

## **EL FUTURO DE LA DEFENSA Y SEGURIDAD EUROPEAS Y SU RELACIÓN CON EL TNP**

Por ALBERTO PÉREZ MORENO

### **Introducción**

Una de las características más sobresalientes, ante el gran reto que experimenta la seguridad en el umbral del siglo XXI, es su orientación hacia un sistema de seguridad colectiva.

Desde el fin de la guerra fría, el Mundo vive una profunda evolución política que influye en todos los órdenes, pero muy especialmente en el campo de la seguridad.

La dinámica de esta evolución que no cesa y la creciente interdependencia de los países, hace que todos se sientan vulnerables en mayor o menor medida. Los Estados subdesarrollados son débiles a causa de sus carencias de todo tipo; los industrializados, por el contrario, presentan vulnerabilidades debido a sus complejas estructuras políticas, sociales y económicas, que pueden verse afectadas por multitud de acontecimientos.

Todo este cúmulo de circunstancias ha hecho que se vaya abriendo paso de una forma paulatina, pero continuada, la idea de una seguridad compartida por todos, amparada en los principios que inspiraron el nacimiento de las Naciones Unidas y consagrada en el artículo 1 de la Carta Fundamental.

La seguridad colectiva se basa en:

«La idea de que todos los miembros del sistema viven en perfecta armonía y cooperación, pero si uno de ellos viola o altera esa situación, el resto deberá condenar al agresor mediante sanciones diplomáticas, económicas y en última instancia militares» (1).

El derecho de injerencia en asuntos internos de un país cuando se dan una serie de condiciones, reconocido por el Vaticano y sancionado por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y aplicado en varias ocasiones desde la guerra del Golfo o el mismo Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), con su reciente extensión indefinida, son muestras de esta tendencia genérica. Pero esto no debe hacernos olvidar que para llegar a la implantación efectiva de los sistemas de seguridad colectiva, queda aún un largo camino por recorrer.

Boutros Ghali, secretario general de Naciones Unidas, en su *Agenda para la Paz*, abogaba por la creación de unas fuerzas permanentes de la ONU, que permitiesen hacer efectivas todas las medidas contenidas en el capítulo VII de la Carta, como medio de desarrollar un sistema de seguridad colectiva. Esta llamada no tuvo eco en unos momentos en los que la propia ONU se debatía en una fuerte crisis financiera e incluso de identidad que aún perdura.

Más recientemente, con motivo del cincuenta aniversario de la ONU, algunos analistas nos recordaban la incapacidad de esta Organización para frenar auténticas guerras, y aunque reconocían su eficacia en conflictos menores, se mostraban escépticos ante una reactivación de la ONU en el ámbito de la seguridad. (2)

Podemos concluir, por tanto, que aunque avanzamos hacia un sistema de seguridad colectiva, aún siguen siendo necesarias las organizaciones de defensa colectiva, como paso previo para llegar a esa seguridad colectiva, capaz de generar una paz y estabilidad global.

Así lo comprendieron los signatarios del Tratado de Maastricht cuando decidieron poner en marcha una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que incluía:

«La definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común» (3).

---

(1) CORONEL RAYA, M<sup>a</sup> AGUSTINA, «Seguridad Colectiva versus defensa». Revista *Ejército*.

(2) SAHAGÚN, F., «La necesaria reforma de la ONU». Diario *El Mundo*.

(3) Artículo J 4.1 Tratado de la Unión Europea.

El hecho de inscribir la política de defensa común y la defensa común dentro de la PESC, y otorgar a ésta el rango de segundo pilar de la Unión Europea (UE), es un claro exponente del convencimiento de los líderes políticos de que no puede existir una acción exterior y de seguridad fuerte y creíble sin un componente de defensa que complete su dimensión política, económica y diplomática.

En las páginas que siguen reflexionaremos sobre ese componente de defensa, considerado como parte del sistema de seguridad de la UE previsto en la PESC y veremos sus capacidades y carencias para hacer frente a los diversos retos que tiene planteados Europa, especialmente el proceso de integración europea. Para ello analizaremos qué es lo que tenemos que preservar y garantizar, en qué espacio habrá que ejercer la defensa de estos intereses y con qué instituciones contamos para ello, fijándonos finalmente en el componente nuclear y la incidencia del TNP sobre el mismo.

### **Intereses a defender**

A la hora de decidir un modelo de defensa y seguridad, la primera pregunta que nos asalta es cuál es su objetivo o lo que es lo mismo: qué intereses hay que defender.

La percepción de que existen unos intereses comunes entre los países miembros de la UE en cuestiones de seguridad, se va haciendo cada día más nítida y a ello contribuyen tanto razones estratégicas como económicas.

La seguridad de cada uno de los países miembros, y por consiguiente, la de la propia UE en su conjunto, dependerán en gran medida de la capacidad de la Unión para constituir un polo de estabilidad, integración y bienestar frente a los riesgos de todo orden que la acechan: desintegración, nacionalismos exacerbados, conflictos étnicos, terrorismo, etc., que amenazan al propio continente europeo y a su entorno próximo.

Por otra parte, la creciente integración e interdependencia económica de los países miembros, resultado tanto de la voluntad de los Estados como de la dinámica de las propias empresas, que además se verá reforzado por otras medidas como la libre circulación de las personas, llevarán a la aceptación de un cuadro de referencia y a la afirmación de una identidad política que estaría incompleta si no se manifestara en el campo de la

seguridad y la defensa. Los europeos percibirán cada vez más, que en lo esencial comparten unos intereses de seguridad comunes que deben defenderse conjuntamente.

Otra razón, ésta de orden económico, que puede influir en la opinión tanto individual como colectiva en favor de una defensa común, son los elevados gastos que comportan los sistemas de armas y medios necesarios para la defensa, difíciles de acometer por un país de forma aislada, requiriendo más que nunca la cooperación desde la investigación y desarrollo hasta el mantenimiento, pasando por la producción y puesta a punto de los diversos sistemas de armas.

Pero los intereses en el campo de la seguridad son muy amplios y si no siempre es fácil determinarlos para un Estado en concreto, cuanto más difícil puede serlo para una comunidad en formación como la UE. No obstante entendemos que la definición de estos intereses comunes es la base de cualquier estructura de seguridad y su formulación y clara transmisión a la población será la que conseguirá el apoyo de la masa popular, aspecto este cada vez más esencial en los temas de defensa por los sacrificios que comporta.

Para identificarlos seguiremos la distinción tradicional a la que se refiere Luc Stainer (4) que distingue entre «intereses vitales», que son aquellos que se defienden en el propio suelo por puro instinto de supervivencia, los «intereses esenciales» que se defienden más allá de nuestras fronteras y los «intereses generales», que son aquellos valores que se desea promover en el mundo.

### *Intereses vitales*

El interés vital de todo país consiste en proteger la vida, la libertad y los bienes de sus ciudadanos y defender su territorio y los accesos aéreos y marítimos. Son unos intereses ligados al territorio y nadie pone en duda la necesidad de acometer sacrificios para defenderlos. La UE defiende colectivamente la integridad del conjunto de sus territorios, la libertad y el bienestar de sus poblaciones por su participación en la Unión Europea Occidental (UEO) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

---

4) STAINER, L., *Intérêts, communs, valeurs communes, critères d'action.*

### *Intereses esenciales*

Son aquellos a través de los cuales pueden verse afectados en último término los intereses vitales. Los países miembros de la UE están muy industrializados y mantienen unas complejas relaciones políticas, económicas, financieras, comerciales y culturales con todo el mundo. Por ello siempre se verán afectados, en mayor o menor medida, por cualquier crisis de ámbito regional o mundial y pueden ver amenazados sus intereses de seguridad de forma muy diversa.

Estos intereses esenciales de la UE pueden agruparse en dos tipos:

- Seguridad colectiva, paz y estabilidad del continente europeo. Tras la guerra fría el principal interés en el campo de la seguridad es prevenir que reaparezca una seria amenaza a los intereses vitales de los quince miembros de la Unión que tenga su origen en el continente o en su entorno próximo. Objetivo prioritario de la UE es mantener la paz y proyectar la estabilidad y seguridad que gozan sus miembros en todo el continente.
- Intereses económicos. Los intereses esenciales de la UE fuera de Europa se asientan en el espacio que resulta indispensable para que los países miembros desarrollen su actividad económica y tengan libertad para sus comunicaciones. Hay que asegurar las importaciones y las exportaciones, especialmente las vías de navegación del Atlántico norte, el Mediterráneo, el mar Rojo y el golfo Pérsico. También es importante mantener la estabilidad de las zonas productoras de materias primas y de forma especial las de petróleo y gas, de las que depende en gran medida la industria europea.

### *Intereses generales*

Más allá de los intereses vitales y esenciales directamente vinculados a su seguridad, los países de la UE están obligados a promover unos intereses generales o valores inmateriales en razón de su historia, potencial económico y creencia en los valores democráticos. Los derechos del hombre, justicia, solidaridad, respecto al derecho internacional, etc., son valores que deberán ser apoyados y fortalecidos no importa donde, pues siempre redundará en beneficio de los principios en los que se apoya la Unión.

Otro aspecto de estos intereses generales de la UE es prevenir cualquier amenaza grave que pueda desestabilizar el orden internacional. La seguridad de los Quince estará mejor asegurada si existe un orden internacional estable con unas instituciones eficaces, por ello deberán contribuir

a su potenciación y en caso necesario a la defensa de estos valores que contribuyen a la paz y estabilidad mundiales.

Si estos son intereses comunes a cuya salvaguardia hay que dedicar el sistema de seguridad de la comunidad, ¿cómo están reflejados estos intereses en los documentos fundacionales de la UE?

El artículo J 1 del Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE), en su apartado segundo, enumera los objetivos de la PESC, y el primero es:

«La defensa de los valores comunes, de los «intereses fundamentales» y de la independencia de la Unión.»

La independencia de la Unión se identifica con los que hemos considerado «intereses vitales», pero ¿qué se consideran “intereses fundamentales” de la UE? ¿pueden equipararse con los que hemos denominado «esenciales»?

La definición y concreción de los intereses fundamentales en el área de la seguridad que son comunes a todos los países miembros, se estima que es una de las tareas más urgentes que deberá abordar la Unión con vistas a impulsar una PESC creíble y eficaz que pueda ir desarrollando paulatinamente una doctrina de defensa colectiva común. La Conferencia Intergubernamental de 1996 puede ser una buena ocasión para debatir estos temas.

### **Marco espacial**

Otra cuestión que surge al plantear el tema de la defensa común europea es el de su delimitación espacial, o lo que es lo mismo, qué territorios hay que considerar en el momento de planificar y elaborar una doctrina defensiva común.

A primera vista, no parece que la cuestión presente ninguna dificultad. La defensa tendrá que abarcar la totalidad de los territorios de los Estados miembros de la UE.

Pero, si tenemos en cuenta la globalidad actual del concepto de seguridad y el contexto estratégico, la cuestión se complica, pues toda idea de defensa tendrá que considerar aquellas zonas que puedan suponer un riesgo o amenaza latente para los intereses comunes que se trata de defender. Pero incluso dentro de la propia zona territorial de la UE la situación no es homogénea. Hay que diferenciar la situación de cada uno de

los Quince atendiendo a su diversa implicación en las estructuras de seguridad y defensa existentes, que será lo que les garantice formalmente frente a una amenaza.

En primer lugar, tenemos a los diez miembros de pleno derecho de la UEO (5), que gozan de las garantías que establece el artículo V del Tratado de Bruselas modificado. El compromiso adquirido por este Tratado es importante, puesto que implica que si alguno de los países fuese atacado, los demás tendrían que proporcionarle todo el apoyo militar de que dispusiesen. Además el artículo VII prevé consultas en caso de crisis o amenazas que afecten a sus intereses en todo el Mundo. Esto implica, de algún modo, una ampliación espacial del ámbito de la defensa, y, en cierto sentido, acrecienta el grado de compromiso del Tratado de Bruselas modificado, en relación con las garantías que ofrece el Tratado de Washington.

Tras este núcleo europeo de los diez, figura el grupo de aquellos países que perteneciendo a la UE sólo se han unido a la UEO en calidad de observadores (6), entre los que se encuentran los últimamente adheridos a la UE, —Austria, Finlandia y Suecia—, de clara tendencia neutralista, que no parece que tengan vocación de unirse a ninguna alianza defensiva.

Estos países no gozan de la garantía formal de la Alianza, aunque, de facto, se considere que gozan de sus beneficios y por tanto habrá que considerarlos dentro de la zona defensiva europea.

Por último, están los miembros europeos de la OTAN que no pertenecen a UE (7), pero están amparados por el artículo 5 del Tratado de Washington y además son «miembros asociados» de la UEO, por consiguiente puede considerarse que ostentan un nivel de seguridad equiparable a los miembros de pleno derecho de la UEO.

### *Ampliación de la Unión Europea (UE)*

Esta diversidad de situaciones es la que existe actualmente pero, si pensamos en un futuro inmediato, no podemos olvidar a los países europeos ya asociados a la UE y aquellos otros que aspiran a integrarse a ella, cuya seguridad será del mayor interés para la propia Unión en breve plazo.

---

(5) Alemania, Bélgica, España, Grecia, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido.

(6) Dinamarca, Irlanda, Finlandia, Austria y Suecia.

(7) Turquía, Islandia y Noruega.

La llamada de estos países de la Europa Central y Oriental a las puertas de la UE, y también de la OTAN, representa un gran reto para la estructura consolidada de Europa Occidental, pero no puede ser desoída ni postergada indefinidamente.

Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia en primer término, y tras ellas Rumania y Bulgaria, seguidas de Estonia, Letonia y Lituania, urgen por integrarse en todas las estructuras económicas y de seguridad europeas, y aunque es evidente que su integración presenta numerosos obstáculos, dada su heterogeneidad de todo orden, no cabe duda que habrá que dar una respuesta adecuada a estas legítimas aspiraciones, si verdaderamente queremos construir esa nueva arquitectura de seguridad que se vislumbra necesaria a las puertas del siglo XXI.

Cabe preguntarse si los deseos de integración de estos países en las estructuras occidentales pueden separarse en dos procesos diferenciados. Por una parte, acceder a la integración económica, —dando por bueno que política, social y económicamente pueden considerarse ya homologables al resto de los países de la UE—, y por otra integrarse en las estructuras de defensa y seguridad comunes.

La respuesta es que no parece conveniente separar totalmente ambas cuestiones, cuando cada vez se afirma más que los temas de defensa y seguridad han adquirido unas dimensiones tales, que engloban y afectan a todos los ámbitos de actuación de las naciones.

Un aplazamiento indefinido en la respuesta, o el divorcio de ambas cuestiones, como es en cierto sentido el caso de Turquía, puede tener graves consecuencias para la estabilidad del continente.

Ahora bien, es indudable que, por el momento, la UE deberá actuar en relación con estos países de una forma pragmática y caso por caso, y no puede brindar de forma automática sus garantías de seguridad y defensa hasta que formen parte de la Unión oficialmente por la adhesión al TUE, pero no es menos cierto que la UE tendrá que asumir nuevas responsabilidades, y evitar darles la impresión de que forman una especie de «zona de seguridad avanzada» europea en la que, más que defender sus propios intereses, lo que se trata es preservar el «núcleo» occidental europeo.

Al mismo tiempo, se da la paradoja de que estos países, en principio, menos protegidos, son los que se encuentran más expuestos a muchos de los riesgos que amenazan a la seguridad europea.



En esta zona de Europa Oriental existen una serie de conflictos de todo tipo: fronterizos, étnicos, de minorías, etc., en estado latente que pueden activarse en cualquier momento y a los que habrá que hacer frente primordialmente mediante la prevención y gestión de crisis, que es una de las primeras finalidades de la PESC.

Así lo ha considerado el Consejo de Ministros de la UEO en su reunión de Madrid al afirmar:

«La nueva situación estratégica generada tras la desaparición de la confrontación bipolar, obliga a Europa a asumir nuevas responsabilidades y entre ellas tratar de intensificar la participación de los países de Europa Central y Oriental en las tareas de la PESC de la Unión» (8).

### *El espacio mediterráneo*

Si hasta aquí hemos considerado las responsabilidades europeas en relación a su futura ampliación a los países del centro y este europeo no podemos dejar de mencionar otro espacio estratégico de la máxima prioridad para la seguridad europea: la cuenca mediterránea.

Consciente de la importancia que tiene el Mediterráneo para el conjunto de Europa, la UE trata de renovar y ampliar sus lazos de todo tipo: políticos, económicos, financieros, culturales, etc., con los países de la ribera sur mediante una cooperación que permita mantener la estabilidad política, económica y militar en la región.

Pero hay que tener en cuenta que la percepción de los riesgos futuros viene influenciada, en gran medida, por la situación geográfica. Los países del sur europeo como Francia e Italia, y de forma destacada España, son los más sensibles al acontecer en los países africanos y han abogado por la instauración de un foro permanente en el que debatir cuestiones de interés común para los países de ambas orillas del Mediterráneo, y estrechar los medios de cooperación convencidos de que esto contribuiría decisivamente a la deseada estabilidad de la zona.

La próxima Conferencia Euromediterránea que tendrá lugar en Barcelona en noviembre de 1995 puede ser una buena ocasión para establecer ese diálogo permanente e instaurar una cooperación efectiva que aleje la

---

(8) Capítulo I.10. «La seguridad europea: una concepción común de los 27 países de la UEO.» Madrid, 14 de noviembre de 1995.

incertidumbre y elimine, o al menos disminuya, los recelos entre el Norte y el Sur.

El desarrollo de conversaciones con Malta y Chipre para llegar a una futura adhesión, es otro motivo que potencia la zona mediterránea como prioritaria en cualquier planteamiento de seguridad y defensa europeo.

A la vista de esta panorámica espacial de la UE en un futuro próximo, podemos concluir que ante todo destaca su amplitud y la diversidad de territorios y riesgos que abarca. Por ello arbitrar mecanismos y establecer foros que permitan y fomenten acciones regionales y potenciar la cooperación de grupos de países en las zonas de influencia puede ser una solución que, sin hipotecar la pertenencia al conjunto europeo, permitan actuar de forma más ágil a los gobiernos nacionales y resulte más atractiva a los ciudadanos, que así percibirán que su pertenencia a grandes organizaciones supranacionales no menoscaban sus intereses nacionales.

### **Marco institucional**

Los principales elementos con los que cuenta Europa para hacer frente a los nuevos desafíos en materia de seguridad y defensa son las instituciones existentes y las alianzas europeas y trasatlánticas.

La UE junto con la UEO, la OTAN y la reciente Organización para Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), forman un verdadero entramado de organismos, instituciones y foros que constituyen lo que viene denominándose la «arquitectura de seguridad europea», aludiendo no sólo al hecho de la multiplicidad de elementos que intervienen sino también a las complejas relaciones que existen entre ellos, y la necesidad de ir construyéndola paso a paso.

La nueva situación estratégica repetidamente mencionada, y los cambios que se van produciendo en el sentir generalizado de la sociedad, están obligando a un proceso de adaptación de todas las organizaciones, tanto las de ámbito mundial, ONU, UNESCO, como las regionales UE, UEO, OTAN, etc., pero que afecta de forma especial a aquellas organizaciones cuya función es garantizar la seguridad y promover la paz y estabilidad en el Mundo.

Este proceso de adaptación no se produce de una forma independiente. Cada día son más intensas las relaciones entre las distintas organizaciones lo que se traduce en unos procesos íntimamente interrelacionados, de

tal forma que las decisiones y orientaciones que se adoptan en una organización influyen en las restantes. Por ello habrá que tratar de establecer una coordinación cada vez más estrecha que permita la mejor utilización de las capacidades respectivas.

Seguidamente analizaremos, de forma separada, el papel que corresponde a cada una de las organizaciones en esa arquitectura de seguridad europea y los principales problemas a los que tendrán que enfrentarse en un futuro inmediato para aumentar su eficacia y evitar duplicidad de esfuerzos.

### *La UE*

En la actualidad, nadie duda que la UE ha sido desde su nacimiento en Maastricht en 1991, como antes lo fuera su antecesora la Comunidad Europea, un organismo generador de paz y estabilidad en Europa.

La multitud de relaciones institucionales, industriales, empresariales y sociales que se han ido tejiendo en Europa desde la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y Comisión Europea para la Energía Atómica (EURATOM), ha supuesto indudablemente una importante contribución para la paz al evitar confrontaciones, frenar antagonismos y crear un clima de cooperación y desarrollo, difícilmente imaginable al final de la Segunda Guerra Mundial.

Pero la construcción europea no está terminada, ni tampoco son unánimes las ideas y sentimientos sobre su evolución futura. Frente a los que sueñan con una potente organización supranacional, donde los Estados cedan gran parte de sus prerrogativas a esa entidad europea, se alzan los que sólo desean la «Europa de las naciones», unida, sí, por multitud de lazos, pero preservando la soberanía nacional de cada Estado.

Al igual que ocurre en otros procesos de integración europea, como puede ser el monetario, en el aspecto de la seguridad y defensa, también empiezan a oírse voces que preconizan que la única vía factible de llegar a una integración defensiva es aceptando una «Europa de varias velocidades», en la que no se excluya a nadie *a priori*, pero tampoco se permita que los que quieren avanzar en esa dirección de forma decidida, se vean entorpecidos por los que aspiran a unos vagos compromisos sin contenido real.

Por ello lo más probable es que la evolución de la UE en los próximos años, sea como señala Luc Stainer, hacia un modelo híbrido que no será ni un Estado unitario, ni una estructura federal, confederal o interguberna-

mental, sino mas bien un sistema complejo en el que los Estados miembros tratarán de compartir cada vez mayores parcelas de su actividad. (9)

En este contexto, la PESC debería convertirse en uno de los principales activos comunitarios, cosa por otra parte ya reconocida al considerarla «el segundo pilar de la Unión», pero que aún no se ha puesto en práctica de una forma decidida. Para que la PESC sea efectiva y pueda proporcionar a la UE un peso político acorde con su dimensión económica, será necesario que la Unión la impulse de una forma decidida y la dote de una adecuada capacidad militar.

#### CENTRO DE IMPULSIÓN DE LA PESC

Una de las ideas que parece que se van abriendo paso entre los expertos, es la conveniencia de crear un centro de impulsión de la PESC, que tendría como misión llevar a cabo un análisis de los intereses comunes, que serviría como base para poder planificar, de una forma global, las acciones comunes, y al mismo tiempo, permitiría ir desarrollando una doctrina de PESC que sustente esas acciones comunes.

Ya hemos señalado anteriormente en el punto dos, la importancia de llegar a concretar cuales son estos intereses comunes como paso previo a una decidida acción común. Pero una de las dificultades que se presentan para llevar a cabo ese análisis de los intereses comunes es que sólo podrá realizarlo un «centro común», que evite suspicacias sobre la naturaleza nacional de algunos intereses.

Pensemos, por ejemplo, en lo ocurrido con motivo de la decisión francesa de continuar con las pruebas nucleares a lo largo de 1995. A pesar del esfuerzo diplomático desarrollado por Francia, finalmente se ha roto la unanimidad y solidaridad de la Unión al votar diez países miembros, —algunos pertenecientes también a la OTAN y la UEO (Italia, Bélgica, Portugal y Holanda)—, una resolución del Comité de Desarme de la ONU, pidiendo el fin y deplorando la prolongación de los tiros nucleares experimentales. Únicamente el Reino Unido ha apoyado a Francia mientras que Alemania, España y Grecia se han abstenido. (10)

---

(9) STAINER, L., *obra citada*.

(10) Diario *Abc*. Edición 18 de noviembre de 1995.

Si Francia persiste en su enfoque nacional del arma nuclear, a la que considera la piedra angular de su política defensiva, podría plantear un grave problema en la laboriosa gestación de la PESC.

La creación de un centro dedicado a analizar los intereses comunes podría ayudar a solventar este tipo de controversias pero su puesta en marcha no resulta fácil ya que tendría que abarcar todas la facetas de la PESC y por tanto debería reunir a todos los expertos tanto nacionales como comunitarios e incluso de otras organizaciones como la UEO. Esto significaría un nuevo organismo que puede añadir confusión a la ya amplia gama de actores que intervienen en la elaboración de la PESC e incluso debilitar a la Comisión, si llega a establecerse como un ente ajeno a la misma.

#### PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Una de las principales deficiencias que se achacan en el área de la seguridad y defensa a las organizaciones europeas, y en especial a la UE, es la carencia de un sistema de toma de decisiones, suficientemente ágil y rápido, que permita responder en tiempo oportuno ante situaciones que requieran una acción común por parte europea.

Las divergencias e intereses encontrados de las distintas naciones a los que antes aludíamos, hacen pensar que será arduo modificar el actual sistema de toma de decisiones, basado en la utilización sistemática del consenso y la unanimidad a todos los niveles.

La rigidez de este sistema ha sido ampliamente criticado por suponer un obstáculo muy serio para la toma de decisiones. Por una parte, dificulta que se tomen iniciativas, y por otra, contribuye a que se diluya el contenido de las resoluciones, pero además exige dedicar gran cantidad de tiempo a las deliberaciones y contactos en busca de consenso. Todo ello hace que las demoras en la toma de decisiones afecten en muchos casos a la eficacia de las acciones comunes pretendidas. En definitiva, no funciona satisfactoriamente. Por todo ello, pero sobre todo teniendo en cuenta las futuras ampliaciones, se alzan voces que reclaman el abandono de la unanimidad en la toma de decisiones y la adopción de la mayoría cualificada en estos temas, al igual que ocurre en otros de gran transcendencia. No obstante también existen detractores del empleo sistemático del mecanismo de la mayoría cualificada para todas las cuestiones de seguridad.

En cualquier caso, lo que si parece evidente es la necesidad de salir de la situación actual, y como muchas veces ocurre, son las soluciones intermedias que permiten flexibilizar el proceso de toma de decisiones, sin

hacer dejación de los intereses nacionales, las que se vislumbran como más adecuadas para romper el antagonismo, unanimidad frente a mayoría.

Entre estas soluciones intermedias se encuentra la postura alemana que sugiere reducir la norma del consenso y la unanimidad, únicamente para aquellas cuestiones que impliquen acciones militares, pero con la salvaguarda de que una minoría no pueda bloquear a la mayoría (abstención constructiva) para llevar a efecto la acción, ni tampoco pueda obligarse a ningún país a participar en una acción militar determinada.

Dentro de la adopción de las decisiones por mayoría, también existen modalidades que matizan su utilización, como es la ponderación de los votos en función de la contribución militar a la acción de que se trate, o la adopción de los acuerdos por una mayoría casi absoluta, o la mayoría supercualificada en función de la población, etc.

La realidad es que el Tratado de Maastricht contempla la posibilidad de que el Consejo de Ministros fije las materias que pueden ser decididas por mayoría cualificada pero nunca se ha considerado esta posibilidad.

Persisten muchas interrogantes en esta vía. Entre ellas cabe destacar el concepto de intereses vitales de una nación. Cuando este concepto está incorporado a todos los planteamientos defensivos nacionales, ¿es factible que un Estado, o una pequeña minoría, pueda bloquear una iniciativa común, invocando este principio?

## REPRESENTACIÓN EXTERNA

Otra de las cuestiones que viene debatiéndose en los foros que estudian los temas de seguridad y defensa europeos, es la conveniencia de instituir una personalidad que pueda representar los intereses de la UE en materia de política exterior y seguridad. Es lo que viene denominándose un «señor o señora PESC». Este personaje sería el encargado de coordinar los análisis de los temas de la PESC, efectuar la planificación, tomar iniciativas y elevar propuestas, y representar a la UE en estas materias de PESC.

Es indudable que la institucionalización de esta figura supondría un fuerte impulso a la naciente PESC y además daría continuidad a la representación exterior que ahora recae en la presidencia rotatoria.

La personificación de la PESC en la figura de un «señor o señora PESC» está íntimamente ligada a la creación de ese centro de análisis al que se

aludía en el punto «Centro de Impulsión de la PESC» y al igual que ocurría en aquel caso, suponiendo que se acepte su creación, queda por dilucidar la cuestión de su localización. Una opción sería crear una nueva figura nombrada por el Consejo Europeo, como representante de la PESC que sería la encargada de dirigir el Centro de Previsión y Análisis. Esta solución no parece muy conveniente ya que separaría la política exterior de la PESC y además supondría crear una nueva institución para la PESC lo que va en contra de la coherencia de la Unión.

La alternativa puede ser localizar a este «señor o señora PESC» en el seno de la Comisión, aunque investido de cierta autonomía y con rango adecuado, tal vez vicepresidente o superministro.

No obstante, la cuestión es espinosa puesto que podría suponer una fractura entre la parte de la Comunidad que trata las cuestiones económicas, monetarias y comerciales y la que se ocupa de las materias políticas, de representación exterior, la seguridad y defensa. Por ello la decisión debe estudiarse en profundidad.

#### *La Unión Europea Occidental (UEO)*

La UEO trata de irse consolidando dentro de la estructura de seguridad europea, como el componente defensivo de la UE y el pilar europeo de la OTAN, contribuyendo de forma sobresaliente al desarrollo de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) (11).

Hasta llegar a la situación actual, la UEO ha recorrido un largo periplo. Se inicia con su esperanzada creación por el Tratado de Bruselas en 1948 y continúa con un periodo inicial que dura varios años. Tras el fracaso de creación de la Comunidad Europea de Defensa, la UEO vive un largo periodo de 30 años de práctica inactividad (1954-1984), hasta que con la Declaración de Roma (1984) se fijan unos objetivos políticos, que se ven reforzados por la Plataforma de La Haya (1987) y así se inicia un nuevo despegue de la UEO.

La firma del TUE en 1991, supone un nuevo impulso para la UEO al afirmar que:

«Forma parte integrante del desarrollo de la UE» y que: «Tendrá que elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» (12).

---

(11) Declaración de Madrid. Relaciones con la UE 22.

(12) Artículo I 4.2 Título V del Tratado de la Unión Europea.

Desde entonces, la UEO se ha ido convirtiendo poco a poco en la Organización «central» en temas de seguridad y defensa de Europa al ir desarrollando su capacidad operativa, a la vez que se le encomendaban nuevas misiones. Un hito importante de este desarrollo lo marca la reunión de ministros de Bonn en 1992 que con la Declaración de Petersberg, da origen a las misiones humanitarias, de rescate, mantenimiento e imposición de la paz y gestión de crisis en el seno de la UEO. Son las conocidas como «misiones Petersberg» que han tenido su confirmación y desarrollo en reuniones posteriores, especialmente en Noordwijk (1994) donde además se presentó una primera aproximación para la formulación de una política de defensa común europea al acordar la redacción de un documento «Reflexión común sobre las nuevas condiciones de Seguridad en Europa», y la creación del Grupo Político Militar.

Desde ese momento, año 1994, el desarrollo operativo adquiere un nuevo dinamismo al verse respaldado por el reconocimiento en la Cumbre de la OTAN, del doble papel que tiene la UEO como refuerzo del pilar europeo de la Alianza y componente de defensa de la UE. Este reconocimiento se plasmó en el acuerdo de la OTAN de poner a disposición de la UEO sus medios colectivos, tras las oportunas consultas en el seno del Consejo del Atlántico Norte.

Dentro de la propia UEO, la Declaración de Lisboa (1995), supone un nuevo impulso al crear el Centro de Situación y la Sección de Inteligencia y finalmente la Declaración de Madrid (1996), aprueba el documento «La seguridad europea: una concepción común de los 27 países de la UEO» donde se recogen todas las preocupaciones sobre la situación general y el papel de la UEO: intereses comunes, situación y relaciones con su entorno, etc. En este documento también se apuntan algunas de las soluciones que deberá adoptar la UEO para aumentar su efectividad.

#### ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES

Todo este desarrollo operativo de la UEO ha tenido su paralelo en el aspecto político-institucional. En él destaca el refuerzo de las relaciones con la UE, materializado en una serie de medidas como son la aprobación de un marco de cooperación entre los Consejos y las Secretarías de la UE y la UEO, el establecimiento de las modalidades de información y consultas entre la Comisión de la UE y la UEO y la armonización de la duración de las presidencias. Todo esto, con ser importante, no parece suficiente para que la UEO pueda llevar a cabo en el futuro las importantes misiones encomendadas (misiones Petersberg), que cada vez se prevé serán más



habituales, y desde luego es manifiestamente insuficiente para convertir a la UEO en el verdadero brazo armado de la UE.

Por este motivo, en la actual etapa de transición de la construcción europea en la que nos encontramos, se insiste en la necesidad de acometer una reforma institucional profunda de la UEO que la permita consolidarse en el futuro como esa organización central y clave de la defensa europea a que antes aludíamos.

Las opciones que se contemplan, íntimamente relacionadas con el propio desarrollo de la UE, son tres:

- Autonomía de la UE y la UEO. Se trataría de aceptar la separación progresiva del desarrollo de la PESC, y sus acciones comunes en el marco de la UE, de toda profundización en los temas de política de defensa y desarrollo de una defensa común que quedarían circunscritos al seno de la UEO. Esta organización sería la que auspiciaría coaliciones voluntarias para llevar a cabo las operaciones de carácter militar.

El resultado de este proceso sería convertir a la UE en una organización civil y a la UEO en una organización militar. Aunque se mantuviese el vínculo creado por Maastricht, la ampliación de la UE y su sistema de toma de decisiones irían separando, de hecho, a ambas organizaciones y reforzaría la asimetría existente en la composición de la UE y la UEO. Esta opción tendría la ventaja de dejar las cuestiones de defensa a nivel intergubernamental como algunos desean, pero no parece que sea consecuente con el criterio de coherencia y eficacia largamente proclamado por la UE.

Por otra parte, tampoco parece probable que la UEO pueda sobrevivir separada de la UE, puesto que de hecho ya existe la OTAN como organización puramente defensiva y con un alto grado de operatividad y no tendría sentido la duplicidad de organizaciones.

Dentro de esta opción de separación, cabe considerar otra posibilidad aún más radical como podría ser crear una nueva institución dedicada a la seguridad y defensa, totalmente independiente de la UE.

Esta institución, que tal vez podría ser un Consejo de Seguridad Europeo, abierto a todos los miembros de la UE que deseen contribuir eficazmente a una defensa común, quizás tuviese una mayor eficacia que la anterior, pero privaría a la UE de competencias en materias de seguridad y supondría una mayor dispersión de esfuerzos cuando todo el mundo aboga por el enfoque global de los temas de seguridad y defensa.

- Integración de la UEO en la UE. En el polo opuesto podemos situar la unificación de los Tratados de la UE y la UEO que dieran lugar a una única institución. Esto estaría de acuerdo con la estricta coherencia institucional, repetidamente aludida, que solicita que todas las políticas: agrícola, económica, monetaria, PESC, e incluso la política de defensa común, se consideren comunitarias, es decir, que se apliquen a la PESC los mismos mecanismos adoptados para las demás políticas comunitarias.

Es la opción más ambiciosa y la más conveniente, al menos desde el punto de vista teórico, pero a la vez es la más difícil de llevar a la práctica, ya que, no todos los miembros de la UE están dispuestos a aceptar las exigencias del artículo V del Tratado de Bruselas modificado, y además esto exige una transferencia significativa de la soberanía nacional hacia la UE para que la defensa común sea realmente eficaz, lo cual todavía encuentra fuerte resistencia en algunas naciones.

Para muchos, una integración progresiva de la UEO en la UE, que tengan por meta la fusión de ambas Organizaciones, aunque sea a largo plazo, es la única vía para crear una verdadera identidad europea de seguridad y defensa que unifique tanto el aspecto defensivo común (artículo V) del TUE, como las nuevas misiones de seguridad (misiones Petersberg). Esto mostraría la solidaridad real de los miembros de la UE que ya no se limitaría al ámbito económico como hasta ahora ocurre.

Esta integración de la UEO en la UE podría llevarse a cabo constituyendo un cuarto pilar reservado a la defensa, o bien dentro del segundo pilar dedicado a la PESC que vería así reforzado su componente de defensa.

- Refuerzo de los vínculos entre la UE y la UEO. Siempre que se plantean dos soluciones antagónicas, en este caso la autonomía o la integración de la UEO en la UE, existe una posición intermedia, tal vez menos atractiva pero mucho más realista.

Esta solución intermedia podría definirse como «continuista» de la situación actual; es decir, mantener las dos organizaciones independientes pero relacionadas entre sí. Los que apuestan por esta solución de *statu quo* no olvidan la necesidad de estrechar los vínculos entre las organizaciones como medio de potenciar la capacidad operativa de la UEO y a la vez afianzar su peso político, aunque esto entrañe una mayor dependencia de la UE.

La forma de materializar esta mayor dependencia político-jurídica de la UEO a la UE podría ser mediante un acuerdo por el cual la UEO fuese la encargada de ejecutar las decisiones de la UE que tuviesen implicaciones en el campo de la defensa, o bien mediante la modificación del artículo J 4.2 del TUE.

#### CAPACIDADES Y DEFICIENCIAS OPERATIVAS

Como hemos venido subrayando en párrafos anteriores, el desarrollo alcanzado por la UEO en el aspecto operativo en los últimos años puede considerarse que ha sido importante.

Entre los principales medios con que cuenta la UEO para actuar en la prevención y gestión de crisis se encuentra en primer lugar la Célula de Planeamiento que es la encargada de elaborar los planes de operaciones que tenga que emprender la UEO a iniciativa propia o a petición de la UE, o de otras organizaciones, ONU, OSCE, etc.

Otro activo importante con que cuenta la UEO son las fuerzas a disposición de la UEO (FRUEO) que son aquellas fuerzas nacionales o multinacionales que las naciones acuerdan poner a disposición de la Organización para el cumplimiento de las misiones encomendadas. Entre estas destacan por su actualidad las de carácter multinacional: el Cuerpo de Ejército Europeo (EUROCUERPO), la Fuerza Operativa Rápida Europea (EUROFOR) y la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR), que junto con la división multinacional central y la fuerza anfibia británico-holandesa, son las principales unidades conjuntas y combinadas y las más representativas del carácter solidario de defensa europea, aspecto que se quiere subrayar en cualquier acción que tenga implicaciones militares. Aunque se encuentran aún en estado embrionario son el tipo de fuerzas llamadas a tener un mayor protagonismo en el futuro y esto a pesar de los múltiples problemas que tendrán que resolver para poder actuar como verdaderas unidades militares.

A pesar de todos estos logros conseguidos, aún falta mucho por hacer para que la UEO disponga de medios «creíbles» capaces de convertirla en ese brazo armado de la UE con capacidad para sostener operaciones a gran escala o de larga duración.

Las áreas en las que se identifican mayores deficiencias son:

- Mecanismo para gestión de crisis y procedimientos para reunión de fuerzas.
- Sistemas de mando y control.

- Medios de reconocimiento e inteligencia.
- Capacidad de transporte estratégico.
- Normalización e interoperabilidad de medios y procedimientos.

Por todo ello podemos afirmar, como conclusión que en el aspecto institucional la UEO mantiene una relativa independencia que la confiere una personalidad propia, pero está abocada a reforzar sus vínculos con la UE, mientras sigue avanzando en la construcción de una compleja estructura operativa con vocación de apoyar y servir de complemento a la Alianza Atlántica en la defensa de Europa.

### *La Alianza Atlántica*

La Alianza Atlántica fue en el pasado una pieza clave para la seguridad europea y sigue jugando un papel muy importante en la actualidad, ya que significa una garantía fiable, capaz de asegurar la defensa colectiva del territorio, al contar con medios, infraestructura y un sistema de mando y control.

Hoy por hoy, la relación transatlántica, y el compromiso de Estados Unidos en la defensa de Europa, son vitales y en el futuro continuarán teniendo un gran peso para la estabilidad y seguridad del continente.

La OTAN también tiene sus limitaciones, tanto políticas como espaciales, y ha tenido que emprender una adaptación al nuevo marco estratégico, que le permita cumplir el nuevo papel que está llamada a desempeñar, junto con el resto de las Organizaciones, en especial la UEO, en la seguridad europea.

Las dos vertientes tal vez más importantes de esta adaptación de la OTAN a las nuevas realidades, con independencia de la profunda transformación conceptual ya realizada con la aprobación del «nuevo concepto estratégico», son la apertura a los países del centro y este europeo y la concreción de los procedimientos de colaboración con la UEO en los nuevos tipos de misiones.

### APERTURA A LOS PAÍSES DEL ESTE

La apertura a los países del Este es un tema importante para la seguridad y estabilidad de todo el continente que la Alianza tenía que afrontar. Así lo reconoció la OTAN en la Cumbre de Bruselas de 1994 al afirmar que:

«La integración completa de los países de Europa Central y Oriental y de la ex Unión Soviética en una Europa libre, no podrá llevarse

a cabo sin una participación fuerte y activa de todos los aliados de una y otra parte del Atlántico.»

Pero la decisión de apertura hacia el Este no se quedó en meras declaraciones y así en la misma Cumbre lanzó la Asociación para la Paz por la que invitaba a los «Estados democráticos del Este» a participar en una serie de actividades que ayudasen a mejorar la capacidad de actuar conjuntamente en algunas operaciones determinadas y pudiesen servir como paso previo para una futura integración en la OTAN.

Este proceso de acercamiento tendrá que ser gradual y transparente para que no pueda percibirse como una amenaza para nadie (en especial Rusia), ni pueda crear nuevas divisiones en Europa, y además exigirá un periodo de tiempo para que los países candidatos a la integración puedan cumplir una serie de requisitos, tanto internos, como puede ser la garantía de que tienen instituciones democráticas, como de carácter externo, como supone su aceptación por todos los miembros de la Alianza.

Otra de las iniciativas imaginativas realizadas por la OTAN con vistas a la apertura hacia el Este y futura ampliación ha sido la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), como foro de consulta política multilateral. Con su creación la Alianza ha abierto una vía de cooperación con los Estados de la Confederación de Estados Independientes (CEI) y con los del sureste europeo sobre unos principios estables.

Los 38 miembros de esta Organización tienen la posibilidad de una amplia y profunda cooperación en cuestiones políticas y militares. De esta forma el CCAN ha contribuido a conseguir esa transparencia y confianza necesarias para actuar en el futuro, y al mismo tiempo, ha apoyado a los países del este en sus procesos de reformas democráticas, a la vez que ha contribuido a la organización de las Fuerzas Armadas en estos países.

#### COLABORACIÓN CON LA UEO

La intensificación de la colaboración entre la OTAN y la UEO es otro de los aspectos más destacados en el panorama de la futura estructura de defensa y seguridad europea, y a los que mayor dedicación habrá que dedicar para evitar duplicidad de esfuerzos, y obtener la máxima eficacia de los medios existentes, consiguiendo que la UEO sea el verdadero pilar europeo de la Alianza Atlántica, como se afirmaba en la Declaración de la UEO de 1991.

Esta idea la recoge y hace suya la OTAN en la citada Cumbre de Bruselas en 1994, al reconocer y apoyar el desarrollo de la IESD y el reforzamiento del pilar europeo de la OTAN al permitir el uso de los medios colectivos para operaciones que llevasen a cabo los aliados europeos en el marco de la UEO.

Este nuevo enfoque ha permitido que se incremente paulatinamente la cooperación entre la OTAN y la UEO a todos los niveles. Desde el más alto, con la celebración de Consejos conjuntos (4 en 1995, mientras en 1992 sólo tuvo lugar uno), hasta el nivel ejecutivo, concretado en una amplia gama de medidas, como son el intercambio de documentación entre distintos órganos, y también por la celebración de reuniones de expertos conjuntas, y en general, armonizando los métodos de trabajo. Todo este conjunto de medidas ha permitido que se vaya creando un clima que hace posible ir introduciendo los puntos de vista de cada organización en los mecanismos de trabajo diarios de la otra.

En cuanto al empleo de los medios comunes de la OTAN por parte de la UEO, rige la idea de «fuerzas separables pero no separadas», que requiere una profundización y el estudio de los procedimientos para llevarlo a efecto al igual que tiene que desarrollarse el Concepto de Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (CJTF). De este modo, los medios estarán a disposición de la OTAN o de la UEO en función de cual de estas Organizaciones sea la encargada de realizar una misión.

Pero aún queda por resolver la delicada cuestión de la distribución de misiones entre ambas Organizaciones, o lo que es lo mismo, qué operaciones debe llevar a cabo la OTAN y cuales la UEO.

Sí parece claro que las operaciones de defensa del territorio para hacer frente a un ataque armado en virtud de los artículos V y 5 de los Tratados de Bruselas modificado y de Washington, respectivamente, los Estados pertenecientes a la UEO los llevarán a cabo en el marco de la OTAN.

Pero por el contrario cuando pensamos en las nuevas misiones, especialmente las de mantenimiento de la paz, la cosa ya no está tan clara. Por una parte, con la Declaración de Petersberg de 1992, parecía que la UEO se iba a concentrar en este tipo de misiones, pero a raíz de la Cumbre de Bruselas de 1994, la OTAN también considera este tipo de operaciones como cosa propia, por lo que existe, en principio, una dualidad de misiones. A raíz de la experiencia en la ex Yugoslavia se va abriendo paso una idea que aunque no tenga aún carácter oficial, si parece contar con la

aceptación de las partes implicadas y que puede concretarse en los siguientes términos: si en una operación determinada toman parte los aliados norteamericanos será la OTAN la encargada de llevarla a cabo, mientras que si sólo participan aliados europeos, será responsabilidad de la UEO.

En definitiva, si es verdad que las relaciones entre la OTAN y la UEO son cada vez más fluidas, no es menos cierto que todo se basa en negociaciones y el establecimiento de procedimientos a veces complejos. Por ello, parece necesario simplificar y estrechar estas relaciones aún más, para conseguir movilizar todas las ideas y recursos de forma convergente, en aras de conseguir esa seguridad que todos anhelamos en el continente europeo, sin incurrir en superposiciones innecesarias ni divisiones de responsabilidad en la práctica.

### *Organización para Seguridad y Cooperación en Europea (OSCE)*

La OSCE, es una Organización de carácter regional según el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas que atiende a una multitud de actividades, pero que fundamentalmente se caracteriza por un enfoque global de los temas de seguridad apoyado principalmente en la cooperación.

Heredera de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), que nació basándose en los conceptos generales de seguridad del Acta de Helsinki (1975), como una conferencia conciliadora y constituyó en los difíciles años de la guerra fría un foro de diálogo entre Oriente y Occidente, la OCSE es hoy la única organización paneuropea en la que participa Rusia en pie de igualdad con el resto de los 53 Estados miembros.

Esta amplitud de la OSCE, puesto que engloba a todos los países europeos (13) junto con Estados Unidos y Canadá, e incluso acoge a Japón como observador permanente, es lo que le confiere un carácter singular en la consecución de la estabilidad y cooperación en el continente europeo. Especialmente importante es su papel en el campo de la prevención de conflictos, ya que es un lugar de encuentro y diálogo con todos los países que no están integrados en las demás organizaciones de seguridad y defensa.

---

(13) Inicialmente en la CSCE participaban 35 Estados. En la actualidad la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) no tiene permitida la participación activa. La antigua República yugoslava de Macedonia participa como observador.

El papel que está llamada a jugar la OSCE en la futura arquitectura de seguridad europea es importante. A medio plazo, puede convertirse en el pivote sobre el que gire un nuevo sistema de seguridad colectiva, no sustitutivo, pero si complementario, del resto de las estructuras de seguridad existentes.

El debate que está llevando a cabo sobre el modelo de seguridad común y global para la Europa del siglo XXI, tiene un indudable interés puesto que la amplitud y diversidad de actividades que desarrolla la OSCE le permiten un enfoque multidisciplinar que puede aportar nuevas ideas y al mismo tiempo facilitar la cooperación regional en campos tan diversos como las medidas de confianza, protección del medio ambiente, etc.

De hecho una de las principales funciones que desarrolla la OSCE es de carácter normativo. Es el marco en el que se establecen normas relacionadas con el Derecho Internacional, los derechos humanos, derechos de las minorías, economía de mercado, medio ambiente, etc., en su zona de actuación.

Otra de las facetas destacadas de la actividad de la OSCE es en el campo del desarme. Desde la creación del Foro de Seguridad en 1992, el sistema de medidas elaborado para el control de armamento, las negociaciones de desarme y las medidas de fomento de confianza, han estado presentes en las deliberaciones y acciones de la organización.

El Alto Comisionado para las minorías nacionales es uno de los organismos de la OSCE con mayor proyección en el futuro. La situación de las minorías dentro de las naciones es fuente de posibles conflictos. Tratar de conciliar las diferencias entre las distintas comunidades étnicas con la necesidad de respetar la integridad territorial y la soberanía de los Estados es una importante tarea que redundará en una mayor estabilidad regional.

Otro exponente de la vitalidad de la OSCE, son las misiones de observación y control de acuerdos. Actualmente prepara una fuerza de mantenimiento de la paz en el Nagorni Karabaj.

Aunque todavía es pronto para calibrar el grado de institucionalización de la OSCE, que puede hacerle perder algo de la flexibilidad que caracterizaba a la CSCE, todo parece indicar que continuará con su vocación de servir de punto de encuentro para proyectar la cooperación europea en múltiples campos, dedicando una especial atención a todo lo que concierne a la seguridad. No obstante, no hay que olvidar que la mayor o menor vitalidad de la OSCE, y en definitiva, su éxito, dependerá de la



voluntad política de sus miembros en utilizar la capacidad de la organización.

## **El TNP y el arma nuclear en la seguridad europea**

La existencia en el Mundo de un arsenal nuclear importante, y la creciente utilización de material fisible con fines industriales, es una realidad que no puede soslayarse en ningún planteamiento de seguridad y defensa, por los riesgos potenciales que su empleo irracional, o sin las adecuadas garantías conlleva, amén de su utilización como elemento de agresión.

Esta preocupación por la existencia de materiales para la producción de ingenios nucleares en cantidades notables, junto con el acceso cada vez más fácil a la tecnología para producirlos, y el difícil control de sus transferencias, ha hecho posible que la comunidad internacional acepte, de forma casi unánime, que la proliferación de armas nucleares y sus vectores constituye en la actualidad una de las mayores amenazas para la paz mundial.

Así lo entendieron los socios de la comunidad europea al hacer causa común de la no proliferación y apostar decididamente por la prórroga indefinida del TNP.

Aunque ya se ha indicado en otros trabajos de este seminario, conviene resaltar el hecho por su transcendencia cara al futuro, ya que ha sido la primera ocasión que la UE ha mantenido una posición unificada haciendo uso del sistema de acciones comunes previsto en el TUE.

El hecho de mantener esa posición única ha contribuido, sin duda, al éxito obtenido en la revisión del TNP con la prórroga indefinida e incondicional, pero lo más importante, a nuestro juicio, es que ha sido un exponente de la potencialidad que encierra la PESC y abre un camino esperanzador para afianzar ese concepto de PESC que permita a Europa hacerse oír con voz única en los foros internacionales.

El TNP constituye el elemento clave del sistema de no proliferación y la adhesión de países como Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán, con la categoría de Estados no nucleares, ha supuesto un notable refuerzo al Tratado y una disminución de los riesgos para Europa, pero no hay que olvidar que éstos persisten en la periferia, y no se eliminarán, hasta que no se consiga la adhesión universal al citado Tratado.

Para conseguir la adhesión universal al TNP y consolidar la lucha contra la proliferación nuclear, serán precisos una serie de pasos que den credibilidad a la voluntad política de las potencias hegemónicas de extraer toda su potencialidad al Tratado. En este sentido, tendrán gran importancia los gestos significativos que puedan ofrecer los países nucleares, tendentes a cesar en la carrera de armamento y llegar a alcanzar «un desarme general y completo, bajo un control internacional estricto y completo», como indica el artículo VI del TNP.

Pero incluso antes de llegar ese momento de la desaparición total de las armas nucleares, los Estados nucleares están forzados, —de acuerdo con la declaración política que acompaña a la prórroga del TNP—, a poner en práctica una serie de medidas para conseguir los objetivos del citado artículo VI.

Entre estas medidas, destacan las negociaciones que se llevan a cabo, dentro del marco de la Conferencia de Desarme de Ginebra, para llegar a la prohibición total de pruebas nucleares en 1996.

La decisión francesa de continuar las pruebas durante 1995, antes de la previsible entrada en vigor del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT), ha provocado un fuerte rechazo mundial y generado controversia entre los propios miembros de la Unión, e incluso ha llegado a romper la solidaridad comunitaria en el seno del Comité de Desarme de la ONU. (14)

Las pruebas francesas también han tenido la virtud de resucitar la vieja polémica sobre la necesidad de disponer de armas nucleares para hacer frente a los riesgos que pesan sobre Europa.

Para algunos, como el diputado del SPD alemán Freimut Duve:

«Las armas nucleares están desprovistas de todo efecto disuasivo sobre los conflictos que amenazan a Europa» (15).

Otros, como Ian Davidson, menos categóricos, sólo restan valor a las armas nucleares al afirmar que:

«Tendrán una función mucho menos central de la que tuvieron en el pasado» (16).

---

(14) Ver p. 10.

(15) *Le Monde*. Edición de 24 de agosto de 1995.

(16) *Financial Times*. Edición de 18 de octubre de 1995.

A este coro antinuclear también ha contribuido la concesión del Nobel de la Paz al profesor Joseph Rotblat por su campaña en favor del desarme nuclear a lo largo de casi 50 años.

Independientemente de la oportunidad de las pruebas nucleares francesas, lo que es indudable es que la disuasión nuclear no es sólo un elemento primordial de la política de defensa francesa sino que está en el núcleo de toda la estrategia defensiva de la Alianza Atlántica, que no ha renunciado a ella como última razón para impedir una agresión.

El nuevo concepto estratégico de la OTAN aprobado en 1991 asigna a las fuerzas nucleares un papel defensivo:

«Preservar la paz y prevenir la coacción y toda forma de guerra... manteniendo la incertidumbre en el espíritu de todo agresor sobre la naturaleza de la respuesta aliada a una agresión militar.»

Más recientemente, el 28 de septiembre de 1995, con ocasión de la reunión mantenida con los 25 países candidatos potenciales a integrarse a la Alianza, el secretario general de la OTAN insistía en la necesidad de mantener la capacidad nuclear ante los nuevos peligros que pueden surgir, y ofrecía a los posibles candidatos «extender el paraguas nuclear» a sus territorios, al mismo tiempo que les exigía unas condiciones determinadas para la adhesión y rechazaba la idea de miembros de segundo nivel:

«La suprema garantía de la seguridad de todos los aliados la proporcionan las fuerzas nucleares estratégicas de la Alianza. Los nuevos aliados compartirán los beneficios y las responsabilidades de ello en la misma forma que los otros aliados» (17).

El texto es suficientemente expresivo y apunta la posibilidad incluso de modificar el dispositivo nuclear en función de los cambios que puedan producirse en la situación y la evolución de los riesgos para la seguridad europea.

Tampoco la UEO ha renunciado a la componente nuclear. La plataforma de La Haya afirmaba en 1987 que:

«Para ser creíble y eficaz la estrategia de disuasión y defensa debe continuar basándose en una combinación apropiada de fuerzas nucleares y convencionales.»

---

(17) Diario *Abc*. Edición de 28 de septiembre de 1995.

Posteriormente el Consejo de Ministros de la UEO de 1994, en la ciudad holandesa de Noordwijk, destaca en las conclusiones preliminares para la definición de una política europea de defensa, aunque con la reserva de Irlanda y Suecia:

«Los europeos tienen una gran responsabilidad en materia de defensa, tanto en el plano convencional como en el nuclear» y añade que: «Las fuerzas nucleares independientes de Reino Unido y Francia que tienen su propio papel disuasorio, contribuyen a la disuasión y seguridad globales de los aliados.»

Las posiciones y políticas nucleares del Reino Unido y Francia se han analizado en detalle, y muy acertadamente, en el capítulo dedicado a estas naciones, poco puede añadirse. Únicamente señalar que, independientemente de la intención que haya animado al primer ministro francés, Alain Juppe, al invitar a los socios de la Unión a reflexionar sobre el papel que podrían jugar en el futuro las fuerzas nucleares francesa y británica en una defensa europea común, tal vez ha llegado el momento de «tomarle la palabra» como ha sugerido Chirstoph Bertram, antiguo director del Instituto de Altos Estudios Estratégicos de Londres (18), y tratar que las fuerzas nucleares británicas y francesas participen en la defensa europea.

Pero es difícil pensar que franceses y británicos puedan poner sus armas nucleares a disposición de la UE, aunque también resulta cada vez más complicado que los socios europeos apoyen y colaboren para que se perpetue la disuasión francesa en su forma actual. Una solución podría ser que Francia concediese a sus socios al menos un derecho de información y consultas similar al que garantiza Estados Unidos a sus socios en la OTAN.

En cualquier caso, lo más probable es que la Europa comunitaria se vea abocada a seguir en la cuestión nuclear, dos caminos paralelos. Por una parte favorecer en los foros internacionales la no proliferación, alentando y contribuyendo eficazmente a todas las medidas emprendidas, como son el desmantelamiento de armas nucleares, evitar la fuga de científicos nucleares, control de la producción de elementos nucleares, mejoras de las garantías y salvaguardias, etc.

Pero al mismo tiempo deberá mantener un sistema de defensa colectiva eficaz, y dentro de éste los medios nucleares son, hoy por hoy, los que pro-

---

(18) *Le Monde*. Edición de 7 de septiembre de 1995.

porcionan credibilidad y fuerza a las acciones en pro de la seguridad y estabilidad de Europa, frente a los riesgos multidireccionales y difícilmente predecibles que nos acechan.

En definitiva, el arma nuclear sigue teniendo vigencia, no tanto para utilizarse, pero sí como medio de protección y defensa.

## **Conclusiones**

La UE tiene unos intereses comunes que apoyar y promover en el campo de la seguridad que son compartidos, en mayor o menor medida, por todos los Estados miembros. Pero esto no es suficiente para desarrollar esa IESD que se vislumbra necesaria ante el nuevo panorama estratégico mundial.

Será preciso un esfuerzo de todos, cediendo a veces en las posiciones nacionales, para definir y concretar los intereses que se consideran fundamentales para la Unión y en función de ellos poder articular un sistema de seguridad y defensa colectiva coherente.

La defensa y garantía de estos intereses fundamentales habrá que realizarla en un espacio cada vez más amplio. Ya no se trata tanto de la defensa «en» Europa cuanto de la defensa «de» Europa, puesto que los intereses europeos pueden verse gravemente afectados no sólo en su territorio sino en otros espacios periféricos. El Mediterráneo o la región euroasiática, no pueden ser ajenos a los planteamientos de seguridad europea.

La Europa comunitaria cuenta con unas organizaciones de seguridad y defensa que deben ser capaces de garantizar la paz y estabilidad en esos espacios en los que pueden verse comprometidos los intereses europeos, pero para ello es preciso que las naciones presten un apoyo decidido y se comprometan en una verdadera defensa común. Entre estas organizaciones alguna tiene una estructura consolidada a lo largo de los años y ha demostrado su validez, como es el caso de la OTAN; otras, como la UEO, aunque han realizado algunas misiones importantes, aún tienen que conseguir una estructura operativa acorde con sus objetivos y desarrollar las potencialidades que tienen.

Junto a estas organizaciones típicamente defensivas hay que considerar otras como la propia UE, e incluso la OSCE, que están llamadas a tener un gran influjo en el futuro esquema defensivo europeo: la habitualmente

denominada arquitectura de defensa europea. En efecto se trata de ir construyendo el edificio de la seguridad europea, puesto que el conjunto de todas estas organizaciones forman un verdadero entramado, tanto por los distintos miembros que las componen —ya que no todos los países pertenecen a todas ellas—, como por las distintas estructuras, sistemas que las rigen y medios de actuación de que disponen.

Así esta verdadera imbricación de las Organizaciones europeas, —UE, UEO, OTAN, y en menor medida la OSCE—, ha ido generando una serie de interrelaciones que hace que las organizaciones influyan mutuamente en su evolución y necesaria adaptación a la nueva situación, pero al mismo tiempo ha ido creando una red de intereses, cada vez más difícil de destruir. Esto, a veces, provoca complejas negociaciones y demoras, incompatibles con la urgencia y claridad que requieren las decisiones en materia de seguridad y defensa. Por ello, una de las mayores urgencias que se presentan en el panorama de la seguridad europea es clarificar, y simplificar, estas relaciones entre las distintas organizaciones, delimitando los ámbitos de actuación, misiones y objetivos que deben cumplir cada una de ellas.

Esta falta de concreción y vacilación en los pasos a dar se manifiesta en el desarrollo de la PESC, llamada a ser el motor de la seguridad europea, pero que no acaba de arrancar de una forma decidida, a pesar de todas las declaraciones reconociendo la necesidad que tiene la Unión de erigir ese segundo pilar, para dar a Europa el peso político y la capacidad de acción militar acordes con su entidad económica.

Aunque el Tratado de Maastricht sugiere un proceso de desarrollo de la PESC escalonado en etapas sucesivas que conduciría, en su momento, a una política de defensa común, y posteriormente llegaría a una defensa común, la evolución, cada vez más acelerada, de la situación geopolítica aconseja que estos procesos se desarrollen simultáneamente.

Mientras otros procesos de la Comunidad Europea, como pueden ser el agrícola o el comercial, han evolucionado de una forma progresiva, la integración en una seguridad colectiva debe realizarse en paralelo a la integración defensiva. Es decir, a la vez que se desarrolla la PESC habría que ir perfilando una política de defensa común, e ir poniendo jalones de la defensa común.

De hecho, ya se han iniciado algunas realizaciones en este sentido. La creación del EUROCUERPO, EUROFOR y EUROMARFOR han marcado un hito en la futura defensa común europea.

Es verdad que acometer aspectos operativos concretos, sin disponer de una política de defensa común y con una incipiente PESC, puede hacer que esas realizaciones concretas carezcan del oportuno planeamiento conjunto, pero no es menos cierto que las ventajas y experiencias que se pueden obtener de esas primeras realizaciones parecen muy superiores a los inconvenientes, y sobre todo, son una muestra de que los europeos empiezan a considerar seriamente la idea de una defensa colectiva cosa que redundará en el mantenimiento de la paz y estabilidad en el continente europeo.