

PROBLEMAS Y POSIBLES SOLUCIONES DE LA PSDC

Por SAMUEL PELLICER BERGÓS
y ANÍBAL VILLALBA FERNÁNDEZ

Introducción

Al asomarnos a la vieja Europa, cubierta por las cicatrices de mil y un conflictos, aún nos sigue sorprendiendo la titánica empresa de hacer coincidentes los objetivos particulares de las diferentes naciones con las que suponemos aspiraciones comunes, que redundan en provecho del todo y, por supuesto, de las partes de ese gran rompecabezas al que llamamos Europa.

Es una extraña coincidencia, si es que se puede mencionar esta palabra en las relaciones internacionales sin que nos asalte el rubor, que la Unión Europea (UE) haya definido en el Tratado de Maastrich a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), como uno de los tres pilares de la Unión en unos momentos de profunda convulsión política, económica y social en el continente.

Europa, después de la desaparición del mundo bipolar, está comenzando a madurar la idea de que medio continente no puede vivir permanentemente de espaldas a la otra mitad y que, por consiguiente, es necesario estructurar los mecanismos que faciliten una mayor integración económica, política, cultural y social; y, como no, transformar una seguridad basada en la política de bloques en un concepto de seguridad de carácter integrador que se convierta en un marco de referencia estable.

La impotencia de Europa a la hora de adoptar una política coordinada en el conflicto que asola la antigua Yugoslavia es un ejemplo dramático que

pone de manifiesto de manera perentoria cuán lejos se está aún de poder hablar con una sola voz en la esfera internacional cuando cohabitan intereses tan contrapuestos en las potencias que ostentan el poder real, tanto en el seno de la UE como en el resto del continente.

El desmoronamiento de la antigua Unión Soviética y de los países que conformaban el Pacto de Varsovia ha conseguido crear la ilusión de que los problemas que afectan a la seguridad habían momentáneamente desaparecido, dando paso a cuestiones de carácter puramente político o económico e incluso de carácter técnico-jurídico.

Si bien es verdad que el reto de reequilibrar las economías dirigidas de estos países hacia modelos de corte occidental era y es el más importante, a la vez que la raíz de profundos descontentos e inseguridades en los países del Este, también se ha demostrado que si no proporcionamos un marco de seguridad que permita cierta estabilidad, estas reformas estarán condenadas al fracaso o, al menos, a sufrir un largo proceso de ajustes y retrocesos.

Otros factores de desequilibrio hunden sus raíces en lo más profundo de la historia y tratan de aspectos relativos a la seguridad de las fronteras, a las minorías étnicas, y a los nacionalismos emergentes que resurgen con fuerza avivados por la destrucción del sistema de la política de bloques que los mantenía dentro de unos márgenes controlables, así como se ven favorecidos por los graves desequilibrios económicos.

De igual forma, los movimientos migratorios están ocasionando un paulatino cambio en la mentalidad de sociedades que antaño hacían bandera del espíritu de acogida y que en la actualidad se replantean seriamente un cambio en sus políticas de aceptación de la emigración, cuando no se han vuelto abiertamente hostiles, reclamando en algunos casos como el Frente Nacional en Francia la vuelta a la «pureza de sangre», dando lugar al crecimiento de movimientos xenófobos y racistas en naciones de probada rai-gambre democrática.

Pero no sólo hay problemas hacia el Este. La ribera sur mediterránea es un profundo foco de inestabilidad con una Unión del Magreb Árabe, más nominal que efectiva, y unos graves conflictos en Argelia que han desarticulado a la sociedad argelina y cuyo final no se vislumbra próximo, con un Frente Islámico de Salvación (FIS) apoyado por una parte importante de la población y que aspira a convertir a Argelia en el primer país integrista islámico del Magreb. Libia, de igual forma, tampoco favorece la estabilidad en

la región, estando llamada a convertirse en un problema endémico en el área.

Oriente Medio, tradicional hervidero de conflictos, se encuentra por su parte en una profunda reestructuración política tras los acuerdos del Gobierno de Israel con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), la firma del Acuerdo de Washington y el inicio del establecimiento de los palestinos en Gaza y Jericó; no obstante, el proceso no se encuentra exento de riesgos, aunque actitudes como la de Jordania e incluso Siria, respecto a Israel y el proceso de paz, hacen que al menos se vislumbre el camino hacia una solución más estable en el tiempo.

No quisiera terminar estas líneas introductoras sin hacer referencia a un riesgo para la seguridad europea que normalmente no es reconocido como tal, pero que indudablemente afecta a la esencia misma de Europa y que es compartido en sus diferentes formas y niveles por los países de la UE, el terrorismo, fenómeno que requiere acciones coordinadas desde un punto de vista político para que pueda ser erradicado de los diferentes países; tarea nada sencilla por otra parte al tener estos movimientos terroristas connotaciones muy específicas en cada una de las naciones europeas.

¿Es la PESC la solución a todos estos problemas y la panacea que resolverá cualquier otro conflicto? Evidentemente no, pero lo que puede ser la PESC es un punto de partida que permita a la UE proyectar sus intereses de una forma coordinada y trabajar con otras instituciones en la creación de un marco de seguridad que permita el progreso no ya de los miembros de la Unión sino de la misma Europa.

La política de seguridad común y la cohabitación de estructuras de seguridad

Durante la guerra fría la filosofía de la seguridad europea estuvo basada en la Doctrina Harmel, esto es, el mantenimiento de una seguridad basada en unas potentes y eficaces fuerzas militares en combinación con una política de diálogo, quedando los aspectos políticos y económicos relegados y colocados fuera de la política de seguridad debido a las profundas diferencias estructurales entre el Este y el Oeste.

En el momento actual esta dimensión ha cambiado radicalmente. Hoy en día la seguridad debe ser definida de una manera más amplia, teniendo en cuenta que los aspectos políticos, económicos y sociales son en el

momento actual factores que influyen de forma poderosa en la estabilidad de los pueblos y que afectan directamente a la seguridad en su vertiente militar y de defensa. Los casos de los conflictos regionales limitados, cuyo ejemplo más evidente aparece en la guerra de los Balcanes, ofrecen asimismo poco margen a la esperanza; sin olvidar la inestabilidad que permanece en algunos países del centro y del este europeo así como la inseguridad proveniente del sur.

¿Cuál sería la forma más adecuada de aumentar en la actualidad los niveles de seguridad en Europa? Quizás el primer paso consistiría en establecer y potenciar los mecanismos que permitan un adecuado desarrollo de las naciones del este europeo y de los países de la ribera sur mediterránea, a la vez que se les permite paulatinamente incorporarse a los que lo deseen a las instituciones comunitarias en sus aspectos políticos, económicos y de seguridad. No obstante, esto requiere algo más que declaraciones formales, créditos blandos o limitados programas de cooperación; necesita, sobre todo, de la voluntad política para llevarlo a cabo, lo que choca con los intereses particulares de miembros de la UE en distintos aspectos.

Por otra parte no se puede despreciar la dimensión militar de la seguridad, y se ha de reconocer que, después de la desaparición del Pacto de Varsovia, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se ha convertido en la única referencia de estabilidad en el aspecto militar en el continente europeo, encontrándose en el proceso de redefinir su papel específico en la emergente Europa y en la arquitectura internacional de seguridad.

La Alianza Atlántica ha sabido permanecer como un instrumento útil al equilibrio europeo, adaptándose a la desintegración de la amenaza tradicional y encarando los nuevos riesgos surgidos con pragmatismo y soluciones imaginativas, especialmente en lo que se refiere a los países del este de Europa, lo que se remarca por el trabajo realizado en el seno del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN).

De igual forma, la OTAN y sus países miembros han declarado sucesivamente en Oslo y en Bruselas su voluntad de participar en misiones de mantenimiento de la paz, auspiciadas por la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) o las Naciones Unidas (NNUU), así como su disposición a proporcionar fuerzas para implementar las resoluciones del Consejo de Seguridad de las NNUU.

Por último, con su iniciativa de Asociación para la Paz, la Alianza ha encontrado una amplia respuesta de países que se han adherido a la misma. Esta Asociación se ha convertido en una fórmula muy eficaz que permite mantener con la OTAN unas relaciones «a la carta» que se están revelando extraordinariamente útiles a la hora de conseguir unas estructuras de corte democrático en los sistemas de seguridad y defensa de los países que pertenecían al Pacto de Varsovia. De igual forma, la Asociación para la Paz se está convirtiendo en un importante foro de consultas e intercambio de ideas que, sean o no la antesala para una plena integración en la Alianza Atlántica de estas naciones, favorece en gran medida el aumento de los parámetros de seguridad en Europa.

Siempre que hablamos de seguridad colectiva en Europa y en el mundo como un todo, surge el debate concerniente al papel de las NNUU, la CSCE, la OTAN, la Unión Europea Occidental (UEO), el Cuerpo del Ejército europeo y otras instituciones. Aunque es ciertamente importante el encontrar los mecanismos institucionales más adecuados para hacer frente a los diferentes riesgos, el conflicto en Bosnia-Herzegovina demuestra, sin embargo, que las claves de la seguridad colectiva son de naturaleza política y no institucional, de tal forma que nada puede sustituir a la voluntad política.

De igual modo, las cuestiones políticas en el campo de la seguridad tienen que integrarse con diferentes apreciaciones de valores e intereses, con las contradicciones entre los principios de soberanía nacional y la intervención legítima, así como con aspectos directamente relacionados con la posición de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o la de los países con capacidad para utilizar armamento nuclear.

De igual forma, es de destacar el posible choque entre diferentes culturas, tan distintas en su percepción del mundo como pueden ser la islámica, la occidental o la asiática oriental, que algunos analistas apuntan como causa futura de hipotéticos enfrentamientos. En este sentido, la tolerancia y el conocimiento mutuo despuntan como elementos esenciales para la concordia entre los pueblos.

La disyuntiva entre el papel que debe desarrollar la Nación-Estado en el mundo actual y los límites que deben existir en la autodeterminación de los pueblos, es otro elemento que debe ser definido con el objeto de favorecer la estabilidad.

En este complejo entramado es necesario crear una UE que sea capaz de definir su política exterior y de seguridad y de obrar en consecuencia. Qui-

zás en estos momentos no se debería tampoco efectuar demasiada presión en una completa integración militar y sea una utopía el hablar de Fuerzas Armadas europeas, no solamente por las reticencias de algunos países europeos —no únicamente los escandinavos— sino porque sería un error poner en peligro aspectos que se han manifestado de gran utilidad en el campo de la seguridad, como el vínculo transatlántico que proporciona la Alianza Atlántica.

Por el contrario, se deberían aprovechar las instituciones existentes en un proceso de «geometría variable» y potenciar el papel de las NNUU en beneficio de la paz mundial y la seguridad internacional. Este refuerzo del papel de las NNUU debería ir acompañado de una profunda reforma de esta institución, que se presume próxima, que recoja con más equilibrio la nueva situación geopolítica y los papeles emergentes de potencias como Japón o Alemania, a la vez que, sin mermar su capacidad operativa, democratice sus procedimientos de toma de decisiones suprimiendo gran parte de su carga burocrática.

No cabe duda del importante papel que la UEO realiza y el refuerzo que supone para la Alianza Atlántica este pilar europeo. La tendencia a que Europa asuma más competencias en la estructura de la seguridad occidental ha encontrado en la UEO el instrumento que le permite alcanzar su objetivo y afirmar su competencia en materia de seguridad y defensa.

Aunque la capacidad operativa de la UEO ha sido puesta más que en entredicho, especialmente en lo relativo a su actitud ante la crisis del Golfo y la de la antigua Yugoslavia, habiendo sido acusada de no asumir sus responsabilidades, hay que tener en consideración el hecho de que la UEO no tiene instrumentos militares propios ni ningún tipo de estructura de fuerzas, así como también es necesario reseñar las reticencias de ciertos Estados europeos que no eran partidarios de que esta Organización participase activamente y de una forma autónoma en Europa.

No obstante, la declaración de los países miembros de la UEO, al mismo tiempo que pertenecientes a la UE, sobre «el papel de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica» hecha pública al mismo tiempo que el Tratado de la Unión Europea (TUE) en la Cumbre de Maastrich, aclara en cierto sentido la posición de la UEO. De esta forma, en esta declaración de objetivos se señala la decisión de desarrollar la UEO en su doble cometido de componente de la defensa de la UE y como instrumento para reforzar el pilar de la OTAN; del mismo modo se acepta formalmente que la UEO asuma más competencias en el aspecto operativo.

Aunque ésta y otras declaraciones no acaban con la ambigüedad que subsiste con respecto a la situación de la UEO y las relaciones con la UE, la OTAN, la CSCE y las NNUU, es importante hacer mención al artículo XII del Tratado de creación de la UEO. El Tratado de colaboración en materia económica, social, cultural y de legítima defensa, firmado en Bruselas en marzo de 1948 hacía referencia a la vigencia del mismo durante 50 años y a que a su expiración cada una de las partes tenía el derecho de poner fin al Tratado en lo que le concerniera. Esta situación significa que 1998 puede ser considerado un año propicio para la puesta en práctica de un proceso de ajuste y reestructuración de la UEO y de la estructura de seguridad europea.

La CSCE, por su parte, después del éxito de la Conferencia de Viena, en enero de 1989, y en relación con el final de la política de bloques entre el Este y el Oeste, ha recobrado un nuevo impulso que puede llevarla a convertirse en un instrumento útil del refuerzo de las relaciones entre los países europeos. Es la Carta de París para una nueva Europa, adoptada por todos los países miembros de la CSCE en noviembre de 1990, la que ha formalizado este nuevo relanzamiento, recogiendo la creación de un Centro de Prevención de Conflictos en Viena, donde el objetivo se ajusta a la reducción de riesgos de conflictos, así como a intentar establecer una mayor transparencia en el factor puramente militar.

Otro aspecto interesante de la CSCE es que está siendo utilizada cada vez en mayor medida para legitimar las acciones desarrolladas por otras organizaciones, como fue el envío de observadores de la CE a la antigua Yugoslavia. De igual forma se quiere potenciar el auspicio de misiones de mantenimiento de la paz por parte de la CSCE, lo que se estima interesante siempre y cuando no existan conflictos de intereses con las misiones que pueda establecer NNUU.

No obstante y aunque la CSCE adolece de problemas estructurales que limitan su eficacia, como su elevado número de miembros, su carácter intergubernamental y la ausencia de órganos ejecutivos propiamente dichos —lo que reduce sus posibilidades de actuación—, sus competencias en los campos militares y el resto de los aspectos relacionados con la seguridad hacen que la CSCE pueda llegar a convertirse en una institución particularmente útil, que podría disfrutar de una adecuada autoridad en el marco de las organizaciones regionales en el marco del capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas.

La necesidad de un marco institucional único en materia de seguridad en la UE

El TUE ha marcado un importante hito al desarrollar, al menos de una forma embrionaria, los objetivos de la UE en materia de política exterior y de seguridad.

Uno de los cinco objetivos recogidos en el artículo B del Título I (Disposiciones comunes) menciona la necesidad:

«De afirmar su identidad en la escena internacional, especialmente por la puesta en funcionamiento de una política exterior y de seguridad común, que podría conducir, en el momento oportuno, a una defensa común.»

De otro lado, el artículo J. 1 del Título V (Disposiciones referentes a una política exterior y de seguridad común) estipula que «La Unión y sus Estados miembros definirán y pondrán en práctica una política exterior y de seguridad común... cubriendo todos los aspectos de la política exterior y de seguridad. Los objetivos de la política exterior y de seguridad común son:

- La salvaguardia de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión.
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros bajo todas sus formas.
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París.
- La promoción de la cooperación internacional.
- El desarrollo y el fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.»

Estos objetivos son mucho más ambiciosos y más específicos que los señalados en el Tratado de Roma o en el Acta Única Europea. «Definir y poner en práctica» tiene indudablemente un carácter de mayor firmeza que «Esforzarse en formular y poner en práctica en común», como especificaba el Acta Única Europea, además de que en esta última, dicha obligación se limitaba a la política exterior sin hacer referencia a una política de seguridad común. Por todo lo anterior se considera que estos objetivos y la referencia expresa a la defensa constituyen una evolución importante en

la UE, máxime cuando la actitud de algunos de sus miembros había sido hasta entonces tradicionalmente reticente ante los compromisos defensivos comunes.

Por otra parte, el proceso de toma de decisiones previsto en el Título V del TUE en materia de política exterior y de seguridad común, difiere de los procedimientos establecidos en los otros títulos del Tratado, pues las distintas instituciones de la UE no tienen las mismas responsabilidades con respecto a la PESC que poseen en relación a los demás aspectos políticos de la Unión. De hecho, desde un punto de vista institucional, el TUE no presenta radicales diferencias respecto al Acta Única Europea, dado que el doble sistema de la CE, con su política exterior por una parte y por otra con la política exterior de seguridad, permanece en cierto sentido vigente.

El Tratado insiste, no obstante, en la necesaria unidad y coherencia entre la PESC y el resto de las políticas de la Unión, tanto en el plano institucional como en el contenido de las mismas. De hecho, el artículo C del Título I, afirma que la Unión dispone de un marco institucional único que asegura la coherencia y la continuidad de las acciones establecidas con la finalidad de alcanzar sus objetivos; de igual forma señala más adelante que la Unión vigilará, en particular, la armonización de su acción exterior en el marco de sus políticas de acciones de política exterior, seguridad, economía y desarrollo, asignando al Consejo y a la Comisión la responsabilidad de asegurar esta coherencia.

Desde una perspectiva de las instituciones se constata una cierta mejora, puesto que el Consejo, en lo sucesivo, es el responsable de todas las cuestiones relativas a la PESC. De hecho, se intenta que estos aspectos no sean una vez más responsabilidad de reuniones especiales de los ministros de Asuntos Exteriores de las diferentes naciones, como ha ocurrido en lo relativo al Acta Única Europea. Sin embargo, quizás esta fusión de responsabilidades podría haber sido realizada en un nivel inferior para permitir que el Comité Político pudiera trabajar con el Comité de Representantes Permanentes de la CE (COREPER), lo que hubiera contribuido en gran medida a la coherencia requerida.

La UE y la UEO: una relación más estrecha

La declaración mencionada con anterioridad, hecha pública en Maastrich por los miembros de la UEO que al mismo tiempo pertenecen a la UE,

sobre el papel de la UEO y sus relaciones con la UE y la Alianza Atlántica, ha supuesto una redefinición del equilibrio entre las diferentes organizaciones.

Esta declaración, en su artículo segundo, indica que la UEO se desarrollará como componente de la defensa de la UE y como medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica, asignándole la misión de formular una política de defensa europea común y de velar por su puesta en práctica, al mismo tiempo que desarrolla su propia capacidad operativa.

En su artículo tercero, la declaración señala el objetivo de edificar por etapas la UEO con respecto a lo que se refiere a su papel como componente de defensa de la UE; a este fin se señala que la UEO estará preparada para elaborar y poner en práctica «según la petición de la UE» las decisiones y acciones de la Unión que tengan implicaciones en materia de defensa.

El objetivo de estos artículos se encamina hacia la reducción de la ambigüedad que caracterizaba a las relaciones entre la UE y la UEO. Las dudas en cuanto a la naturaleza de esta relación se veían de igual forma reforzadas en tanto en cuanto se efectuaba la evocación de un tercer protagonista: la Alianza Atlántica.

Aunque el artículo tercero parece conferir a la UEO un papel subordinado a la UE, el artículo segundo apuesta por la independencia de la UEO al otorgarle la competencia de formular una política de defensa europea común. Estas diferencias en la asignación de cometidos han llevado a otra interpretación, bastante extendida en el seno de la Unión, de tal forma que esta política de defensa europea común estaría limitada al desarrollo de su capacidad operativa, único aspecto en que la UEO conservaría cierta autonomía.

De igual forma, esta declaración apunta medidas concretas que pueden servir de marco referencial para las relaciones entre la UE y la UEO. También en su artículo tercero se previenen medidas tendentes a desarrollar unas más estrechas «relaciones de trabajo» entre ambas instituciones. Se señala asimismo que las fechas y lugares de reunión serán «sincronizados» y los métodos de trabajo «armonizados».

Se apuesta, del mismo modo, por una más estrecha cooperación entre por una parte el Consejo de la UEO y el Consejo de la Unión, y por otra entre las Secretarías Generales de ambas instituciones, queriendo establecer relaciones permanentes y, lo que se aprecia interesante, el armonizar la sucesión y duración de las Presidencias respectivas.

Asimismo, es necesario establecer las garantías necesarias a fin de garantizar que la Comisión de las Comunidades europeas sea informada con regularidad y, llegado el caso, sea consultada sobre las actividades de la UEO, en coherencia con las competencias asignadas a dicha Comisión respecto a la PESC.

Del mismo modo, parece muy conveniente impulsar una cooperación más estrecha entre la Asamblea Parlamentaria de la UEO y el Parlamento Europeo, al menos a nivel de la creación de grupos de trabajo o comisiones parlamentarias mixtas.

Es particularmente significativo señalar que el objetivo de instaurar las relaciones «de trabajo» y no establecer mecanismos jurídicos, ha pretendido subrayar en lo posible la independencia de la UEO. Esta autonomía aparece, de igual forma, en el hecho de que las instituciones de la UEO y de la Unión son consideradas en el mismo plano jurídico. De todas formas, la experiencia reciente pone de manifiesto que esta pretendida sincronización o la armonización suponen, *de facto*, la adaptación de la UEO a la UE.

El factor OTAN. Armonización de la política de seguridad común

Continuando con la declaración sobre «El papel de la UEO y sus relaciones con la UE y con la Alianza Atlántica», aparece el factor OTAN y la necesidad de despejar algunas incógnitas sobre la cohabitación de estas Organizaciones en el marco de una política de seguridad europea común.

En el artículo cuarto de esta declaración se enuncia el compromiso de desarrollar la UEO como medio de reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica. A este fin, la UEO se presta a intensificar el desarrollo de unas más profundas relaciones de trabajo con la OTAN y a reforzar el compromiso, las responsabilidades y la contribución de los Estados pertenecientes a la UEO en el seno de la Alianza. Se afirma, asimismo, que estos objetivos se efectuarán sobre la base de la transparencia y la complementariedad necesarias entre la identidad europea de seguridad y la Alianza Atlántica, afirmando que la UEO actuará en conformidad con las posiciones adoptadas por la Alianza.

Otro aspecto interesante, dentro de este mismo artículo, es el compromiso establecido por los Estados pertenecientes a la UEO de intensificar su coordinación, en el seno de la Alianza, sobre las cuestiones que representen un importante interés común. Esta afirmación, que refuerza en gran

medida el papel político de la UEO, quiere tender a introducir posiciones conjuntas en el seno de la UEO que permitan evitar desequilibrios en el proceso de consultas con la Alianza, que por otra parte permanecerá como principal foro político en materia de seguridad y defensa.

Está calculada ambigüedad en las relaciones entre la UEO y la OTAN, al igual que acontece entre la UEO y la UE, deja un amplio margen de manobra a todas las partes implicadas, pero a la vez plantea serias dudas acerca de si la pretendida armonización podrá llevarse a cabo, especialmente en situaciones de crisis en las que los intereses de las naciones pertenecientes a ambas Organizaciones puedan no ser convergentes.

Existen hoy en día múltiples interpretaciones relativas a la naturaleza de la UEO como «pilar europeo», planteándose si puede llegar a convertirse en un actor con relativa independencia en el seno de la Alianza o, por el contrario, se mantendrá como un anexo simbólico de la OTAN para satisfacer el *ego* de los europeos más puristas, no entorpeciendo de esta forma el vínculo transatlántico.

De otro lado, la «transparencia y la complementareidad» ¿Impiden o favorecen que la UEO tenga posiciones independientes y pueda efectuar acciones autónomas? No parece tarea sencilla el conjugar la necesidad de la UEO de «actuar en conformidad» con las posiciones adoptadas por la Alianza, con la posibilidad de «introducir posiciones conjuntas» en el seno de la Alianza Atlántica.

Además, cuando se señala la voluntad de sincronizar y armonizar las relaciones de trabajo entre la UEO y la OTAN y se habla de una estrecha cooperación entre las Secretarías Generales de la UEO y de la OTAN, parece evidente que, dado que esa sincronización ha de efectuarse de igual forma entre la UEO y la UE, deberán efectuarse ajustes a tres bandas, lo que complica sobremanera la ya suficientemente liada madeja de la seguridad común europea, a la vez que dificulta en gran medida la posibilidad de llegar a resultados concretos en el campo de la seguridad.

Con respecto al objetivo de reforzar las posibilidades de la UEO en el plano operativo, se ha dado a esta Organización la capacidad de examinar y determinar las misiones, la estructura y los medios apropiados para llevarlas a cabo. Todo esto sin que las Unidades militares dejen a un lado la «doble gorra» que les permita intervenir bajo la bandera OTAN o UEO según se disponga.

Esta situación ha llevado a crear una Célula de Planificación de la UEO, celebrar reuniones de nivel de Jefatura de Estado Mayor de países de la UEO y a intentar una más estrecha cooperación a nivel militar, especialmente en los campos de la logística, el transporte, la instrucción y la inteligencia estratégica. De todas formas, esta tarea se ha visto llena de situaciones anómalas, con avances y retrocesos debido a la indefinición de las responsabilidades de las diferentes instituciones, lo que unido a la época de recesión económica por la que atraviesa Europa, hace que no se considere conveniente efectuar fuertes inversiones en estructuras que se sienten satisfechas por la Alianza Atlántica.

De otro lado, y buscando en algún sentido no dejar a ninguna nación al margen de foros en los que se traten aspectos relativos a la seguridad, se han intentado armonizar las estructuras. De esta forma, los Estados que son miembros de la UE pero no pertenecen a la UEO han sido invitados a adherirse a esta última organización, según las condiciones a convenir, en el marco del artículo XI del Tratado de Bruselas modificado; o a convertirse en miembros asociados de la UEO si lo desean. Al mismo tiempo, el resto de miembros de la OTAN han sido invitados a convertirse en miembros asociados de la UEO, de tal forma que esta situación les permita participar plenamente en las actividades de la UEO.

Todo este entramado, que tiene por telón de fondo el grado de independencia que debe adquirir la UEO con respecto a la UE y a la Alianza Atlántica, solamente lo irá desvelando la práctica política; pero en cierto sentido la UEO podría servir de catalizador para las relaciones entre la UE y la OTAN, de tal forma que podría convertirse en un útil instrumento capaz de aproximar ambas instituciones y de profundizar en la identidad europea de defensa, al mismo tiempo que se potencia la solidaridad atlántica.

El proceso de toma de decisiones en la PESC. Un tortuoso camino

A la hora de dar forma e implementar una decisión con respecto a la PESC, nos encontramos con un alambicado proceso en el cual los diferentes niveles decisorios aparecen entremezclados, de tal forma que el resultado no promete ser el más satisfactorio y, desde luego, su eficacia se va a ver limitada.

Es preciso diferenciar, en primer lugar, entre las actividades de política exterior de la UE (política comercial, de desarrollo, etc.) y las que tienen

lugar en el marco de la PESC. De igual forma, dentro de la PESC se deberá distinguir la cooperación intergubernamental en cuestiones «de interés general» de la tendencia comunitaria hacia la cooperación «en los ámbitos en que los Estados miembros tienen intereses importantes en común» (artículos J. 1 y J. 2 del TUE). Aunque la PESC, cuyo desarrollo y aplicación incumbe a la Unión y a los Estados que pertenecen a la misma, podrá abarcar «todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad.» (artículo J. 1)

En un primer estadio de decisión, la competencia correrá a cargo del Consejo de Ministros de Exteriores de la Unión, aunque la Comisión Europea adquiere también cierto poder de incitativa. Los ministros decidirán por unanimidad qué áreas son susceptibles de una «acción común» y establecerán —también por unanimidad— las líneas generales de éstas y qué detalles pueden ser en cambio adoptados por mayoría cualificada.

El Consejo, no obstante, desarrolla una doble función al ser un órgano tanto de carácter decisorio como ejecutivo. Por un lado el Consejo tomará las decisiones para definir y ejecutar la PESC, y por otro la Presidencia del Consejo (apoyada por los otros dos miembros de la «troika comunitaria») será responsable de ejecutar las acciones comunes y de representar a la Unión en el exterior. Es digno de señalar que esta combinación de funciones «legislativa» y ejecutiva del Consejo, tanto en la Unión como en lo referente a la PESC, no se encuentra sujeta al control parlamentario en su vertiente ejecutiva.

En la PESC se está aún lejos de otorgar el derecho de iniciativa al Parlamento Europeo, aunque recientemente se ha institucionalizado la facultad de dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo. De momento, el Parlamento Europeo podría tratar de incluir sus propuestas dentro de las iniciativas de la Comisión, lo que, por otra parte, con el apoyo a las iniciativas de la Comisión, conseguiría ir desarrollando la coherencia de la PESC con las políticas comunitarias.

Por lo que se refiere a las iniciativas de los Estados, parece perfilarse una tendencia a la formulación binacional de políticas —en la que la diplomacia francesa es especialmente activa— que luego serían elevadas al Consejo. Si bien estas iniciativas pueden favorecer el estudio previo de problemas flexibilizando de esta forma la rígida estructura de promoción de iniciativas, con lo que se consigue un mayor dinamismo, hay que tener en cuenta el peligro que supone que los Estados más poderosos de la UE definan determinadas esferas de influencia, lo cual seguramente no favo-

recería los intereses generales de la Unión, máxime si se considera que existen instancias preparatorias en las que pueden participar todos los miembros de la UE.

El Consejo, generalmente, toma sus decisiones por unanimidad (apartado 2 del artículo J. 8). En este punto existen tres excepciones:

1. Las cuestiones de procedimiento podrán ser decididas «por mayoría simple» (apartado 2 del artículo J. 8).
2. Una vez tomada una decisión unánime en el marco de la PESC, el Consejo podrá, de acuerdo con el artículo 228a del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, interrumpir o reducir las relaciones económicas entre terceros países por mayoría cualificada.
3. Adoptada la decisión (unánime) sobre la ejecución de una acción común, «el Consejo determinará las materias sobre las cuales las decisiones hayan de tomarse por mayoría cualificada».

En una declaración anexa al Tratado de Maastrich, los Estados miembros de la CE manifiestan su voluntad de abstenerse, «en la medida de lo posible», de impedir una decisión unánime cuando exista mayoría cualificada en favor de dicha decisión.

A la vista de los duros debates en torno a este procedimiento que tuvieron lugar en la conferencia intergubernamental, y de la experiencia en los temas de medio ambiente (donde la regulación es equiparable y el Consejo decidió casi siempre por unanimidad), la aplicación del procedimiento establecido parece bastante cuestionable, por lo que cabe poner en duda la capacidad de actuación de la Unión en materia de PESC.

El Parlamento Europeo ha exigido repetidamente que las decisiones de la PESC sean tomadas por mayoría cualificada, pero contemplando al mismo tiempo la posibilidad de desvincular de las políticas o acciones comunes a los Estados miembros, empleando para ello el mismo tipo de mayoría.

Puesto que cualquier Estado miembro, en virtud del principio de unanimidad, dispone en la práctica de un derecho de veto, en el Tratado no se ha recogido una cláusula de *opting out* de ese tipo. De todas formas, cualquier Estado miembro puede exigir al Consejo que delibere cuando «tenga dificultades importantes para aplicar una acción común». El Consejo buscará soluciones que no podrán ser contrarias a los objetivos de la acción, ni mermar su eficacia (artículo J. 3).

De esta forma, y como consecuencia de este intrincado procedimiento, será bastante complejo, en el seno de la UE con respecto a la PESC, la

toma de decisiones que se precisen con urgencia, e incluso dificultará el poder llegar a tomar decisión alguna, lo que en el campo específico de la seguridad adquiriría proporciones sin duda de mayor dificultad.

Conclusiones

Nos encontramos viviendo unos momentos de profundas convulsiones en el equilibrio geoestratégico mundial. El largo período de la política de bloques ha dado paso a un «desorden organizado» cuyos vectores económicos, políticos y sociales han variado sus parámetros de una manera radical. El desmoronamiento de los esquemas clásicos de mitad de siglo nos obliga a adoptar soluciones imaginativas, a la vez que nos exige una gran responsabilidad.

La seguridad, hoy más que nunca, adquiere una dimensión que abarca aspectos que hasta ahora eran tratados solamente de forma marginal, entrando de lleno en aspectos de política de cooperación y desarrollo, con ribetes marcadamente económicos, políticos y jurídicos. La seguridad en Europa pasa necesariamente por establecer políticas que ayuden a las economías del centro y del este europeo, aproximando sus parámetros políticos y de defensa a modelos de corte democrático compatibles con el resto de Europa.

La iniciativa de la UE en relación con el establecimiento de una PESC debe saludarse como un paso más en la construcción integral de Europa. No se puede avanzar en aspectos puramente económicos, políticos o técnico jurídicos dando la espalda a las referencias de seguridad, que deben proporcionar el marco estable para el desarrollo de la UE y de los Estados que la conforman.

Es evidente, por otra parte, que la PESC no es la varita mágica capaz de solucionar todos los problemas relacionados con la seguridad en Europa, pero sí puede convertirse en una referencia que intente ajustar las diacronías y haga concurrentes las distintas políticas de los miembros de la UE en materia de política de seguridad.

En este contexto, la PESC, en los aspectos que conciernen a la seguridad, no debería dejar atrás mecanismos que se han probado eficaces ni instituciones con una gran proyección en la esfera de la seguridad colectiva, intentando hacer compatibles estructuras que se complementan y que contribuyen a la estabilidad, ya sea en el plano regional o supranacional.

De esta forma, la PESC debería tener en cuenta los siguientes factores:

- La OTAN deberá permanecer como principal referencia en el marco de la seguridad en Europa, dada su probada capacidad para «proyectar estabilidad» y su flexibilidad para adaptarse a los nuevos cambios en el orden internacional. De hecho, iniciativas como el CCAN o la Asociación para la Paz se han manifestado como instrumentos de gran utilidad.
- Debería potenciarse el papel de la CSCE como única organización paneuropea con responsabilidades en el campo de la seguridad.
- El papel asignado a la UEO, como componente de la defensa de la UE y como medio de reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica, debe ser dotado de contenido real, definiendo con más exactitud sus niveles de autonomía y capacidad operativa.
- La ribera sur mediterránea constituye un foco de inestabilidad que debe ser considerado en la política de seguridad europea. De esta forma, se deberían propiciar instrumentos de cooperación que faciliten una mayor fluidez en el campo económico y político.
- La necesaria reforma de las NNUU y de su Consejo de Seguridad podría contar con una coordinación previa de la UE que asegurara el ajuste de los mecanismos de seguridad de las NNUU de acuerdo a la percepción de la Unión.
- Los mecanismos de toma de decisión en el seno de la UE respecto a la PESC deberían, con el desarrollo de la práctica política, asentarse de tal forma que no existieran conflictos de competencias, al mismo tiempo que facilitarían la implementación de las decisiones tomadas.
- Por último, y como tristemente ha demostrado el conflicto en los Balcanes, no existe ni existirá organización en el campo de la seguridad que pueda sustituir la voluntad de los Estados que la conforman.
- De este modo, solamente la consciencia de que el esfuerzo realizado en materia de seguridad redunde de una forma directa en la estabilidad y en el progreso de los pueblos, puede llevar a que la PESC, en su vertiente de seguridad, alcance sus objetivos y se convierta de una forma real en un «pilar» de la UE.