

# LA DEFENSA DE LA UNION EUROPEA

**E**L PROYECTO POLITICO EUROPEO, QUE acaba de recibir su último impulso en la reciente Conferencia Intergubernamental de Amsterdam, ha venido tomando forma, desde principios de la década de los cincuenta, a lo largo de un interesante proceso de desarrollo basado en la evolución firme y progresiva de dos instituciones básicas europeas: la Unión Europea Occidental (UEO) y la Comunidad Europea (CE), surgidas, respectivamente del Tratado de Bruselas (1948) y del Tratado de Roma (1957).

La primera conexión formal entre ambas instituciones no tuvo lugar hasta 1992 y se llevó a efecto en el marco del Tratado de Maastricht, constitutivo de la Unión Europea (UE). En este Tratado, la Unión quedó diseñada como un futuro superestado europeo, titular de la acción política en tres grandes sectores: económico y social, exterior y de seguridad, e interior y de justicia. La CE, con todas sus instituciones, quedó ya entonces integrada plenamente en la estructura de la UE, lo que le permitía a ésta, desde el primer momento, llevar adelante una política común europea en el primero de los sectores. Sin embargo, por lo que respecta a los otros dos sectores, el Tratado se limitaba a esbozar sus respectivas políticas y a ubicarlas, de momento, en el nivel puramente intergubernamental.

En el ámbito del segundo sector, el que se ocupa de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como segundo pilar de la construcción europea, fue justamente donde se produjo ese primer encuentro entre la UE, heredera de la CE, y la UEO. El texto de Maastricht afirmaba al respecto que la PESC habría de abarcar todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición en el futuro de una política de defensa común que pudiera conducir en su momento, a una defensa común europea, pero estableciendo, para empezar, unos objetivos a alcanzar por la PESC de carácter exclusivamente

civil. No obstante, el Tratado declaraba también que la UEO era parte integrante del desarrollo de la Unión y, en su virtud, le encargaba - y la UEO aceptaba - la tarea de elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tuvieran repercusión en el ámbito de la defensa. La administración de la ciudad de Mostar, a raíz del conflicto de Bosnia-Herzegovina, constituyó el primer ejemplo práctico de este tipo de colaboración entre la UE y la UEO.

Este primer engarce entre las dos instituciones básicas europeas adolecía, sin embargo, de notables insuficiencias, tanto de carácter organizativo y procedimental, como operativo, pues el desarrollo de la UEO en este último aspecto dejaba bastante que desear por aquel entonces, todo lo cual hacía prácticamente inviable la eficaz andadura de la PESC. Pero afortunadamente el propio Tratado era consciente de su debilidad en este campo y de aquí que incluyese ya en su texto la previsión de revisar el Título V (J), el que se ocupa de la PESC, en la próxima reforma del Tratado, reforma que como es bien sabido se llevó a efecto la pasada primavera en Amsterdam, en el marco de la Conferencia Intergubernamental Europea.

El nuevo Tratado de la Unión Europea (TUE) aprobado en Amsterdam, aun pendiente de ratificación por los Parlamentos nacionales, corrige, como veremos seguidamente, la mayor parte de las insuficiencias detectadas en la versión de Maastricht, hasta el punto de poder identificar históricamente el hito de su aprobación, como aquél en que se cierra el proceso de desarrollo del primer pilar de la UE y se abre decididamente el desarrollo del segundo: la PESC.

En efecto, el nuevo Título V del TUE comienza por declarar en su primer artículo que la definición y realización de la política exterior y de seguridad común pasan a ser competencia exclusiva de la Unión, dejando, en adelante, de



**Ramón Fernández Sequeiros**

*Teniente General de Aviación*

compartirla con los Estados miembros, en pie de igualdad, como figuraba en la versión de Maastricht. Los Estados, por su parte, quedan obligados a apoyar activamente y sin reservas la PESC que determine la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua.

Figuran también recogidos en ese mismo artículo los cinco objetivos de la PESC que ya figuraban en la versión anterior del Tratado, pero añadiéndose al primero de ellos un nuevo párrafo de singular importancia: la defensa de la integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la carta de las Naciones Unidas. La adición de este párrafo, junto con la referencia a las fronteras exteriores que se incorpora al tercer objetivo, ponen muy claramente de manifiesto la voluntad de la UE de dotar a la PESC de la dimensión militar de que carecía hasta ahora. Esta nueva dimensión, junto con la diplomática y la económica, permitirán a la Unión, en adelante, desempeñar el papel que por su relevancia política e histórica está llamada a desarrollar en la escena internacional, ya que, como es bien sabido, en multitud de circunstancias difícilmente puede aplicarse una acción diplomática eficaz, si no existe la posibilidad de contar con el respaldo de la fuerza

En esa misma línea, el TUE pone ya en marcha, como un ámbito más de la PESC, la definición progresiva (no en el futuro, como se decía antes) de una política de defensa común, que podría desembocar en una defensa común, si así lo decidiera el Consejo Europeo; es decir, sin que se precise ya un posterior referendo de dicha decisión por parte de los Parlamentos nacionales.

La primera expresión de la política de defensa común que empieza a definirse, aparece ya en el propio texto del TUE. Consiste en la asunción por la Unión de las misiones operativas de la UEO, conocidas como misiones de Petersberg. Es decir: 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 pacificación

Al hacer suyas las misiones operativas de la UEO, es evidente que la nueva PESC se dispone a desarrollar con carácter inmediato un tipo de defensa común que, por afectar principalmente a situaciones de crisis que se produzcan al otro lado de las fronteras de la Unión, bien podríamos calificar como de defensa indirecta de la misma, dejando para más adelante la puesta en marcha de la de-

fensa directa, en el sentido en que ésta se contempla en los artículos quintos de los Tratados de Bruselas (UEO) y de Washington (OTAN), es decir, frente a la agresión armada a uno o algunos de los Estados miembros.

**M** EDIANTE EL DESARROLLO DE LAS misiones de Petersberg - que cubren prácticamente todas las actuaciones operativas en el campo de la gestión de crisis -, será posible neutralizar oportunamente cualquier riesgo para la seguridad que pueda surgir en el entorno geográfico de Europa, evitando con ello su eventual degeneración en amenaza real para la paz y la estabilidad de la Unión. Habiéndose extinguido con la Guerra Fría la gran amenaza del Este, que tuvo en vilo a nuestro viejo Continente estos años atrás, y no existiendo en este momento ninguna otra que ocupe su lugar, cabe esperar que esa política de defensa indirecta de la UE que aho-



Pepe Diaz RED

ra se inicia, se baste por sí misma para evitar la aparición de futuras amenazas serias contra su seguridad y para hacer innecesaria, en consecuencia, la activación de esa defensa común directa de la que todavía no dispone la Unión. Pero en todo caso, si esta esperanza llegara a verse truncada, siempre cabría el recurso de contar con la capacidad defensiva de los propios Estados miembros y, sobre todo, con la capacidad de defensa colectiva que ofrece la OTAN.

La UEO es quien proporciona la capacidad operacional que precisa la Unión para llevar adelante su política de defensa, confirmando de este modo su identidad como componente defensivo y brazo armado de la nueva Europa, si bien es necesario añadir que, en virtud de lo que dispone el TUE, to-

mos en cuenta que hace tan solo algunos meses los Conservadores británicos, entonces en el poder, se oponían manifiestamente a cualquier perspectiva de integración de las dos instituciones, hemos de reconocer que el paso que ha dado el TUE en esta dirección supone un avance notable para el proceso de construcción europea

Mientras tanto, en espera de esa integración, la Unión tiene ya el mandato de fomentar relaciones más estrechas con la UEO, hasta el punto de fijarse el plazo de un año para que ambas Instituciones, conjuntamente, elaboren los acuerdos de cooperación necesarios, al tiempo que se invita también al Consejo (Ministros) a que adopte cuanto antes las disposiciones adecuadas para proceder a la habilitación de seguridad del personal de su Secretaría General.

La inclusión en la PESC de esa política de defensa indirecta de que hemos hablado antes, política que implica la realización desde ahora mismo de operaciones en el campo de la prevención y la gestión de crisis, abre sin duda el camino para la creación de una Fuerza de Intervención Europea (que algunos estudiosos han llegado a concretar en unos 150/200.000 hombres) capaz de hacerse cargo de todas las misiones operativas de Petersberg que precise poner en marcha la UE, tomando como base de partida para su formación, el conjunto de estados mayores y fuerzas multinacionales de la UEO que ya existen en la actualidad ( Eurocuerpo, Eurofor, Euromarfor,.....) y como base logística para su desarrollo y sostenimiento futuro, la implantación de esa política de cooperación europea en el sector del armamento, que

también, y por primera vez, propugna el nuevo TUE.

El Consejo Europeo (Jefes de Estado y de Gobierno), del que forman parte los diez países miembros de la UEO, es el eslabón superior y común de las cadenas de autoridad de la UE y de la UEO, y esta singularidad, sin duda, ha de facilitar en el futuro la dirección y actuación conjunta de las dos Instituciones. Pero es que además el Consejo Europeo ha visto reforzadas por el TUE sus competencias en un aspecto del mayor interés funcional: la facultad de establecer estrategias comunes para alcanzar los objetivos de la PESC, estrategias que deben determinar su propósito y duración, así como los medios que hayan de facilitar la Unión y los Estados miembros.

El Consejo (Ministros), conjuntamente con el Consejo de la UEO cuando las estrategias comunes tengan repercusión en el ámbito de la defensa, será quien las elabore y las recomiende al Consejo Euro-



Pepe Diaz-RED

dos los Estados miembros de la Unión que no pertenezcan a la UEO (hoy por hoy los cinco con "status" de observador : Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia ) tendrán el mismo derecho que los pertenecientes, a participar en las misiones operativas de la UE.

**C**OMO SE ADVIERTE, LAS DOS INSTITUCIONES básicas del proyecto político europeo continúan todavía separadas, aunque es de suponer que ya no lo estarán por mucho tiempo. En el nuevo TUE se dan pasos muy significativos en relación con su futura integración; por vez primera se declara la posibilidad de que dicha integración se lleva a efecto, pero además, se faculta al Consejo Europeo para que sea él quien decida cuándo, lo que lleva consigo que tampoco esta importante decisión tendrá que someterse al respaldo posterior por los Parlamentos nacionales. Si tene-

peo, y una vez aprobadas por éste, quien se encargue de aplicarlas, en particular adoptando acciones comunes y posiciones comunes

Las acciones comunes estarán orientadas a hacer frente a situaciones específicas en las que se considere necesario llevar a efecto una acción operativa de la Unión, fijando los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión y, si es necesario, la duración y las condiciones de ejecución. Las posiciones comunes definirán el enfoque de la Unión sobre asuntos particulares de carácter geográfico o temático, debiendo los Estados miembros velar por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes.

El Presidente (de turno) de la Unión será el responsable de la ejecución de las acciones comunes y de expresar, en principio, las posiciones comunes en las organizaciones y en las conferencias internacionales.

**UNA NOVEDAD MUY IMPORTANTE DE** Amsterdam, para reforzar la eficacia de ese sistema de adopción de decisiones en cascada que va desde el Consejo Europeo a la Presidencia, es le de asignar al Secretario General del Consejo las funciones de Alto Representante de la PESC, en apoyo del Presidente. De esta manera se dota a la PESC de una continuidad de la que antes carecía, dado lo limitado de la permanencia de los Presidentes en sus cargos; máxime si se tiene en cuenta además que, con el mismo propósito, el Secretario General estará asistido, a su vez, por el Secretario General adjunto responsable del funcionamiento de la Secretaría General.

Por otra parte, complementando este novedoso cambio, se establece en la Secretaría General una Unidad de planificación de políticas y de alerta rápida, compuesta por personal de la propia Secretaría General, de los Estados miembros, de la Comisión Europea y de la UEO, que actuará como un verdadero estado mayor del Secretario General para la formulación, la preparación y la realización de las decisiones sobre la PESC.

Por último, para completar la descripción de los mecanismos institucionales de la PESC, conviene resaltar que el Consejo no solo contará con los órganos específicos que acabamos de mencionar, sino también con la participación plena de la Comisión

### OBJETIVOS DE LA PESC:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas.
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores.
- El fomento de la cooperación internacional.
- 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 los trabajos relativos a la PESC- para proporcionar a ésta la dimensión económica que precise -, con el Estado miembro que vaya a desempeñar la próxima Presidencia (desaparece la "troika" que funcionaba anteriormente) y, sobre todo, con el apoyo de un Comité Político, de nueva creación, encargado del seguimiento de la situación internacional, de emitir dictámenes políticos para el Consejo y de supervisar la ejecución de las políticas acordadas en el ámbito de la PESC. En caso de crisis internacionales u otros asuntos urgentes, el Comité podrá reunirse en cualquier momento y en breve plazo, a nivel de Directores políticos o de sus adjuntos, con objeto de asistir oportunamente al Consejo en la elaboración de sus opciones de respuesta a dichas situaciones.

Éstas son, en síntesis, las principales innovaciones que introduce el Tratado de Amsterdam para hacer mas efectiva la política exterior y de seguridad común de la Unión y, como parte de ella, de la política de defensa. Unas innovaciones que, sin duda, resultarán para unos todavía insuficientes y para otros mas ambiciosas de lo que cabía esperar, pero que, en todo caso, van a permitir que "la bicicleta siga andando", haciendo uso de ese símil que alguien estableció entre el desarrollo de la Unión Europea y el equilibrio inestable de la bicicleta si se deja de pedalear.

No hemos de olvidar que, hoy por hoy, la PESC de la Unión Europea sigue gestándose en el nivel intergubernamental, es decir, que las decisiones en este sector requieren el consenso de todos los Estados miembros, lo que obviamente implica una pérdida de agilidad y eficacia, pero tampoco debemos pasar por alto que la aplicación del nuevo concepto de abstención constructiva (el Estado que se abstenga en una decisión común quedará exento de su cumplimiento, pero deberá reconocer que tal decisión será vinculante para la Unión ), la clarificación de las responsabilidades institucionales sobre la materia y la notable mejora del procedimiento de adopción de decisiones políticas que ampara el nuevo texto del Tratado de la Unión, van a allanar el camino para que la PESC eche a andar con determinación y la Unión Europea adquiera la personalidad política internacional que le corresponde y aún no tiene, parte importante de la cual será, sin duda, la identidad europea de seguridad y defensa que hoy reside en la Unión Europea Occidental ■