar con éxito todas las tareas del Ministro de Asuntos Exteriores de la UE. Muy probablemente la cantidad de trabajo exigirá la introducción de varios sustitutos, que a su vez crearán problemas de coordinación y de credibilidad. Forsberg (2004) p. 17.

de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión»⁵⁷. Una cuestión abierta será también su relación con el Presidente de la Comisión que ha representado tradicionalmente la Unión en el exterior⁵⁸. Si estas novedades llegaran a ser una realidad, será preciso esperar para comprobar si el Ministro de Asuntos Exteriores será capaz de consolidar la coherencia entre los aspectos civiles y militares de las operaciones de la Unión superando la vieja competición entre el Consejo y la Comisión.

Si el esfuerzo de la Unión de desarrollar una política exterior europea más coherente llegará a ser un éxito o un fracaso dependerá también del futuro servicio europeo de acción exterior y de su capacidad de formar un puente entre los dos pilares de la Unión⁵⁹.

Con el fin de mejorar y racionalizar las capacidades militares de los Estados miembros, el Tratado constitucional prevé la creación de una Agencia Europea de Defensa⁶⁰. La Agencia opera en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento y su tarea principal es fomentar la coordinación entre los Estados miembros en cuanto a sus necesidades armamentísticas. Además, ejerce la coordinación de los programas realizados por los Estados miembros, de los programas de investigación y de los programas de cooperación específicos⁶¹.

⁵⁷ Apartado 2 del artículo I-22 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Ha sido propuesto que el Presidente del Consejo Europeo se concentrara en la preparación e implementación de cuestiones non-PESC/PESD dejando así la mayor parte de la coordinación de la política exterior y de seguridad al Ministro de Asuntos Exteriores. Howorth (2004) p. 502.

⁵⁸ Howorth sugiere que el Presidente de la Comisión se concentre en la implementación de las políticas mientras el Ministro de Asuntos Exteriores se dedique a la presentación de las iniciativas y la elaboración de las políticas. Howorth (2004) p. 502.

⁵⁹ Apartado 3 del artículo III-296 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El nuevo servicio funcionará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales.

⁶⁰ Acción común del Consejo 2004/551/CFSP del 12 de julio de 2004. OJ L 245, 17.7.2004 p. 17. El Consejo Europeo de Salónica encomendó al Consejo la creación de una «Agencia de capacidades de defensa». Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003.

⁶¹ Fuera del marco de la Unión Europea los Estados europeos llevan a cabo diferentes formas de cooperación militar. Los mecanismos más importantes son la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCA), el Acuerdo marco para la reestructuración de la industria de defensa (LOI), el Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAE) y la Organización de Armamento de Europa Occidental (OAE). En cuanto a la cooperación militar europea, algunos Estados miembros de la Unión han creado unidades militares multinacionales que disponen de los Cuarteles Generales o de Estados mayores propios, por ejemplo: Eurocorps, Eurofor, Euromarfor, Grupo Aéreo Europeo, División multinacional y el Estado mayor del cuerpo germano-neerlandés. Además, existen otras formaciones multinacionales que no disponen de los Cuarteles Generales propios (por ejemplo, la fuerza anfibia británico-neerlandesa y la fuerza anfibia hispano-italiana), así como unidades militares multinacionales (por ejemplo, NORDCAPS).

Queda por ver en qué medida la Agencia puede influir a los Estados miembros y si podrá promover iniciativas europeas comunes⁶². El éxito de la Agencia dependerá principalmente de su capacidad de cooperar con los organismos que todavía quedan fuera del marco de la UE, y así crear más coherencia a nivel europeo⁶³. A largo plazo la Agencia podría abrir un camino a la inclusión de estos organismos en el marco de la UE. De igual manera la Agencia podría participar en la posible comunitarización del mercado de armamento⁶⁴.

Otro mecanismo con que se intenta consolidar coherencia en nivel europeo, ha sido introducida en el texto del Tratado constitucional en la forma de una cooperación estructurada permanente. Los Estados miembros han decidido permitir el establecimiento de una cooperación estructurada permanente entre los Estados miembros que disponen de capacidades militares de más elevado nivel y que se comprometen a realizar misiones más exigentes⁶⁵. La participación en esta «Euro-zona militar» está abierta a todos Estados miembros interesados que se comprometan a desarrollar sus capacidades militares y aportar bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate para las misiones de gestión de crisis⁶⁶.

Los Estados miembros interesados deben comprometerse a aproximar sus instrumentos de defensa; tomar medidas concretas para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas; y participar en el desarrollo de programas comunes en el marco de la Agencia europea de defensa⁶⁷.

Los Estados miembros que deseen participar deberán notificar su intención al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores. En el plazo de tres meses una decisión europea establecerá esta cooperación, fijando por mayoría cualificada la lista de Estados miembros participantes. Será posible adherirse en una fase posterior e incluso salirse de esa cooperación. Si un Estado miembro participante ya no cumple los criterios o ya no puede asumir los compromisos, su participación en la cooperación estructurada permanente puede ser suspendida⁶⁸. Aparte de la constitución del grupo, su ampliación, su reducción o la suspensión de un miembro, todas las demás decisiones europeas o las recomendaciones del Consejo en el marco de esta cooperación se adoptarán por unanimidad de los Estados participantes.

A primera vista, la cooperación estructurada permanente, que aparece en el Tratado constitucional solamente en conexión con la política común de seguridad y de-

⁶² DIEDRICHES y JOPP (2003) p. 26.

⁶³ HOWORTH (2004), p. 499.

⁶⁴ DIEDRICHES y JOPP (2003) p. 29.

⁶⁵ Apartado 6 del artículo I-41 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

⁶⁶ Artículo 1 del Protocolo 23 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

⁶⁷ Artículo 2 del Protocolo 23 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

⁶⁸ Apartado 4 del artículo III-312 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

fensa, parece un mecanismo complicado y exigente. Sin embargo, «los criterios más elevados de capacidades militares» y «los compromisos más vinculantes» están definidos de tal manera que casi todos los Estados miembros están autorizados a participar. Y la situación, en que un Estado miembro sería suspendido de la cooperación es difícilmente imaginable⁶⁹.

Durante las negociaciones había interés entre los Estados miembros más grandes de crear un tipo de «directorio», «Consejo de Seguridad Europea» o «triumvirato» dentro de la Unión. La iniciativa no prosperó y según el Tratado constitucional el criterio para la creación de una cooperación estructurada permanente debe ser sustancial y no depender de un grupo de países predeterminado. Por lo tanto no pone en peligro la coherencia interna de la Unión⁷⁰. Más bien se puede preguntar si la cooperación estructurada permanente en su forma actual es suficientemente atractiva para los Estados que podrían tener capacidades para avanzar en la integración más rápidamente.

7. LA POTENCIAL ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA CON RUSIA

El fundamento de las relaciones UE-Rusia es el Acuerdo de Asociación y Cooperación, en vigor desde el 1 de diciembre de 1997. Con el acuerdo se establecen el marco institucional de las relaciones bilaterales y los objetivos comunes, tales como la creación del espacio común de libre comercio y el fortalecimiento del diálogo político. Otro documento central es la estrategia común de la Unión Europea que define varios medios para poder apoyar la consolidación de la democracia, la reconstrucción económica y el Estado de Derecho en Rusia. Además, la estrategia común incluye la idea de facilitar la participación de Rusia en las misiones de Petersberg⁷¹.

Las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa han sido desarrollados a la sombra de las relaciones transatlánticas, principalmente en Cumbres que se celebran dos veces al año. A pesar de unos avances⁷², el progreso ha sido lento y los

⁶⁹ Recordando las dificultades de la Comisión a controlar el nivel del déficit público de Alemania y Francia se puede imaginar problemas que se deberían enfrentar en un sector que es puramente intergubernamental. BENOIT (2005) p. 160.

⁷⁰ FORSBERG (2004) p. 24.

⁷¹ Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia, Parte II, Artículo 3 b), OJ L 157/1 24.6.1999.

La vigencia de la estrategia fue prolongada hasta 2004. Como respuesta a la estrategia común, Rusia presentó su estrategia de medio plazo sobre las relaciones entre la Federación Rusa y la Unión Europea en 1999 en que Rusia no adoptó una posición firme sobre el desarrollo de la dimensión militar de la Unión. Sobre las posiciones rusas, por ejemplo, Hiski Haukkala y Sergei Medvedev (eds.), «The EU Common Strategy on Russia: Learning the Grammer of the CFSP» (2001) 11 Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2001.

⁷² En la Cumbre de Moscú en mayo 2002, se identificaron áreas de cooperación concretas, entre ellas el uso de la capacidad de transporte aéreo estratégico de Rusia en las misiones de la PESD, la participación de Rusia en la Misión de gestión de crisis en Bosnia y Herzegovina y el nombramiento de un militar ruso en el Estado Mayor de la UE. En la Cumbre en St. Petersburgo en mayo 2003 se decidió

resultados limitados. El proceso ha sido criticado por la falta de sustancia y por la rigidez e ineficiencia institucional en la ejecución⁷³.

La cooperación pareció dar un paso adelante en la Cumbre organizada en Moscú el 11 de mayo de 2005, donde las partes adoptaron cuatro «road maps», uno de ellos sobre el espacio común de seguridad externa⁷⁴. Para responder a los desafíos internacionales y regionales, tales como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y los conflictos regionales y locales, las dos partes se comprometen a fortalecer el diálogo político y la cooperación en las operaciones de gestión de crisis.

A pesar de la reciente activación del diálogo político, permanecen factores que dificultan la cooperación entre la Unión Europea y la Federación rusa⁷⁵. Para que la UE pueda alcanzar su objetivo de «más cooperación», es preciso ir más allá de las declaraciones políticas e iniciar proyectos concretos⁷⁶. La UE debe tener una estrategia exhaustiva que incluya diferentes niveles y perspectivas de tiempo.

8. CONCLUSIONES

Durante los últimos cinco años, la Unión Europea ha alcanzado resultados importantes en el desarrollo de la política común de seguridad y defensa. Los Estados miembros han conseguido establecer las estructuras necesarias para la realización de las misiones de gestión de crisis dirigidas por la Unión Europea y han podido demostrar su capacidad operativa en varias misiones en los Balcanes y en África. Sin embargo, a la luz de los objetivos estratégicos referidos en la Estrategia Europea de

intensificar la cooperación en cuestiones de protección civil. Además, fue confirmada la voluntad de dos partes de cooperar en la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. EU-Russia Summit, St. Petersburg, 31 May 2003, Joint Statement, 9937/03 p. 6.

⁷³ «More substance Needed in Relations with Moscow, Say Ministers», *European Report*, 16 April 2003. KARAGANOV, Sergei, «Russia, Europe and New Challenges» en *Russia in Global Affairs*, 1/2003, pp. 19 a 30. FORSBERG (2004), p. 25.

⁷⁴ En el documento la UE y Rusia reconocen su responsabilidad común sobre el orden internacional basada en el multilateralismo efectivo; se comprometen a cooperar para fortalecer la ONU y la eficiencia de organizaciones regionales.

⁷⁵ Desde el punto de vista ruso, las relaciones con los Estados Unidos y la OTAN siguen siendo más importantes que la relación con la UE. Además, la UE no es un Estado-nación tradicional con un centro de poder fácilmente identificable y Rusia obviamente prefiere negociar directamente con los Estados miembros más grandes pasando las estructuras de la UE. También, ha sido difícil para Rusia identificar sus intereses nacionales en cuanto a la política europea de seguridad y defensa. Por otra parte, existe una clara diferencia de prioridades entre la UE y Rusia: mientras la UE destaca la importancia de valores como la democracia, derechos humanos, orden económico y multilateralismo, Rusia prefiere tomar como punto de partida los intereses comunes.

⁷⁶ Existe conflictos actuales y potenciales en el territorio de la Comunidad de Estados Independientes, pero apenas se puede imaginar que la UE condujera una misión de gestión de crisis en la región, que tradicionalmente pertenece a la esfera de interés de Rusia. La situación es diferente en los Balcanes que es la región de interés común y así ofrece un inicio lógico para la cooperación.

Seguridad, la política común de seguridad y defensa parece fragmentaria y delimitada. Además, el éxito de la política común de seguridad y defensa ya no depende tanto del desarrollo de las capacidades militares y civiles de la Unión. En su lugar, la atención debería fijarse más en la falta de coherencia⁷⁷. Los mecanismos de la política de cooperación para el desarrollo y de política común de seguridad y defensa deberían ser sincronizados para que se pueda alcanzar a nivel europeo una política exterior más eficiente.

Según la Estrategia Europea de Seguridad, la Unión Europea debe defender la seguridad de la Unión y promover sus valores. Hasta hoy la Unión Europea se ha limitado a reaccionar ante las necesidades expresadas por las Naciones Unidas o por otros foros de cooperación internacional sin tener una visión política propia sobre los objetivos y ambiciones de la Unión Europea a nivel mundial. La Unión debería desarrollar su propia agenda que parte del papel que la UE quiere tener en la prevención de conflictos. La función de prevención de conflictos más fuerte haría posible la planificación más exacta de las actividades de la política europea de seguridad y defensa en su conjunto, que a su vez haría posible alcanzar los objetivos políticos de la PESC que últimamente fortalecería el reconocimiento internacional de la Unión⁷⁸.

Reconociendo el hecho de que la política común de seguridad y defensa sigue siendo firmemente intergubernamental hay que destacar que la UE ha dado su primer paso simbólico hacia la defensa colectiva cuando adoptó la cláusula de solidaridad en marzo de 2004⁷⁹. La cláusula se queda lejos del contenido de los compromisos acordados en el marco de la OTAN, pero sin embargo amplía el contenido de la política común de la seguridad y defensa fuera del contexto tradicional de las misiones de gestión de crisis. Aunque parece un poco ingenuo hablar de la defensa común europea en el ambiente político actual, hay que tomar en cuenta que la OTAN está dirigiendo su interés cada vez más fuera de Europa y, por lo tanto, en un futuro no muy lejano debemos estar preparados para hablar sobre la defensa común en el marco de la Unión Europea⁸⁰.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue redactado con mucho esfuerzo y con el deseo de proveer a la Unión Europea el marco legal e institucional en que la Unión podrá llevar a cabo de manera más eficiente sus políticas y entre ellas la política común de seguridad y defensa. El documento firmado ha representado un pragmático intento de fortalecer la unidad respetando al mismo tiempo la diversidad de los Estados miembros en este sector que toca el corazón de la soberanía nacional.

⁷⁷ KEANE (2005) p. 96.

⁷⁸ KEANE (2005) p. 98.

⁷⁹ «Declaration on Combating Terrorism», Consejo Europeo, Bruselas, el 25 de marzo de 2004. [//ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/79635.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/79635.pdf)

⁸⁰ «La Unión Europea necesita una defensa común y la debemos crear lo antes posible», HÄGLUND, G., *Euroopan puolustus*, Gummerus, Helsinki, 2004.

Después del fracaso en el proceso de ratificación del Tratado constitucional, es difícil ser optimista en cuanto a su futuro. Esto, sin embargo, no significa que la política común de seguridad y defensa no seguiría adelante. Los Gobiernos europeos han sido firmes sobre la necesidad de avanzar en la integración en este sector. Además, varios elementos de la seguridad y defensa incluidos en el Tratado constitucional podrán ser o ya han sido implementados independientemente del destino del Tratado constitucional. Por ejemplo, la Agencia Europea de Defensa ya ha sido puesta en marcha en julio de 2004 por las decisiones del Consejo Europeo de Bruselas de 2003 y 2004. La cláusula de solidaridad fue también adoptada separadamente en marzo de 2004. El puesto del Ministro de Asuntos Exteriores de la UE podría ser creado *de facto* por el nombramiento de la misma persona en los puestos de Comisario de Relaciones Exteriores y Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad Común. La cooperación estructurada permanente ya está tomando forma en las Agrupaciones Tácticas que la UE ha decidido crear para mejorar su capacidad de reacción rápida.

La Unión Europea ha conseguido agrupar una importante cantidad de capacidades militares y civiles de los Estados miembros para crear una reserva que hará posible llevar a cabo varias misiones de gestión de crisis en diferentes partes del mundo simultáneamente. Pero para asegurar el reconocimiento internacional de la política exterior y de seguridad común y el éxito de la política europea de seguridad y defensa, la Unión deberá actuar más proactiva y decisivamente. Es decir, vincular las capacidades militares de diferentes países europeos tiene sentido solamente si en el nivel político existe un consenso sobre el papel internacional de la UE y sobre el papel que los instrumentos militares juegan en ese contexto y en conexión con otros medios de prevención de conflictos. Lamentablemente, a pesar de los éxitos obtenidos en las misiones de gestión de crisis realizadas, actualmente en Europa faltan la visión, valor y liderazgo necesarios para que la Unión Europea pueda desarrollar todo su potencial en el sector de la seguridad y defensa.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ VERDUGO, M., *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2004.
- AYALA, J. E., de, «La política europea de seguridad y defensa», *Política Exterior*, Vol. 104, marzo-abril 2005, págs. 47 a 61.
- BARDAJÍ, R., «Defensa europea: mitos y realidad», Grupo de Estudios Estratégicos, En letra impresa núm. 134, Madrid, julio 2003.
- BENOIT, L., «La politique de sécurité et de défense commune dans le Traité instituant une constitution pour l'Europe» en *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, N° 486, mars 2005, págs. 155 a 162.

- BISCOP, S., «Able and willing? Assessing the EU's Capacity for Military Action» en *European Foreign Affairs Review*, Nº 4, Vol. 9, winter 2004, págs. 509 a 527.
- CEBADA ROMERO, A., PÉREZ GONZÁLEZ, C., *El alto representante de la PESC y la nueva política europea de seguridad y defensa*, Dykinson, Madrid, 2003.
- DIEDRICHS, U., JOPP, M., «Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP work», *The International Spectator*, Vol. 38, núm. 3, julio-septiembre 2003 págs. 15 a 30.
- DUKE, S., «The European Security Strategy in Comparative Framework: Does it Make for Secure Alliances in a Better World?» en *European Foreign Affairs Review*, Nº 4., Vol. 9, winter 2004, págs. 459 a 481.
- DUMOULIN, A., MATHIEU, R., SARLET, G., *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD): De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruselas, 2003.
- FORSBERG, T., «The EU-Russia Security Partnership: Why the opportunity was missed», en *European Foreign Affairs Review*, Nº 2, Vol. 9, summer 2004, págs. 247 a 267.
- FORSBERG, T., «Security and Defense Policy in the New European Constitution: A Critical Assessment» en *The Quarterly Journal*, Vol. III, Nº 3, September 2004, págs 13 a 27.
- GARCÍA PÉREZ, R., *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, UNED, Madrid, 2003.
- GARRIDO REBOLLEDO, V. (Coord.), *El Futuro de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Europea*, Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, 2002.
- GISCARD D'ESTAING V., *Constitution européenne et sécurité internationale*, Editions economica, Paris, 2004.
- HÄGGLUND, G., *Euroopan puolustus*, Gummerus, Helsinki, 2004.
- HAGMAN, H.-C., *European Crisis Management and Defence: The search for capabilities*, Oxford University Press, Oxford, diciembre 2002.
- HAINÉ, J.-Y., «From Laeken to Copenhagen: European Defence: core documents Vol. III» *ISS Chaillet Papers* núm. 57, february 2003.
- HOWORTH, J., «The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility» en *European Foreign Affairs Review*, Nº 4, Vol. 9, winter 2004, págs. 483 a 508.
- ISAKOVA, I., «ESDP after the EU Constitution» en *The RUSI Journal*, Vol. 150, No. 1, February 2005, págs. 33 a 37.
- KEANE, R., «European Security and Defence Policy: From Cologne to Sarajevo» en *Global Society*, Vol. 19, No. 1, January 2005, págs. 89 a 103.
- PALOMARES LERMA, G. (Ed.), *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- SALMON, T., SHEPHERD, A., *Toward a European Army: a military power in the making?*, Boulder: Lynne Rienner, 2003.