

¿ES POSIBLE UNA *IDENTIDAD EUROPEA* *DE DEFENSA*? ASPECTOS RECIENTES EN LA EVOLUCIÓN NORMATIVA E INSTITUCIONAL

Por MARIANO J. AZNAR GÓMEZ (*)

1. Los acontecimientos ocurridos desde 1990 hasta la actualidad devienen de un derribo inesperado y de una reconstrucción acelerada. Si en 1989 cayó el Muro de Berlín y, con él, la separación y el enfrentamiento estratégico que había secuestrado parte de la construcción europea, desde 1990 se están edificando nuevas estructuras de seguridad a través de tres grandes líneas: la readaptación de las diversas instituciones europeas, la creación de confianza y la revisión de los papeles de los antiguos hegemones. Siendo los dos últimos aspectos objeto de estudio esencialmente de las relaciones internacionales (1), nuestro interés en este trabajo es mostrar algunas de las reflexiones que sugiere el proceso de readaptación institucional europeo.

2. Interesa además dicha reflexión por varias razones: de un lado por el número de instituciones implicadas (en particular, la Unión Europea, la OTAN, la UEO y la OSCE); de otro por los procesos de necesaria y pronta adaptación de alguna de ellas (en particular la decisión a adoptar respecto de la UEO en 1998); finalmente, por la reciente y múltiple intervención de algunas de ellas en el mismo solar europeo (no sólo en el conflicto de la antigua Yugoslavia sino también en Albania, en el control del tráfico fluvial del río Danubio o en determinadas ex-repúblicas soviéticas).

(*) Doctor en Derecho. Profesor Ayudante de la Universidad de València.

(1) Es cierto que ambos aspectos tienen influencia lógica en «lo jurídico». Sin embargo, estimamos que a los efectos de esta nota debemos dejar su análisis de lado si bien, en determinados momentos, aparezca su influencia en estas páginas.

3. Nuestro estudio se centrará, especialmente, en las posibilidades abiertas a la definición, aún hoy evanescente, de una *Identidad europea de defensa*. No nos referiremos al marco más general de la *seguridad* (concepto que en la actualidad presenta una «geometría variable» que alcanza no sólo a los aspectos clásicos de la defensa sino también otros tan dispares como el medio ambiente, los derechos humanos, el tráfico comercial, etc.) (2), sino que centraremos nuestro trabajo en la evolución normativa e institucional que recientemente ha acometido la Unión Europea en materia de defensa y su posible relación con la OTAN. Veremos, pues, la posible acción de la Unión Europea a través de la «Política exterior y de seguridad común» (PESC) y las propuestas en el seno de la Alianza Atlántica tras la afirmación de una posible «Identidad europea de seguridad y defensa» (IESD), concepto que traspasa asimismo la propia PESC.

4. Para ello procederemos, tras un breve desarrollo histórico de la

(2) Sobre la PESC y la seguridad en Europa en general pueden consultarse las obras que, en una selección sumaria de lo recientemente publicado en español, se detallan a continuación: ABELLÁN HONRUBIA, V.: «Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1992/1, pp. 9 y ss.; AZNAR GÓMEZ, M. J. y CARDONA LLORÉNS, J.: «Las operaciones fuera de zona de la OTAN y de la UEO», en *Tiempo de Paz*, diciembre de 1991, n.º 22, pp. 88 y ss.; CARACUEL RAYA, M. A., *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*, Madrid, Tecnos/OTAN, 1997; CARDONA LLORÉNS, J.: «La dimensión de la seguridad en la Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», en *Historia y Derecho. Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Arcadi García Sanz*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1995, pp. 177 y ss.; PIÑOL RULL, J. L. y GONZÁLEZ BONDÍA, A.: «El lento establecimiento de una política europea de defensa común», en *Anuario internacional CIDOB*, 1995, pp. 131 y ss.; LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1992/3, pp. 797 y ss.; ROBLES CASTILLO, M. A., *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, Madrid, McGraw Hill, 1997; y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.: «La Unión Europea y su Política Exterior y de Seguridad Común», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1993/3, pp. 773 y ss., así como el capítulo dedicado a la PESC en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGraw Hill, 1996, pp. 673 y ss. Pueden verse asimismo los números 4 y 5 de la *Revista de la OTAN* de 1997.

Los distintos documentos a los que seguidamente se hace referencia pueden hallarse en los *website* de la OTAN y de la UEO («www.nato.org» y «www.weu.org») así como en el *website* del Centro de documentación europea de la Universitat de València («www.uv.es/~cde»). Pueden consultarse asimismo los *Dossiers d'actualité mondiale* que edita *La documentation française* números 754, 775-776 y 782.

cuestión (*infra A*), a analizar las posibilidades abiertas en el marco normativo e institucional de la Unión Europea tras el Tratado de Amsterdam (*infra B*) para, a continuación, ver las oportunidades que ofrecen la nueva OTAN y la UEO (*infra C*). Finalizaremos arriesgando algunas conclusiones, teniendo presente en particular la necesidad de adoptar una decisión sobre el futuro de la UEO en 1998 (*infra D*).

A) DESARROLLO HISTÓRICO: DE LA CPE A LA PESC

5. Tras el inicial fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954, las cuestiones relativas a la seguridad y la defensa europeas no han sido olvidadas en el proceso de integración. Es cierto que la colaboración en materia de seguridad adoleció durante mucho tiempo de escaso interés en el ámbito comunitario si lo comparamos con los avances producidos en materia económica. No fue hasta la Conferencia de jefes de Estado y de Gobierno de La Haya (1969) cuando se encomendó a los Ministros de asuntos exteriores un informe sobre la cooperación en el ámbito de la política exterior. A partir de la década de los setenta se sucedieron varias iniciativas en la materia: primero el *Informe Davignon*, aprobado en Luxemburgo en 1970, y tras él otros informes (París, 1972, Copenhage, 1973, y Londres, 1981) que empezaron a plantear la necesidad de una mayor cooperación europea en el ámbito político. Tras la Declaración solemne de Stuttgart de junio de 1983, el camino quedó expedito para formalizar, finalmente, la «Cooperación política europea» (CPE) en el Acta Unica Europea (AUE) de 1986.

6. El artículo 30.6.a) del AUE planteaba la cooperación en el ámbito de la seguridad como un medio para «contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior». Sin embargo, el AUE no sólo subordinaba los aspectos relativos a la seguridad a la más genérica «política exterior» sino que, además, diferenciaba los aspectos políticos y económicos del resto de aspectos de la seguridad (incluidos los aspectos de la defensa), que quedaban, según el párrafo c) de aquel precepto «en el marco de la Unión Europea Occidental y de la Alianza Atlántica». A ello cabe sumar que la cooperación en el ámbito general de la seguridad permanecía en el ámbito no integrado del proceso europeo y, por lo tanto, en el de la mera cooperación intergubernamental.

Sin embargo, a raíz del AUE se sucedieron nuevas reflexiones sobre la materia (3) que, unidas a varios factores exógenos (4), provocaron una aproximación más cooperativa en el ámbito de la política exterior y de seguridad (5), basada en las ideas de unidad, coherencia y comunitarización. Ideas que no todos los socios comunitarios compartían o entendían de igual forma. Y no sólo los socios: mientras el PE reclamaba para sí la iniciativa y el control sobre la política exterior, el Consejo defendía sin embargo sólo flexibilidad y pragmatismo, con ciertas dosis de comunitarización pero respetando su protagonismo como centro de una acción esencialmente intergubernamental.

7. Ante la Conferencia intergubernamental de la Unión Política, que daría pie al Tratado de la Unión Europea (TUE), el Informe preparatorio de la Presidencia del Consejo europeo de octubre de 1990 contenía la idea básica mejor aceptada por los Estados miembros: la de crear en el futuro tratado un procedimiento adecuado que permitiera introducir en una «nueva estructura de seguridad» áreas en las que se considerara que los Estados miembros compartirían intereses comunes y esenciales. El procedimiento no sería otro que *el consenso y la unanimidad*, y de las áreas comunes quedaban «aparcadas» las cuestiones relativas a la defensa. Las conclusiones de la presidencia luxemburguesa ante el Consejo europeo de junio de 1991 aceptaron tales premisas y así quedó embarcado en el proyecto de TUE en su segunda versión de 24 de septiembre de 1991.

8. El TUE de 7 de febrero de 1992, incluye entre los objetivos de la Unión Europea «afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común» (artí-

(3) Entre otros, se produjeron varios informes del Parlamento europeo (PE) entre los que cabría destacar el *Informe Spinelli* de enero de 1986, que recogía la posición del Parlamento sobre el AUE y, en particular, sobre la CPE; el *Informe Blumenfeld* de septiembre de 1986, que analizaba las relaciones del PE y el Consejo de la Comunidad en la materia; o los *Informes Planas Puchadas* de mayo y junio de 1988, que estudiaban las funciones del PE en el ámbito de la CPE.

(4) Quizá el más significativo fuera el fracaso de la Comunidad en mostrar una presencia coherente y única en el conflicto que enfrentó a la comunidad internacional con Irak tras la invasión de Kuwait el 2 de agosto de 1990.

(5) Puesto de manifiesto en el Dictamen de la Comisión de 21 de octubre de 1990 y la Resolución del Parlamento europeo de 22 de noviembre de 1990, así como en los cuatro *Informes Martin* de mayo a noviembre de 1990.

culo B) (6). La dimensión de la defensa en el TUE queda sujeta, pues, a una secuencia marcada por un gradualismo («en el futuro», «en su momento») (7) pero, además, queda *parcialmente separada* de las denominadas «acciones comunes» del artículo J.3 del Tratado y *relativamente institucionalizada*, según el artículo J.4.2. del mismo, alrededor de la UEO, a la que pide «que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa».

En efecto, distingue el TUE entre las cuestiones de «interés general» que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa, en las cuales el procedimiento a seguir sería el previsto en el artículo J.2, y las decisiones y acciones serían elaboradas y puestas en práctica por la UEO; y las cuestiones de «interés común» que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa, en las que no cabría una acción común del artículo J.3 y las decisiones y acciones serían elaboradas y puestas en práctica directamente por la UEO.

9. Ante el gradualismo y la indeterminación relativa en la que quedan las cuestiones que, en general, tienen repercusiones en el ámbito de la defensa, cabe leer detenidamente el artículo J.4.2 y destilar unas mínimas conclusiones.

En primer lugar, dicho precepto recuerda —y ello es importante— una primera conexión entre la Unión y la UEO al advertir que ésta «forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea». No de la Unión, sino del desarrollo de la Unión, lo cual enlaza con el gradualismo al que antes hacíamos mención. Hasta que se aclaren definitivamente las relaciones institucionales entre la UEO y la Unión Europea, «el Consejo de la Unión, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las modalidades prácticas necesarias» para la colaboración en materia de defensa.

(6) En palabras de los Estados miembros de la Unión Europea que son también miembros de la UEO, la dimensión de la seguridad de la PESC surgía de la «necesidad de desarrollar una genuina identidad europea de seguridad y defensa y asumir una mayor responsabilidad europea en materia de defensa» («Declaración de los Estados miembros de la UEO que son miembros de la Unión Europea sobre la función de la UEO y sus relaciones con la Unión Europea y con la Alianza Atlántica» aneja al TUE).

(7) El Consejo europeo de Bruselas de octubre de 1993 volvió a abundar en esta secuencia al indicar que «[e]l desarrollo de la PESC se hará gradualmente y de manera pragmática en función de la importancia de los intereses comunes de todos los Estados miembros».

En segundo lugar, el procedimiento a seguir en aquellas decisiones y acciones con repercusiones en el ámbito de la defensa no sería, como ya hemos señalado, el de las acciones comunes del artículo J.3 sino que tras el establecimiento de las orientaciones generales por parte del Consejo europeo en decisión unánime, también por unanimidad procederá el Consejo de la Unión a adoptar una decisión que elaborará (8) y pondrá en práctica la UEO (9).

En tercer lugar, el artículo J.4 en sus párrafos 4 y 5 «salva» determinadas situaciones que nos interesan particularmente por el objeto de esta Nota. El párrafo 4 advierte que «la política de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados» (10). Asimismo, la política de la Unión en materia de defensa tampoco afectará «las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco». Respeto por tanto el difícil entramado de relaciones entre la Unión Europea, la OTAN y la UEO que luego veremos con más detenimiento.

Por su parte, el párrafo 5 señala que «las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación más estrecha entre dos o más Estados miembros a nivel bilateral», con dos límites: que dicha cooperación se desarrolle en el seno de la UEO y de la Alianza Atlántica y que, lógicamente, no contravenga ni obstaculice la propia PESC (11).

10. La aplicación práctica de todo este entramado normativo ha dejado, sin embargo, mucho que desear. Para empezar, la colaboración prevista entre el Consejo de la Unión y las instituciones de la UEO —en especial su Consejo— no ha permitido, como paso previo, que coincidiera

(8) Cabe entender aquí que el término «elaborar» significa «desarrollar».

(9) Todo ello contando siempre con la estrecha colaboración entre el Consejo de la Unión Europea y las instituciones de la UEO.

(10) Con ello no sólo quedan a salvo las reticencias que en materia de seguridad planteó en su momento Dinamarca y más tarde Irlanda sino también los estatutos diversos de neutralidad de Suecia, la misma Irlanda o Austria. En este mismo párrafo 4 se acoge también el estatuto especial que como potencias nucleares tienen Francia y el Reino Unido. Por último, podrían quedar aquí incluidas las cláusulas de salvaguardia que, en materia de seguridad, incorpora el TCE en sus artículos 223, 224 y 225, sobre las que el Tratado de Maastricht nada dice.

(11) Son posibles así, pues, iniciativas como el *Eurocuerpo*, el grupo aéreo franco-británico o las fuerzas trilaterales navales y terrestres en las que participan España, Francia e Italia.

la presidencia de ambas en un mismo Estado (12). Por su parte, la Comisión tiene reservado un papel secundario dado que la Declaración relativa a la UEO aneja al Tratado de Maastricht sólo prevé el «establecimiento de las modalidades pertinentes para garantizar que la Comisión de las Comunidades Europeas esté informada periódicamente y para que, si ha lugar, se le consulte sobre las actividades de la UEO con arreglo a la función de la Comisión en la Política Exterior y de Seguridad Común, definida en el Tratado de la Unión Europea».

En el ámbito operativo, no obstante ser los Estados de la Unión Europea los que con más tropas contribuyeron a la UNPROFOR en la antigua Yugoslavia, la Unión no ejerció la influencia que podría derivarse de una presencia de hasta 15.000 efectivos. Tampoco la Unión utilizó a la UEO en el modo que el TUE preveía. Fueron Francia y el Reino Unido los que con los Estados Unidos y la Federación Rusa crearon el grupo de contacto. Tras los acuerdos de Dayton y París sobre la paz en la extinta Yugoslavia, tampoco la Unión ni la UEO han tenido el protagonismo decisivo en la IFOR y la SFOR que cabría suponer: ha sido la OTAN la que ha centralizado y dirigido toda la acción.

Se hacía necesaria pues una revisión del conjunto de la PESC tras los acontecimientos de los últimos años y así se planteó en la nueva Conferencia intergubernamental de 1996 de la que surgió el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, que enmendaba el TUE (13).

B) LAS CUESTIONES RELATIVAS A LA DEFENSA EN LA REFORMA DEL TUE (14)

11. El Tratado de Amsterdam revisa el Título V del TUE, alterando las cuestiones relativas a la defensa. La Unión se dota, en primer lugar,

(12) Fue sólo una coincidencia que ambas presidencias se simultanearan en España durante el segundo semestre de 1995. Sin embargo, a partir de la 'Declaración de la UEO sobre el papel de la UEO y sobre las relaciones con la Unión Europea y con la Alianza Atlántica', adoptada por el Consejo de ministros de la UEO en Amsterdam, el 22 de julio de 1997, la UEO va a armonizar la sucesión de sus presidencias con las de la Unión Europea (párrafo 7 de la Declaración).

(13) Desde la conclusión del TUE hasta de la CIG para revisarlo se presentaron varios informes sobre la cuestión: destacan el *Informe Matutes* al PE de 1995 y los informes de la UEO titulados *Preliminary Conclusions of the Formulation of a Common European Defence Policy*, de 1994, y *WEU Contribution to the European Union Intergovernmental Conference of 1996*, de 1995.

(14) A partir de ahora, y salvo que se señale lo contrario, nos referiremos a los artículos enmendados por el Tratado de Amsterdam.

de un nuevo instrumento para perseguir los objetivos de la PESC: las «estrategias comunes» (nuevo artículo J.2) (15). Para ello, el Consejo Europeo deberá definir «los principios y orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, *incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa*» (artículo J.3.1, énfasis añadido). El artículo J.7.1 incluye asimismo en la PESC «todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común (16) que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo» (17); y, más aún, la UEO ya no es sólo parte integrante del desarrollo de la Unión sino que, además:

- a) «Proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa» que, según el párrafo 2 del mismo precepto, se refiere especialmente a «misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz» (18); y
- b) «Secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común». Por ello, la Unión «fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión, si así lo decidiera el Consejo Europeo» (19).

(15) Estrategias comunes sobre «ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses comunes» y que serán determinadas por el Consejo Europeo (artículo J.3.2), en algunos casos tras la recomendación del Consejo (artículo J.3.3). En efecto, del artículo J.3 no se desprende claramente que siempre que el Consejo Europeo determine una estrategia común, ésta haya sido recomendada en toda ocasión por el Consejo.

(16) Según el párrafo 1 *in fine* de este artículo, la «definición progresiva de una política de defensa común estará respaldada, según consideren adecuado los Estados miembros, por la cooperación entre sí en el sector del armamento».

(17) *Vide* asimismo la Declaración de 22 de julio de 1997 del Consejo de ministros de la UEO aneja al Tratado de Amsterdam.

(18) Pudiendo los Estados miembros participar en todo tipo de misiones, según su propio albedrío. Podrán, además, en el caso de no participar en ellas por haberse abstenido en la adopción de la decisión según el artículo J.13.1, no tener que participar en su financiación que, según el artículo J.18.3, correrá a cargo de los Estados miembros y no del presupuesto de la Comunidad.

(19) «En tal caso —continúa el artículo J.7.1—, recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

En esa colaboración, el párrafo 3 del artículo J.7 regula el procedimiento a seguir (20): «la Unión recurrirá a la UEO para que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa». Cabe entender que, previamente, el Consejo Europeo definirá los principios y orientaciones generales y determinará tras la recomendación del Consejo, en su caso, las estrategias generales del artículo J.3. (21). Todas estas decisiones serán adoptadas por unanimidad (artículo J.13. 2 *in fine*), no impidiendo la abstención de un Estado miembro la adopción de tales decisiones (22).

12. Sin embargo, el Tratado de Amsterdam incorpora una salvedad no tan explícita en el Tratado de Maastricht. Al aceptar las diversas posibilidades de actuación y cooperación en el ámbito de la defensa de los Estados miembros, tanto en el plano bilateral como en el plano colectivo (muy especialmente en la OTAN) (23), el párrafo 1 del artículo J.7 advierte que «[l]a política de la Unión [en el ámbito de la defensa] no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados miembros *que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)* y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco» (24). Parece que el

(20) Según al Protocolo (n.º 1) sobre el artículo 17 del TUE (el Protocolo sobre el artículo J.7), la Unión Europea «elaborará, junto con la Unión Europea Occidental, acuerdos de cooperación más intensa entre sí, en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam».

(21) Orientaciones que, según la 'Declaración de la UEO sobre el papel de la UEO y sobre las relaciones con la Unión Europea y con la Alianza Atlántica', adoptada por el Consejo de ministros de la UEO en Amsterdam, el 22 de julio de 1997, deberán ser tenidas en cuenta por la UEO a la hora de desarrollar las decisiones y acciones de la Unión Europea (párrafo 5 de la Declaración).

(22) Que, en todo caso, según el precepto citado, podrá acompañar su abstención de una declaración formal que le permitirá no aplicar la decisión «pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión» y no obstaculizará o impedirá la acción de la Unión basada en dicha decisión. El resto de Estados miembros respetará su posición.

(23) *Vide* en particular el párrafo 4 del artículo J.7.

(24) Enfoque añadido. El texto del párrafo 4 del artículo J.4 del TUE señalaba que «la política de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco».

Tratado de Amsterdam recoge las diferencias en algunos casos abismales entre los Estados miembros sobre el marco normativo e institucional en el cual desean embarcar su defensa común. Debe observarse, pues, que según el Tratado de Amsterdam la coordinación de la política de seguridad y defensa entre algunos Estados miembros queda sujeta a la autoapreciación de dichos Estados, que son los que tendrán que «considerar» si su defensa común se «realiza» en el marco de la Unión Europea a través de la PESC y de la UEO o en el marco de la OTAN.

Es decir, que dentro del esquema según el cual la UEO «forma parte del desarrollo de la PESC» de la Unión, el Tratado de Amsterdam reconoce disidencias internas a la hora de diseñar, al menos, el presente de la defensa común.

13. Ahora bien, entendemos que tal precepto debe entenderse en sus justos términos (25). Cuando se refiere a la «defensa común» parece querer referirse a una parte de la relación entre la Unión y la UEO. Con demasiada frecuencia se olvida que tanto la UEO como la OTAN son, en principio, meras alianzas defensivas que, en el caso de la UEO el vínculo defensivo es más estrecho y viene acompañado de otras posibles actividades, y en el otro la OTAN, siendo el vínculo más difuso, su ámbito es esencialmente defensivo. Lo vemos con más detalle en el epígrafe siguiente.

C) EL MARCO OFRECIDO POR LA UEO Y LA OTAN: RENOVACIÓN Y CAMBIO

14. La UEO fue creada como un paso previo a la conclusión del Tratado del Atlántico Norte y la creación de la OTAN (26). Tras el golpe de Estado en Praga de febrero de 1948, el temor cundió en las cancillerías de varios Estados occidentales que, el 17 de marzo siguiente, firmaron en Bruselas el Pacto de la Unión Occidental. El 11 de junio de 1948 el Congreso de los Estados Unidos adopta la *Resolución Vanderberg*, que sentaba las bases de la futura asociación de los Estados Unidos con los acuerdos de seguridad regionales y colectivos. Dos semanas más tarde, la URSS

(25) Cuestión en la que nada ayuda el texto del Tratado que, al menos en su nuevo Título V, adolece de ciertas imprecisiones y desorden en la regulación de las diversas cuestiones.

(26) Cabe encontrar el antecedente inmediato de la UEO en el Tratado de Dunkerque de 4 de marzo de 1947 entre Francia y el Reino Unido.

inicia el bloqueo de Berlín, que tuvo por efecto inmediato acelerar el comienzo de las conversaciones sobre seguridad entre Canadá, los Estados Unidos y las potencias firmantes del Pacto de Bruselas. Tras invitar a Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal, concluyeron el 4 de abril de 1949 el Tratado del Atlántico Norte, que entró en vigor el 24 de agosto del mismo año.

15. Ambos acuerdos se caracterizan por no crear *ab initio* una organización defensiva (27) sino sólo el marco normativo de una alianza esencialmente militar, de defensa mutua, con colaboraciones en otros ámbitos (28). El vínculo defensivo es, sin embargo, y por mor de la *Resolución Vanderberg*, más difuso en el caso de la OTAN que en el de la UEO (29). Ambos se remiten a la idea de una «defensa común» más reducida de la planteada por la PESC. Ésta, según el Título V del TUE, se incluye en un concepto más amplio de «seguridad de la Unión» que le permitiría participar, según el artículo J.7.2 también en «misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz». Es decir, ya no sólo cuestiones de «defensa» *stricto sensu* sino también en otras muchas que caerían en lo que podíamos llamar *operaciones fuera de tratado* y, en casi todos los casos, *fuera de la zona* de la OTAN o la Unión Europea.

He aquí, a nuestro juicio, el meollo de la cuestión que hoy nos ocupa: los tres tratados —el de Bruselas de 1948, el de Washington de 1949 y el de Maastricht de 1992, en cuanto se refiere a la PESC— se han visto superados por los acontecimientos y mientras que los dos primeros han

(27) La OTAN como tal podría decirse que no se crea hasta el 20 de septiembre de 1951, día en que se firmó en Ottawa el Estatuto de la Organización. La UEO, como organización internacional, no surge hasta septiembre de 1948 cuando se institucionaliza alrededor de un Consejo consultivo y su Comisión permanente y una Secretaría general de apoyo que da pie a la entonces denominada Organización del Tratado de Bruselas o Unión Occidental.

(28) Más amplios en el caso de la UEO aunque luego «vacados» con la aparición de las Comunidades europeas y el Consejo de Europa.

(29) De hecho, los Estados Unidos quisieron siempre preservar sus prerrogativas a la hora de responder o no a un ataque armado y no limitar la zona a Europa. En el Pacto de Bruselas, sin embargo, «[e]n el caso de que una de las Altas Partes Contratantes sea objeto de una agresión armada en Europa, las otras le proporcionarán, conforme a las disposiciones del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance: militares y otros» (artículo 4).

ampliado su objeto principal —la defensa mutua— a otras cuestiones en principio ajenas a dicho objeto (30), el último ha añadido a una comunidad de típica integración económica la necesidad de proyectar unívocamente una política exterior y de seguridad común que se ha visto atribulada por las cuestiones de defensa, encontrando éstas un complejo acomodo en los textos constitutivos primigenios y en el TUE después. Tribulación que ha afectado también a las alianzas militares, que han perdido su «enemigo natural» y que, sin embargo, se han visto enfrentadas a nuevos compromisos de seguridad que implicaban cuestiones de política de defensa (31).

16. Los Estados miembros de la Unión Europea han iniciado un proceso de cooperación especial en ámbitos hasta muy recientemente dominados por el núcleo duro de la soberanía estatal. Las previsiones incorporadas, primero, en el TUE y, después, en el Tratado de Amsterdam reflejan muchas válvulas de escape para los Estados miembros, que evidencian más el posible desacuerdo en materias de políticas de defensa que el acuerdo real en dicho ámbito. A ello se suma la evolución que ha sufrido la OTAN desde 1990 hasta la actualidad.

Si en la cumbre de Londres de 1990 la Alianza inició su política de «extender la mano» a los países de Europa oriental, firmando además con la alianza que les cobijaba un acuerdo de desarme convencional (el Tratado FACE) y creando un órgano de consulta permanente (el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, CCAN), en la cumbre de Roma de 1991 tuvo que adoptar un nuevo concepto estratégico que abandonaba los postulados básicos de la *nuclear reliance*, de la respuesta flexible y la defensa avanzada con los que la Alianza había vivido en los últimos treinta años. Pero es que, además, abandonó el paradigma del «enemigo» sustituyéndolo por el de «adversario» en un escenario en el que desaparecen las «amenazas» y aparecen los «riesgos».

17. La aceleración impulsada por la desaparición del Pacto de Varsovia en menos de cuatro meses (marzo a junio de 1991) o la desmembración de la antigua Unión Soviética a finales de ese mismo año, así como

(30) Y en gran medida no reguladas convencionalmente sino mediante acuerdos y decisiones adoptados en el seno de sus órganos institucionalizados de decisión.

(31) Todo ello, además, en el continente sede de varias potencias nucleares y de otras con intereses muy diversos en sus políticas exteriores, a lo que hay que sumar un especial vínculo transatlántico cuyo vigor sufre una serie de alergias que, en momentos febriles como los actuales, no permiten delinear un horizonte claro de cooperación.

la aparición de posibles y muy diversos conflictos fuera de zona OTAN (32), obligan a esta Alianza, en la cumbre de Bruselas de 1994, a repensar sus relaciones con los herederos de la delezada Unión Soviética y con otros nuevos actores en la escena europea. En esa cumbre se lanza la idea de la Asociación para la Paz (APP) (33) y se empieza a plantear la posible reforma de la Alianza, tanto hacia el exterior como hacia el interior:

- a) Hacia el exterior con la posible colaboración con, y ampliación a, otros Estados. Asimismo se inicia, impulsada esencialmente desde España, una política propia hacia el Mediterráneo y sus Estados ribereños.
- b) Hacia el interior, con la redefinición estructural y militar de la Alianza y con la asunción de la denominada «Identidad Europea de Seguridad y Defensa» (IESD). Ambas cuestiones tienen mucho que ver en el fondo. La nueva estructura de mandos y, sobre todo, la definición de las «Fuerzas Operativas Combinadas-Conjuntas» (FOCC), permiten dibujar diáfananamente las denominadas *fuerzas separables pero no separadas* que podrían actuar en el ámbito de estrategias y decisiones PESC bajo el paraguas de la UEO y en colaboración con fuerzas de Estados no miembros de la OTAN.

En septiembre de 1995, el Secretario general de la Alianza había recibido el mandato de iniciar las conversaciones para la ampliación y, en particular, de establecer vínculos precisos con la Federación Rusa y Ucrania. Todo ello se fue concretando a lo largo de 1997, especialmente en la cumbre de Madrid (34).

(32) Algunos, sin embargo, tan cercanos como los ocurridos en la zona balcánica desde 1991.

(33) Que prevé actividades de cooperación tanto en el ámbito de la formación (a través de seminarios, intercambios y conferencias) como en el del despliegue operativo conjunto y la creación de confianza (a través de maniobras militares conjuntas o verificadas), o aspectos más políticos como la colaboración en la definición del papel de las fuerzas armadas en la democracia o en la transparencia de los presupuestos militares. *Vide* la figura 1 para conocer los Estados con los que la OTAN tiene firmados acuerdos APP.

(34) En París, el 27 de mayo, se firmó el «Acta fundacional sobre las relaciones, cooperación y seguridad mutuas entre la Organización del Atlántico Norte y la Federación Rusa» y el 9 de julio, en la cumbre de Madrid, se firmó la «Carta para una Asociación distintiva entre la OTAN y Ucrania».

18. Mientras tanto, los ministros de asuntos exteriores de la OTAN decidieron en su reunión de Berlín de junio de 1996 elaborar más detalladamente la denominada «Identidad europea de seguridad y defensa» (IESD) que, en un marco general de cooperación entre la Alianza Atlántica y la UEO, permitiría esencialmente la puesta a disposición de la UEO de medios y capacidades de la OTAN (35). El desarrollo de la IESD debía elaborarse «en el seno de la OTAN». Se planteaba pues dos alternativas que aún hoy están presentes en toda discusión sobre la materia: ¿la UEO debía convertirse en el pilar europeo de la OTAN o en el pilar de defensa de la Unión Europea? Son estas las dos opciones que se siguen enfrentando en el seno tanto de la OTAN como de la Unión Europea (36).

Ante la cumbre de Madrid de julio de 1997, en Sintra (Portugal), el 30 de mayo de 1997, los Estados miembros del CCAN y participantes en la APP emitieron el «Documento de bases del Consejo de Asociación Euro-Atlántico» (CAEA). Este Consejo, que sustituye al CCAN creado en Londres en 1990, «constituirá el marco general para la celebración de consultas entre sus miembros sobre una amplia gama de cuestiones políticas y relacionadas con la seguridad, como parte de un proceso que evolucionará empíricamente» (párrafo 3 del Documento), y «tendrá plenamente en cuenta y complementará las actividades de la OSCE y otras instituciones relevantes, tales como la Unión Europea, la Unión Europea Occidental y el Consejo de Europa» (párrafo 2 del Documento).

19. En la cumbre de Madrid (37), el proceso de reestructuración externa e interna tuvo en cuenta todos esos avances. *Externamente* se invitó formalmente a Hungría, Polonia y la República Checa «a iniciar conversaciones con la OTAN para su ingreso» (párrafo 6 de la Declaración); se reafirmaron o concluyeron las nuevas relaciones con Rusia y Ucrania (pá-

(35) Lógicamente, esa «puesta a disposición» de medios OTAN a la UEO implicaría la supervisión y la planificación de la primera Alianza. Esos medios son, en definitiva, las fuerzas «separables pero no separadas».

(36) Y que encuentran campeones en ambas organizaciones: los Estados Unidos con el Reino Unido, Holanda y Dinamarca están del lado de entender la UEO como el mero pilar europeo de la OTAN mientras que Francia, Alemania e, incluso, España parecen más inclinados a favorecer la opción de la UEO como pilar defensivo de la Unión Europea.

(37) *Vide* también el comunicado final de la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte, celebrado en Sintra el 29 de mayo de 1997 y el comunicado final de la Reunión del Consejo del Atlántico Norte en sesión de ministros de defensa celebrada en Bruselas el 12 de junio de 1997.

rrafos 11 y 12); y se reforzó y desarrolló la APP para el resto de Estados participantes (párrafo 10). *Internamente*, se reconoció la necesidad de elaborar un nuevo concepto estratégico (párrafo 19), se confirmó lo adoptado en Sintra respecto del CAEA (párrafo 9), se inició la reforma de la estructura militar de la Alianza (párrafo 15) y se fortaleció y aplaudió el concepto de las FOCC (párrafo 17), que permitía una mayor flexibilidad en caso de respuesta armada; y se prestó una nueva atención al Mediterráneo y sus Estados ribereños, creándose un nuevo comité bajo la autoridad del Consejo del Atlántico Norte, el «Grupo de Cooperación Mediterráneo», «cuya responsabilidad general será el diálogo mediterráneo» (párrafo 13) (38).

21. Sin embargo, nuestro interés se centra en el respaldo especial que recibió la IESD (párrafos 15, 17 y 18 de la Declaración de Madrid, principalmente). Internamente la Alianza no sólo había creado un Adjunto al SACEUR (39), responsable especial de la IESD, o desarrollado el concepto FOCC que, como dijimos, permitía hacer realmente operativa la idea de las fuerzas separables pero no separadas. La Alianza también ha tenido en cuenta el desarrollo de la IESD y la puesta a disposición de esas FOCC para misiones de la UEO (40). La UEO se convierte así en el vín-

(38) Diálogo hoy ya abierto con los siguientes Estados de la zona sur del Mediterráneo: Egipto, Israel, Jordania, Marruecos, Mauritania y Túnez.

(39) Comandante supremo aliado en Europa.

(40) A través de las denominadas *Misiones Petersberg*, elaboradas en una declaración de mismo nombre adoptada por el Consejo ministerial de Bonn de la UEO el 19 de junio de 1992. Dichas *misiones* se refieren a misiones humanitarias o de evacuación de nacionales, misiones de mantenimiento de la paz y misiones de combate para la gestión de crisis, incluidas las operaciones de restablecimiento de la paz (Parte I e la Declaración de Petersberg). El texto del artículo J.7.2 del Tratado de Amsterdam recoge este tipo de misiones. El Consejo de la UEO vinculó, además, dichas misiones a la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las que se adoptaran en el marco de la actual OSCE.

Entre las operaciones hasta ahora llevadas a cabo cabría encontrar la *Sharp Guard* en el mar Adriático (desde 1992), operación de la UEO en colaboración con la OTAN en cumplimiento del embargo decretada por el Consejo de Seguridad sobre Serbia y Montenegro; también en la aplicación de ese mismo embargo, en este caso en el área del río Danubio, en colaboración con la entonces CSCE; o en la administración de la ciudad de Mostar, en colaboración y a petición, en una primera fase, de la Comunidad europea en el marco de la CPE y, posteriormente, con la Unión Europea en el marco de la PESC (en particular, el artículo J.4.2 del TUE).

Para un análisis más detallado de esta cuestión, *vide* ROBLES CARRILLO, *La Unión Europea Occidental...*, *loc.cit.*, pp. 162 a 175.

culo de unión de la OTAN y la PESC de Unión Europea. Ésta, que como tal no dispone de planeamiento y fuerzas operativas, deja el desarrollo de las cuestiones de defensa en manos de la UEO. Ésta, a su vez, teniendo la estructura y el mandato para llevar a cabo el planeamiento, no dispone de fuerzas propias en sentido estricto. Es la OTAN la que, a través del concepto teórico de la IESD y la proyección práctica de la FOCC, pone estas fuerzas a disposición de la UEO para que lleve a cabo el mandato adoptado en el seno de la PESC de la Unión Europea (41).

D) CONCLUSIONES

22. La lectura y el análisis de las cuestiones relativas a la seguridad y defensa europeas puede iniciarse desde la perspectiva de la OTAN, de la UEO, de la OSCE o de la Unión Europea. Cualquiera, en principio, sería válida; sin embargo, cada una responde a los intereses de distintos Estados según pertenezcan o no a esos foros y según cuál sea la proyección de su política exterior, de seguridad y de defensa. Es en este triple plano en el que, creemos, debe desarrollarse el análisis de las evoluciones normativas e institucionales que desde 1990 hasta hoy se han producido. A partir de ahí, centrar su estudio desde la perspectiva comunitaria ha sido nuestra intención. La PESC incorpora los tres planos antes mencionados y, como tres *mamushkas*, las va englobando: dentro de la política exterior encontramos la política de seguridad que, a su vez, encerraría la política de defensa.

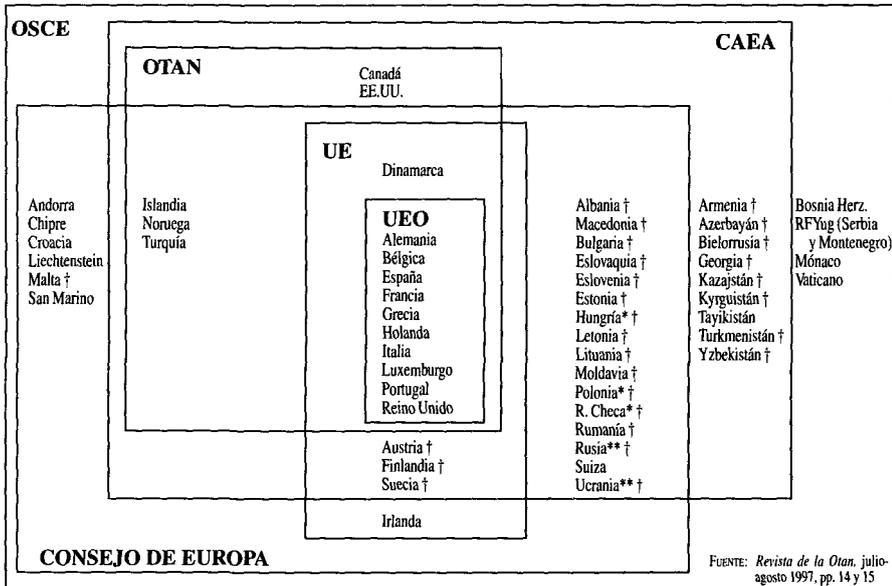
Sin embargo, esa perspectiva nos muestra también las posibles grietas de todo el conjunto. En efecto: la Unión Europea quiere mostrar una voz única en determinados ámbitos de la política exterior y de seguridad, pero cuando desciende al plano estricto de la defensa empiezan a vislumbrarse

(41) Diversos Estados europeos han manifestado en diversos momentos la puesta a disposición de la UEO de fuerzas conjuntas: así lo hicieron en 1993 los Estados participantes en el *Eurocuerpo*, los participantes en la *División multinacional central* (en la que participan Alemania, Bélgica, Holanda y Reino Unido), o la *Fuerza anfibia anglo-holandesa*; en 1995, España, Francia e Italia declararon que la *Eurofor* y la *Euromarfor* (fuerzas terrestres y marítimas conjuntas, respectivamente) también eran fuerzas a disposición de la UEO.

Vide también para todo este proceso de «puesta a disposición» las declaraciones del Consejo de la UEO de Luxemburgo, de 22 de noviembre de 1993, de Kirchberg, de 9 de mayo de 1994, y Lisboa, de 15 de mayo de 1995.

aspectos nuevos no del todo previstos en el TUE y en el Tratado de Amsterdam.

Para empezar, el gradualismo y el desarrollo *in casu* no permiten trazar todavía un esquema de conjunto básico. Junto a ello, la dependencia institucional de la Unión respecto de la UEO en las cuestiones de carácter militar precisa de una coordinación entre ambos acuerdos no del todo definida en la actualidad. A la espera de la decisión que en 1998 se adopte respecto de la UEO, hoy por hoy el sistema de trabajo en el que pueden verse implicadas cuatro instituciones regionales distintas (Unión Europea, OTAN, UEO y OSCE) e, incluso, la misma ONU es todavía demasiado confuso. Ni el Tratado de Amsterdam lo ha mejorado substantivamente (42) ni las reformas sufridas en la OTAN solventan la cuestión claramente.



CAEA: Consejo de Asociación EuroAtlántica / * En proceso de ingreso en la UE y la OTAN / ** Acuerdo especial / † Participan en la «Asociación para la Paz»

FIGURA 1.—La variada «arquitectura de seguridad» en la Europa actual.

(42) Ni la aparición de la nueva figura de las *estrategias* ni la figura del Secretario General del Consejo como remedio del tan evocado *Mister PESC* permiten afirmar que el marco jurídico comunitario es hoy más diáfano que ayer en materia de defensa.

23. Ello creemos que se debe, en gran medida, a una confusión a la que nos cuesta escapar en muchas ocasiones. Hoy ya no son lo mismo, aunque puedan estar íntimamente relacionadas, las cuestiones relativas a la seguridad y las relativas a la defensa. La seguridad es un término mucho más amplio que, como vimos, incluye hoy cuestiones medioambientales, de inmigración, energéticas o de comercio. La defensa, por el contrario, debiera referirse esencialmente a la respuesta del Estado ante un posible o efectivo ataque armado. A medio camino encontramos toda una serie de situaciones en las que puede ser necesario el uso o la amenaza del uso de la fuerza armada. Las tres situaciones necesitan de respuestas diversas que conviene aclarar normativa e institucionalmente.

La seguridad, en general, puede ser hoy enfrentada por la Unión con múltiples resortes incorporados a su ordenamiento y organizados institucionalmente. Se moverá, no obstante, en foros en los que intervienen otras instituciones (OTAN, OSCE e, incluso, ONU) con las que tendrá que acomodar sus pretensiones.

La defensa *stricto sensu* de parte de los Estados de la Unión, sin embargo, queda hoy en manos de dos alianzas: la OTAN o la UEO. Si atendemos a la Figura 1 *supra*, vemos que cuatro Estados miembros de la Unión (Austria, Finlandia, Suecia e Irlanda) no son miembros de ninguna de las dos alianzas. Ahora bien, todas ellas gozan de un estatuto de neutralidad o están iniciando consultas internas y externas para ingresar, bien en la OTAN bien en la UEO. La respuesta prevista en el Tratado de Washington les permitiría adecuar mejor sus políticas defensivas en aquellos casos en que sus estatutos particulares plantearan dudas (43).

Por último, las operaciones humanitarias, de mantenimiento o de restablecimiento de la paz son finalmente llevadas a cabo por típicas FOCC de la OTAN, hoy a disposición de la Unión vía UEO. El prurito europeísta de ciertas potencias europeas mantiene aún hoy la «necesidad» de la UEO y excusa su no participación en la Alianza Atlántica. Nada obsta, sin embargo, a que tras la necesaria intervención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su caso, la Unión Europea articule los mecanismos de intervención *en sede comunitaria* y, posteriormente, los lleve a cabo con FOCC puestas a su disposición *directamente* por la OTAN en el ámbito de la IESD. Ello permitiría, por parte de la Unión, invitar a aquellos de sus Estados que no sean miembros de la OTAN a actuar conjuntamen-

(43) Y tres de ellos Austria, Finlandia y Suecia ya participan en el CAEA.

te: la Carta de las Naciones Unidas, en su caso, lo permitiría y la IESD lo reforzaría.

24. Falta, pues, que el TUE lo incorpore. Perdida la ocasión en Amsterdam, queda ver si el Consejo Europeo y sus Estados miembros adoptarán una decisión expresa sobre la posible «integración de la UEO en la Unión» de la que habla el artículo J.7.1 del Tratado reformado. Hay que tener en cuenta que el sistema previsto en el artículo 10 del Pacto de la UEO de 1948 no supone necesariamente la desaparición automática de la UEO a los cincuenta años de su entrada en vigor. A partir de ese momento, según el párrafo 3 de dicho artículo, «cada Parte Contratante tendrá derecho a poner fin al Tratado en lo que le concierne, a condición de dirigir una declaración a este efecto al Gobierno Belga con la anticipación de un año». Los Estados miembros de la UEO, transcurridos los cincuenta años previstos, lejos de denunciar el Pacto han celebrado su cincuentenario y, reunidos en la isla griega de Rodas, emitieron una Declaración el 12 de mayo de 1998 con ocasión de la reunión del Consejo de ministros de asuntos exteriores y de defensa de la UEO en la que reafirmaban su intención de mantener dicha Organización dentro de la arquitectura de seguridad y defensa europea.

En todo caso, la futura «integración» de la UEO en la Unión Europea debería tener en cuenta las diversas aproximaciones que a las cuestiones de seguridad, defensa y otras relativas lleva a cabo cada Estado miembro:

a) Las de seguridad cuentan ya con el marco más o menos definido de la PESC. Acaso la simplificación entre estrategias, decisiones y acciones sea necesaria, así como la intervención del Secretario general del Consejo a la par que la de los distintos Estados miembros en colaboración y cooperación;

b) Las de defensa *stricto sensu* plantearían un abanico de posibilidades según el Estado de que se trate: los miembros de la UEO gozan en la actualidad de la protección que les otorga el artículo 4 del Protocolo de Bruselas y el artículo 5 del Tratado de Washington; Dinamarca sólo de este último; Austria, Finlandia, Suecia e Irlanda pueden optar por conservar sus estatutos de neutralidad o incorporarse a una alianza; y Hungría, Polonia y la República Checa están en vías de ingresar no sólo en la Unión sino también en la OTAN.

c) Por último, las misiones *tipo Petersberg* o del artículo J.7.2 del Tratado reformado, tras la necesaria autorización del Consejo de Seguri-

dad en caso de uso de la fuerza, pueden decidirse y planearse en la Unión y ejecutarse con FOCC de la OTAN en colaboración con otros Estados.

El problema en 1998 se planteará, en definitiva, no respecto a la decisión de *integrar* la UEO —su entramado institucional y de planeamiento— en la Unión, sino en la decisión de integrar o no el artículo 4 del Tratado de Bruselas en el ámbito de la PESC. Esa, creemos, es la cuestión esencial, parcialmente resuelta en Amsterdam cuando se concede a cada Estado la posibilidad de considerar que su defensa común la llevará a cabo en el seno de la OTAN. La integración de estructuras no debiera plantear graves problemas si, además, en el seno de la OTAN se desarrolla correctamente a IESD. Coordinar ambas cuestiones es el gran reto que hoy tiene ante sí la Unión Europea si quiere mostrar al mundo que efectivamente existe una *Identidad europea de defensa*.