
Hacia una política de defensa de la Unión Europea

*Javier Felipe Basulto Poot**

El 1 de enero de 1999 dio inicio una etapa más en la construcción de la Unión Europea (UE) al ponerse en marcha la Moneda Única Europea, el euro, como divisa de cálculo y referencia. De esta forma, la UE se presentaba al mundo como un sólido bloque económico-financiero con una moneda única, un mercado único, un Banco Central Europeo y en camino de conformar una identidad única que, más allá de las tradicionales imágenes nacionales de sus miembros, generara un concepto más vasto, una idea singular de Europa.

Tres meses más tarde, sin embargo, la Unión de los quince hacía frente en Kosovo a una guerra que no podía manejar por sí misma. El papel decisivo que Estados Unidos jugó en este conflicto a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), como lo había hecho antes en Bosnia, puso de nuevo en evidencia la falta de coordinación entre los países de la UE para manifestarse como una sola voz y determinar por sí mismos las actividades de defensa que les permitieran reaccionar en forma coherente y oportuna ante las crisis que estallaban en sus zonas de influencia.

De esta suerte, surgió la necesidad de relanzar el proyecto de una política exterior única que, adicional a los instrumentos económicos y financieros, identificara al conjunto de los quince en

* Secretario para Asuntos Políticos en la embajada de México en Austria. El autor agradece el apoyo y las valiosas observaciones de Olga Pellicer, embajadora de México en Austria y representante permanente ante los organismos internacionales con sede en Viena.

el exterior, así como se pretendía que el euro lo hiciera en el plano monetario. Cabe señalar entonces que, en comparación con la integración económica de la UE, la creación de esa Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) recibió un impulso tardío, lo que explica que sólo a partir de 1998, esta iniciativa haya recibido un fuerte ímpetu.

Actualmente, se contempla desarrollar la PESC en dos frentes: el primero, de carácter puramente político, encuentra su expresión en la coordinación y concertación política de los países miembros en las relaciones de la UE con la comunidad internacional y en los foros de tendencia universal. El otro, en cambio, se basa en la instauración de un esquema de defensa militar, correspondiente a una política común de seguridad y defensa.

En lo que a este último corresponde, se ha descartado establecer, a similitud de la OTAN, una política común de seguridad y defensa centrada en la defensa colectiva; por el contrario, los países miembros desean concentrarse en el fortalecimiento de la capacidad militar de la UE para emprender misiones de prevención de conflictos, intervenciones en caso de crisis y operaciones de restablecimiento de condiciones de paz, en las cuales se incluyan medidas para el fomento de la democracia, el respeto a los derechos básicos y el afianzamiento del imperio del estado de derecho.

De acuerdo con lo anterior, bajo la consideración de que los importantes elementos de coordinación política merecen una consideración que iría más allá de los fines de este trabajo, el presente ensayo pretende analizar exclusivamente los aspectos de defensa y seguridad militar de la PESC. Al abordar la conformación de la política común de seguridad y defensa, a partir de las primeras líneas básicas que en torno a ella surgen a mediados de 1999, se examinará a qué grado esta política podría convertirse en un elemento más en la configuración de una identidad internacional de la UE. Es decir, hasta dónde esta política de defensa podrá cristalizarse como una estructura propia de la UE, distinta, por tanto, de otros esquemas internacionales de seguridad, como la OTAN o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

A fin de llevar a cabo este trabajo, se hará, en primera instancia, una breve referencia a los acontecimientos políticos que han servido como plataforma a los recientes avances en la política de

seguridad. Un segundo apartado examinará las principales características que, desde la actual fase de la política común de seguridad y defensa, podrían determinar la evolución de la estructura de defensa de la UE. Finalmente, una tercera sección se abocará a los dilemas que la política de seguridad y defensa deberá enfrentar para poder alcanzar su plena madurez como parte esencial de una identidad propia de la UE.

El camino hacia la política común de seguridad y defensa

La intención de dotar a Europa de una estructura propia de defensa no es nueva. Ya en 1954, el establecimiento de la Unión Europea Occidental (UEO) representó un intento temprano y poco afortunado en ese sentido. Durante más de 30 años, la UEO permaneció prácticamente inactiva, delegando sus objetivos en materia de defensa a la OTAN. Los países participantes en las entonces comunidades europeas se concentraron en la creación de una amplia zona de estabilidad política interna y de convergencia económica; entretanto, la defensa de sus fronteras estaba garantizada por la presencia de Estados Unidos en territorio europeo.

La Comunidad Europea consolidó su proceso de conjunción económica hasta la desaparición de la amenaza soviética; comenzó entonces a resentir la incapacidad de sus miembros para coordinar respuestas únicas frente a los retos que le presentaba el orden mundial en transformación.

El Tratado de la Unión Europea, adoptado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, sentó las bases para el desarrollo progresivo de una PESG basada en la cooperación intergubernamental, la cual pasaría a integrar un “segundo pilar” en la construcción de la UE, complementario del primero, de integración económica. El tratado preveía la instauración de una política común de defensa en su artículo J.4, al igual que en una declaración final en la cual se expresaba la intención de los países miembros de convertir a la UEO en el brazo armado de la UE y, al mismo tiempo, en el pilar europeo de la OTAN. De esta forma se revitalizaba a la UEO con el fin de transformarla en el elemento central de un futuro ramal de defensa de la PESG.

A partir de ese momento, comenzó un lento proceso de adecuación de la UEO a la UE, refrendado en las diversas reuniones de mandatarios y ministros de relaciones exteriores que tuvieron lugar en el seno de la UE y de la UEO entre 1993 y 1998. El empuje inicial dado en Maastricht no pudo, sin embargo, concretarse en acciones que dieran a la UE la proyección internacional que en cuestiones de defensa anhelaba. Al respecto había, por lo menos, tres razones principales:

1. *La existencia de posiciones divergentes en el seno de la UE en torno a la edificación de una política de defensa propia.* Algunos de los miembros de la UE se habían mostrado tradicionalmente reticentes a la idea de una organización europea de defensa. Reino Unido, en particular, consideraba un paso de esta naturaleza como innecesario pues, para la seguridad europea, no había mayor garantía que la existencia de la OTAN. Por el contrario, Francia, que siempre había mantenido un recelo frente a la presencia estadounidense en Europa, favorecía la consolidación de una estructura de defensa propia del continente. Si se toma en cuenta que la PESK es una política intergubernamental y que, por lo mismo, se hace necesaria la concurrencia de todos los miembros para la toma de decisiones, resulta fácil de explicar cómo estas discrepancias obstaculizaban el progreso de la política común de seguridad y defensa.
2. *La prioridad de los miembros de la UE en consolidar una unión financiera y monetaria.* En el periodo 1993-1998, los países de la UE realizaron grandes esfuerzos por alcanzar una unión monetaria y, posteriormente, para acordar un paquete de reformas (la Agenda 2000) que les permitiera hacer frente a una posible ampliación de su membresía.¹ De ahí que concentraran su atención en esos objetivos, invirtiendo poco tiempo en la consolidación de la política exterior común; sin embargo, el interés en desarrollarla continuó

¹ Para una discusión sobre las prioridades de la UE en los años recientes, véase Timothy Garton Ash, "Europe's Endangered Liberal Order", en *Foreign Affairs*, marzo-abril, 1998, pp. 51-65.

reflejándose en las referencias que a esta política se hacían en los documentos emanados de las reuniones semestrales de los Jefes de Estado y de Gobierno, el llamado Consejo Europeo.

3. *La perspectiva de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.* El Tratado de Amsterdam fue aprobado el 2 de octubre de 1997 para modificar el de Maastricht; en su Título V proveía amplias disposiciones sobre el desarrollo de la PESC, a la vez que detallaba las relaciones de la UE con la UEO a través de un protocolo anexo. Entre las nuevas estipulaciones, se especificaba que el Consejo Europeo estaba facultado para establecer, de considerarlo necesario, directrices sobre la definición progresiva de una política de defensa común. Además, las tareas de prevención de conflictos y manejo de crisis (misiones Petersberg) se incorporaban al Tratado de la Unión y se encomendaba a la UEO su eventual ejecución.² Se disponía, de igual forma, la designación de un alto representante para política exterior. De este modo, la entrada en vigor del tratado ofrecería el espacio necesario para la instauración de la política de defensa de la UE, si los países miembros así lo decidían.³

La llegada al poder del partido laborista en Reino Unido en mayo de 1997, el inicio de pláticas de adhesión con once países de Europa Oriental y Meridional en marzo de 1998, la discusión en marcha sobre la Agenda 2000 y el lanzamiento programado del euro en enero de 1999 abonaron el terreno para un cambio en el curso de la construcción de la PESC.

² Las tareas de prevención, intervención y rehabilitación en casos de crisis fueron decididas como ámbito privilegiado de operación de la UEO en la reunión del Consejo de Ministros —órgano supremo de esa organización—, celebrada en el castillo de Petersberg, en las cercanías de Bonn, el 19 de junio de 1992. Estas medidas pasarían a ser identificadas como “misiones Petersberg”.

³ A partir de este punto, toda mención al Tratado de la UE se referirá exclusivamente a la versión vigente, la cual incluye las reformas aprobadas en Amsterdam. La versión en alemán consultada para este trabajo se encuentra en “EU-Vertrag. EG-Vertrag in den Fassungen von Maastricht und Amsterdam mit Protokollen, Schlusskarten und Erklärungen”, Beck-Texte im dtv, München, 1998.

La reunión informal de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE en Pörschach, Austria, los días 24 y 25 de octubre de 1998, organizada bajo la presidencia austriaca del Consejo de Ministros de la UE, constituyó un parteaguas en el desarrollo de la política europea de defensa. La postura tradicional de Reino Unido dio, entonces, un giro cuando el primer ministro Anthony Blair externó el apoyo británico al fortalecimiento de las estructuras de defensa propias de la UE a través de una eventual incorporación de la UEO a la Unión, siempre y cuando, según se subrayaba, no se afectara la primacía de la OTAN en la defensa de Europa.

En la histórica reunión franco-británica de Saint-Malo, Bretaña, el 4 de diciembre de 1998, quedó reiterada esta posición cuando el primer ministro británico y el presidente francés, Jacques Chirac, aprobaron una declaración sobre cuestiones de defensa en la cual Reino Unido reafirmaba su respaldo a la construcción de la PESC, a la vez que Francia cedía en sus posiciones al aceptar que una OTAN "renovada" (esto es, con mayor participación y poder de decisión de los europeos) constituía el verdadero fundamento de la defensa colectiva europea.

El Consejo Europeo de Viena (11-12 de diciembre de 1998) dio, al sancionar la Declaración de Saint Malo e invitar a la entrante presidencia alemana del Consejo a presentar propuestas concretas para promover esa política, un impulso formal a la consecución de la PESC.

Asimismo importantes fueron los resultados de la Cumbre de la OTAN en Washington (23-24 de abril de 1999), en la cual se acogió en forma favorable el nuevo vigor dado a la PESC y se destacó el desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa dentro de la Alianza Atlántica, en todo compatible con la política de seguridad de esa organización.

La entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de 1999 y los compromisos de cooperación en materia de equipo militar alcanzados en la cumbre franco-alemana de Toulouse (29 de mayo de 1999) complementaron el panorama propicio para que los jefes de Estado y de Gobierno de los quince elevaran la PESC a rango prioritario en la agenda de la UE durante el Consejo Europeo de Colonia, los días 3 y 4 de junio de 1999. Ahí, los mandatarios emitieron una declaración sobre el fortalecimiento de la política europea común de seguridad y defensa (anexo III del documento final de ese encuentro), en la cual se determina, entre otros puntos:

- Transformar las misiones Petersberg en actividades exclusivas de la UE en el marco de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, en tanto que la OTAN preserva el carácter de instrumento principal en la defensa colectiva de sus miembros. Las misiones Petersberg podrían contar con capacidades o recursos de la OTAN o bien, recurrir exclusivamente a los medios nacionales o multinacionales europeos definidos en forma previa por los Estados miembros.
- Promover los medios necesarios a fin de asegurar la efectividad de la propia capacidad militar, incluyendo el fomento de la base industrial y técnica de la defensa a nivel de toda la UE.
- Proveer a la UE de la estructura operacional pertinente mediante mecanismos políticos de consulta, órganos políticos y militares, así como centros de estudio y prevención.
- Mantener, en la aplicación de las actividades de la política común de seguridad y defensa, la coordinación con la OTAN, con los países neutrales y con aquellos miembros de esta organización que no son Estados miembros de la UE.

El Consejo Europeo de Colonia designó, además, al entonces secretario general de la OTAN, Javier Solana, como el primer alto representante de la PESC; con este nombramiento se establecía un canal de diálogo privilegiado entre la UE y la OTAN en asuntos de defensa.

A partir de 1998 se alcanzaba así, por primera vez en la UE, la única condición indispensable para el progreso de la PESC: la voluntad política de todos sus miembros para desarrollarla. De hecho, la UE ha iniciado un proceso acelerado para dar forma a una Política Exterior y de Seguridad Común que, paralelamente a los aspectos políticos, contará con una estructura propia de defensa. Las decisiones aprobadas en Colonia y en las últimas reuniones del Consejo de Ministros de la UEO proporcionaron algunas de las principales líneas que caracterizarán la evolución de la política común de seguridad y defensa en los años venideros. A continuación, se examinará cada una de ellas.

Principales líneas de desarrollo de la política de defensa de la UE

Tareas de la futura estructura de defensa de la UE

La declaración aprobada en Colonia especifica que la UE se dedicará exclusivamente a las labores de prevención de conflictos y gestión de crisis (misiones Petersberg) que se establecen en el artículo 17. 2 del Tratado de la UE; es decir, se hará cargo de operaciones de tipo humanitario y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz e intervenciones de fuerzas de combate en casos de crisis, que incluyan medidas para el restablecimiento de las condiciones de paz.

Esto correspondería, en cierta manera, al tipo de operaciones que la UEO ha conducido desde 1992 en territorio europeo, mismas que se han realizado de preferencia mediante el desplazamiento de tropas o grupos de asesores a las áreas afectadas.⁴

Lo anterior señala, entre otras diversas actividades de la UE, una tendencia a que sus futuras misiones se especialicen, en primera instancia, en este tipo de despliegue de fuerzas *in situ* para tareas de interposición, decomiso de armas o medidas de fortalecimiento de la confianza entre las partes, operaciones que difieren de las acciones estadounidenses en el hecho de que este país favorece la proyección de fuerzas de ataque —en particular de tipo aéreo—, como evidenciaron las acciones realizadas por la OTAN en Kosovo entre marzo y junio de 1999.⁵

Con respecto a la naturaleza de las labores de las misiones Petersberg, cabe recordar que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la OSCE han establecido desde hace tiempo operaciones

⁴ En ellas, se comprenden las operaciones realizadas en los Balcanes durante la guerra en Bosnia-Herzegovina con objeto de vigilar el embargo impuesto por las Naciones Unidas a Serbia, así como la misión de asistencia organizada para el establecimiento de una administración civil en la ciudad de Mostar. De igual forma, la UEO mantenía, todavía a mediados de 1999, una unidad multinacional de policía para labores de asesoría en Albania y una misión para ayuda en las labores de desminado en Croacia. Cabe recordar, además, que los miembros de la UEO realizaron un par de acciones conjuntas fuera de Europa con anterioridad a 1992: en 1987 se llevaron a cabo labores de desminado en el Golfo Pérsico tras la guerra entre Irán e Iraq y, en 1990, esa organización coordinó la presencia militar de sus Estados miembros en el bloqueo marítimo a Iraq en la guerra del Golfo.

⁵ Véase “Consequences of Kosovo”, en *The Economist*, vol. 350, núm. 8105, febrero 6-12, 1999, pp. 18 y 19.

de tipo humanitario, de mantenimiento y de restablecimiento de condiciones de paz. Sin embargo, estas operaciones son ejecutadas, por lo general, por personal civil no armado; la UE, por su parte, desea que las misiones Petersberg realicen labores de pacificación y manejo de crisis con eventual recurso a la opción militar.

Además, a diferencia del ámbito universal que caracteriza las operaciones de la ONU y de la esencia euro-asiática de la OSCE, hasta el momento no existen indicaciones concluyentes en el sentido de que la UE pretenda desplegar misiones Petersberg fuera del continente europeo. La actitud de la UE durante el conflicto en Timor Oriental, en septiembre de 1999, dejó en claro su limitado interés en intervenir en regiones lejanas a sus fronteras.

El nuevo concepto estratégico de la OTAN, aprobado en abril de 1999 durante la Cumbre de Washington, adoptó, por otro lado, entre las tareas de la Alianza Atlántica, operaciones militares para la prevención de conflictos, la resolución pacífica de controversias, la gestión y respuesta a crisis, así como el apoyo a la creación de instituciones democráticas. La principal diferencia entre la OTAN y las misiones Petersberg estribaría, entonces, en que estas últimas serían decididas exclusivamente por los países de la UE, sin participación de Estados Unidos. La declaración de Colonia indica asimismo que la UE deberá estudiar formas en las cuales los países neutrales participen en igualdad de circunstancias con el resto de los miembros de la UE. Este involucramiento daría un carácter múltiple y diverso a estas operaciones, lo que equivaldría a una diferencia más con las actividades de la OTAN. Cabe recordar, no obstante, que la idea principal en relación con estas operaciones apunta a que sean realizadas por contingentes militares de los países de la UE, por lo cual no se descarta el uso eventual de la fuerza para alcanzar sus objetivos.

En resumen, la UE se encargará de financiar, organizar y establecer misiones de paz en territorio europeo, en las cuales Estados Unidos y Canadá no deseen participar. En estas misiones, los miembros de la UE podrán utilizar sus propias capacidades o los recursos de la OTAN.

Con respecto a las misiones Petersberg, dada su naturaleza tan amplia, quedan todavía muchas dudas en torno a su puesta en marcha. Como primer punto, aún no se ha definido si dichas operaciones se desplazarían a los territorios en conflicto con el consentimien-

to expreso de las autoridades de esos Estados, o si se esgrimiría otro tipo de argumentos, por ejemplo de tipo humanitario, para llevar adelante las intervenciones.

Otro punto que habrá que resolver se refiere a las modalidades bajo las cuales las misiones Petersberg podrían ser puestas a disposición de la ONU en la creación de operaciones de mantenimiento de la paz y manejo de crisis. En particular, en el caso de que la UE decidiera utilizar la fuerza, deberá formularse claramente si estas misiones precisarán de la aprobación del Consejo de Seguridad, de acuerdo con el artículo 23 de la Carta de la ONU.

Es probable que las respuestas a estos cuestionamientos surjan a lo largo de los trabajos de las próximas presidencias del Consejo y, sobre todo, de la puesta en práctica de las misiones; la forma de hacer frente a los conflictos dependerá, con toda seguridad, de las condiciones de cada caso en particular.

No se debe perder de vista, como último punto, la declaración de Colonia en la cual se contempla que las actividades de defensa de la UE se realicen sin perjuicio de la OTAN, de lo cual se infiere que la organización de una misión Petersberg quedaría subordinada a la voluntad estadounidense de permitir que la UE actúe libremente en un determinado conflicto.

Mecanismos de decisión y órganos competentes de la política común de seguridad y defensa

De acuerdo con el artículo 23 del Tratado de la UE, las decisiones que pudieran tener repercusiones de seguridad en la UE serán tomadas por unanimidad en el Consejo de la UE; dichas resoluciones serán obligatorias para todos los miembros.⁶

No obstante lo anterior, se contempla la posibilidad de que cualquier país miembro pueda ejercer la “abstención constructiva”,

⁶ El Consejo de la UE, conocido como Consejo de Ministros, funciona a través de encuentros regulares de los ministros responsables de una cartera en particular en los países miembros. De esta forma, los ministros de Agricultura, de Transporte o de Salud, entre otros, se reúnen para discutir cuestiones que son llevadas posteriormente a los jefes de Estado y de Gobierno. Estos últimos, reunidos como Consejo Europeo un mínimo de dos veces al año, son los encargados de la aprobación final de decisiones. Las reuniones de ministros son normalmente coordinadas y encabezadas por la presidencia del Consejo, la cual rota cada seis

es decir, una abstención que no bloquee la adopción de la decisión que está siendo considerada por el Consejo. El Estado en cuestión podrá fundamentar su posición a través de una declaración formal y no estará obligado a aplicar la resolución alcanzada; sin embargo, conforme al espíritu de solidaridad prevaleciente entre los miembros de la UE, se compromete a no emprender acciones que pudieran ir en contra de esa decisión.

Otro mecanismo de política exterior, presentado por primera vez en el Tratado de Amsterdam, consiste en las "estrategias comunes", decididas por el Consejo Europeo e instrumentadas por la UE en áreas donde existen intereses de importancia para todos los Estados miembros, para lo cual se especifican objetivos, duración y medios pertinentes para ejecutarlas. En este caso, las acciones y posiciones aprobadas con base en una estrategia común son decididas por mayoría calificada en el Consejo.

En el plano práctico, las cuestiones de seguridad se abordarán, en general, en reuniones periódicas o especiales del Consejo de Asuntos Generales. En el futuro, estos encuentros, a los cuales acuden normalmente los ministros de Relaciones Exteriores, podrán incluir, cuando se considere necesario, la presencia de los ministros de Defensa. Lo anterior constituye sin duda una innovación, pues hasta ahora no se había contemplado la participación de los responsables de defensa en las reuniones de ministros que tienen lugar dentro de los trabajos del Consejo.⁷

En materia de la PESC, para la toma de resoluciones, el Consejo, que no actuará solo, estará apoyado por su secretario

meses entre los miembros de la UE. Las presidencias actual y próximas son: Finlandia (julio-diciembre 1999); Portugal (enero-junio 2000); Francia (julio-diciembre 2000); y Suecia (enero-junio 2001).

⁷ De hecho, se pretende que estos ministros estén presentes, por vez primera de forma oficial, en el Consejo de Asuntos Generales, que tendrá lugar bajo la presidencia finlandesa los días 15 y 16 de noviembre de 1999. Un primer paso en esa dirección fue dado los días 3 y 4 de noviembre de 1998 cuando, por vez primera en la historia de la UE, se celebró en Viena una reunión informal de los ministros de Defensa. Si se toma en cuenta el status de neutralidad militar de Austria, la convocatoria a esta reunión resultó paradójica, por lo que los organizadores mantuvieron este encuentro fuera de las actividades oficiales de la presidencia del Consejo de Ministros que Austria ejercía en ese semestre.

Un segundo encuentro de esa naturaleza se celebró en Bonn, el 28 de mayo de 1999, bajo la presidencia alemana. Aún más, existen ya algunas voces que

general y por la Comisión Europea. En cuanto al secretario general, el artículo 26 del Tratado de la UE dispone que actúe como alto representante de la Unión (el Sr. PESC), responsable de asistir al Consejo en materia de política exterior y colaborar en la formulación, preparación y aplicación de las decisiones pertinentes. De igual forma, a solicitud de la presidencia del Consejo y en su nombre, el Sr. PESC podrá entablar un diálogo político con terceras partes, de lo cual se desprende que esta figura podría convertirse en el equivalente a un ministro de Relaciones Exteriores y Defensa para toda la UE en su conjunto. El Sr. PESC también estará a cargo de una futura Unidad de planificación y alerta temprana, que tendrá como fin la coordinación y la asistencia en acciones de defensa.⁸

La Comisión Europea, por su parte, tiene derecho de iniciativa ante el Consejo en cualquier asunto relacionado con la seguridad y defensa de la UE que considere de relevancia. Para ello, el Comisario encargado de Asuntos Exteriores deberá coordinar sus actividades con el Sr. PESC. Desde luego, las labores de la Comisión irán mucho más allá del poder de iniciativa y su contribución a la política común de seguridad y defensa abarcará cuestiones como el fortalecimiento de las bases industriales y tecnológicas de la defensa, así como la formulación de una política única de armamentos en la UE; por ejemplo, a través de la promoción de programas de investigación y desarrollo.

Además, la Comisión deberá involucrarse, entre otras actividades, en los aspectos comerciales de una futura industria europea unificada de armamentos mediante el establecimiento de reglas de competencia, la apertura de procedimientos de adjudicación de contratos, la definición de tasas para la importación de armas y el control de exportaciones.

En lo relativo al papel del Parlamento Europeo, su participación en los procesos de decisión de la PESC es menor. No obstante, tanto la Comisión como la presidencia del Consejo lo deberán

sugieren la formalización de reuniones propias de los responsables de defensa dentro de las labores del Consejo de Ministros, como parte de las actividades de las presidencias subsiguientes. Véase al respecto François Heisburg, "Défense européenne: encore un faux départ?", *Le monde*, 6 de octubre de 1999, p. 21.

⁸ En la etapa de transición de la incorporación de las estructuras de la UEO a la UE, es posible que el secretario general también pase a ocupar el puesto de secretario general de la UEO y que asista invitado, en su función de coordinador, a las reuniones de los ministros de asuntos exteriores y de defensa de la OTAN.

mantener informado acerca de las medidas que se adopten en política exterior. La presidencia del Consejo tendrá que asegurar que las opiniones del Parlamento se tomen en consideración en el desarrollo de la política de defensa.⁹

De lo anterior se concluye que sólo una coordinación efectiva entre la Comisión, el secretario general y el Consejo podrá garantizar la coherencia de las acciones que la UE emprenda hacia el exterior en temas de defensa. Las decisiones que se tomen en el seno de los órganos mencionados dependerán del acuerdo de los Estados miembros, cada uno de los cuales representa un interés nacional particular y tiene derecho de iniciativa ante el Consejo. Cada país de la UE conservará asimismo la prerrogativa de decidir sobre la participación de sus fuerzas nacionales y de las modalidades para ello en las misiones Petersberg.

La declaración de Colonia prevé que, además de los socios aliados de la UE, también tomen parte en las operaciones los países neutrales y, en la medida de lo posible, los socios europeos de la OTAN que no son miembros. Al respecto, véase el Cuadro. De igual modo, se contempla el estudio de fórmulas, a través de las cuales los países asociados de la UEO colaboren en las operaciones de la UE.¹⁰

⁹ Una buena explicación del papel que el Parlamento Europeo podría jugar en el quehacer internacional de la UE se encuentra en Richard Whitman G., *From Civilian Power to Superpower: The International Identity of the European Union*, Londres, MacMillan, 1998.

¹⁰ La actual composición de la UEO comprende, además de diez miembros de pleno derecho y cinco observadores, 13 miembros asociados: a) seis miembros asociados por sus vínculos con la OTAN (*associate members*): Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, República Checa y Turquía; y b) siete miembros asociados a través de la Declaración Kirchberg del 9 de mayo de 1994 (*associate partners*): Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania.

Cuadro		
Países miembros de la UE, la UEO y la OTAN		
UE	UEO	OTAN
Alemania	Alemania	Alemania
Austria		
Bélgica	Bélgica	Bélgica
Dinamarca		Dinamarca
España	España	España
Finlandia		
Francia	Francia	Francia
Grecia	Grecia	Grecia
		Hungría
Irlanda		
		Islandia
Italia	Italia	Italia
Luxemburgo	Luxemburgo	Luxemburgo
		Noruega
Países Bajos	Países Bajos	Países Bajos
		Polonia
Portugal	Portugal	Portugal
Reino Unido	Reino Unido	Reino Unido
		República Checa
Suecia		
		Turquía
		Canadá
		Estados Unidos

Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia son países neutrales de la UE con status de observador, junto con Dinamarca, en la UEO.

A continuación, será preciso determinar la manera en la cual los Estados neutrales podrán tomar parte en las misiones Petersberg. Aun cuando se ha indicado que la política común de seguridad y defensa no intenta ir en detrimento de la especificidad de la política de seguridad de un Estado miembro en concreto, existe, por otra

parte, la obligación para todos los socios de la UE de actuar solidariamente en el marco de las acciones de defensa que sean aprobadas por el Consejo.¹¹

La posición actual de los países neutrales se proyecta, por consiguiente, a conservar dicho status para asuntos de política interna y, en el caso de salvaguardar sus intereses, hacer uso de la “abstención constructiva”. A algunos, los términos en que se ha ido estableciendo la PESC los ha llevado, de ser países “neutrales”, a la categoría de Estados “no alineados”, puesto que el compromiso de solidaridad ya no les permite rehuir la adopción de una posición definida en cuestiones internacionales del interés de la UE.¹²

Con el fin de facilitar la colaboración de los Estados neutrales, se podrían formalizar dos categorías de tareas en las misiones Petersberg: las militares y las no militares. De acuerdo con esta división, los países neutrales participarían sólo en los aspectos no armados, como lo han hecho en el marco de la Fuerza Multinacional para Kosovo, al enviar contingentes civiles para tareas de apoyo, observación y reconstrucción. Los Estados neutrales podrían constituirse así en un puente adicional para vincular a la sociedad civil y a organizaciones no gubernamentales dentro del concepto global de seguridad de la UE.

Medios de instrumentación militar de decisiones

Uno de los resultados más importantes del conflicto de Kosovo fue evidenciar que los miembros de la UE no eran capaces de realizar intervenciones militares en los Balcanes sin el personal, la estructura logística y el equipo de Estados Unidos.¹³ Como consecuencia, en Colonia, la UE decidió respaldar la unificación de su industria de

¹¹ Cabe recordar que la inclusión de las misiones Petersberg en el Tratado de Amsterdam tuvo como base una iniciativa de Austria, Finlandia y Suecia.

¹² Con ocasión del inicio de la presidencia finlandesa del Consejo de la UE (julio-diciembre de 1999), el primer ministro Paavo Lipponen declaró: “Finlandia ha tenido siempre un enfoque flexible. Teníamos una política de neutralidad y hemos cambiado a una de no pertenecer a un grupo de seguridad. Dentro de la UE no necesitamos ser neutrales. Tenemos la solidaridad europea... No somos neutrales, simplemente no pertenecemos a alianzas”, en “In der EU sind wir nicht mehr neutral”, entrevista a Paavo Lipponen, *Kurier*, 5 de julio de 1999, p. 3.

¹³ Por ejemplo, 80% de los ataques aéreos del conflicto fue realizado por tropas estadounidenses y 90% del total de las acciones militares contó con la presencia

defensa para reducir el trecho que la separa de las capacidades y equipo de Estados Unidos. Para ello, Europa necesitará dotarse de un mando unificado, sistemas avanzados de comunicación, misiles de crucero, satélites de reconocimiento, naves de transporte, un sistema aéreo de alerta y control, además de otros recursos militares que provean a sus tropas con capacidad de despliegue, sostenibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y movilidad.

De acuerdo con lo anterior, lo primero que se ha decidido es el establecimiento de centros de base para labores de análisis, prospectiva, planificación y coordinación de las acciones que deberán instrumentarse. La declaración de la Cumbre de Colonia contempla al respecto la creación de los siguientes instrumentos: 1) un Comité Político y de Seguridad compuesto por representantes expertos en cuestiones políticas y militares; 2) un Comité Militar constituido por representantes militares con el fin de hacer las recomendaciones que juzgue necesarias al Comité Político; 3) un Estado Mayor de la UE, junto con un Centro de Situación; y 4) un Centro de Satélites, así como un Instituto de Estudios de la UE sobre Seguridad.

Con el propósito de poner estos organismos en marcha, se podrán utilizar como soporte las estructuras ya existentes dentro de la UEO, las cuales comprenden: un Estado Mayor Militar, establecido en mayo de 1998, un Centro de Situación, una Célula de Planeación, un Centro de Satélites y un Centro de Estudios sobre Seguridad. La incorporación de este acervo político-militar como base para el desarrollo de la política común de seguridad y defensa supondrá, en un momento quizá no lejano, la desaparición de la UEO como organización independiente.

En el momento actual, estos centros podrían disponer de un equipo militar considerable; sin embargo, para una intervención a gran escala, se necesitaría unificar y modernizar todo ese aparato militar a fin de hacerse de tropas móviles, equipo de alta tecnología y la logística necesaria para mantener una operación durante largo tiempo.¹⁴

de soldados de Estados Unidos. Esto, además de que 75% de la fuerza aérea y 80% de las municiones utilizadas durante los enfrentamientos fueron proporcionados por la Unión Americana.

¹⁴ En 1998, el conjunto de los miembros de la UE disponía de cerca de 2 000 000 de soldados, 1 100 cabezas nucleares (450-500 francesas, 600 inglesas), 10 677

En cuanto a las tropas, la discusión aún no ha llegado a la propuesta de crear un ejército europeo en el mismo sentido que un ejército nacional. Más bien, se tiende a adoptar el esquema vigente para la UEO, la cual, sin tener efectivos militares asignados en forma permanente, cuenta con fuerzas de los países miembros a su disposición. Aún más, existen algunos esquemas de fuerzas multinacionales que pueden ser utilizados por la UEO, mismos que, con seguridad, pasarán a reforzar las tropas a disposición de la UE.¹⁵

Las tropas que participarán en las misiones Petersberg serán básicamente aquellas que los países miembros decidan poner a disposición de la UE. La unificación y compatibilidad del equipo se dará más adelante, conforme se establezcan las políticas fundamentales que las sustenten.

Políticas de base

En cumplimiento de las resoluciones del Consejo Europeo de Viena, durante 1999, la UEO ha ido realizando un inventario de los recursos y las capacidades disponibles para la puesta en marcha de

tanques, 28 127 carros blindados, 12 800 piezas de artillería, 2 001 aviones de combate, 410 aviones de transporte, 410 helicópteros, 2 satélites de comunicación militar, 720 naves de guerra, 7 portaviones y 68 submarinos (7 de ellos nucleares). Datos tomados de Roberto Fabiano, "Quante divisioni ha l'Europa?", *L'Espresso*, núm. 1, año XLIV, 7 de enero de 1999, pp. 150-153.

¹⁵ Estas fuerzas multinacionales incluyen: 1) el "Eurocorps", con sede en Estrasburgo, creado en 1993, declarado operativo en 1995 y constituido en teoría por 50 000 efectivos aportados por Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y España. La UE ha dispuesto que el Eurocorps sea la base de una fuerza paneuropea de emplazamiento rápido programada para ser puesta en marcha en el año 2000; 2) la "Eurofor", fuerza con capacidad de reacción rápida e integrada por 5 000 efectivos con sede en Florencia; y 3) la "Euromarfor", fuerza marítima, naval y anfibia, cuya sede es móvil. Estas dos últimas iniciativas fueron establecidas en 1995 y son integradas por Francia, España, Italia y Portugal.

Se ha establecido, también en años recientes, una agrupación aérea multinacional entre Francia, Inglaterra e Italia con sede en Reino Unido; una brigada anfibia de Reino Unido y Países Bajos; una brigada germano-neerlandesa; y una proyectada "Fuerza anfibia hispano-italiana". Asimismo, en el caso de una misión Petersberg de naturaleza ampliada a países no miembros de la Unión, se contaría con algunas estructuras en vías de conformación, como una brigada trilateral italo-eslovena-húngara y las brigadas previstas en el Acuerdo de Cooperación de Europa Central para Operaciones de Paz (Austria, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y Rumanía).

operaciones europeas, cuyos resultados serán presentados hacia finales del año. La UE pretende así contar con un listado exhaustivo de las necesidades que tendrá en cuanto a equipo y tecnología en sus esfuerzos por requerir menos del armamento, la capacidad logística y los servicios de inteligencia estadounidenses. El logro de esos objetivos comportará no sólo mayores gastos, sino también la creación de políticas de base que respalden la capacidad defensiva de la UE a través de la unificación de equipos y el fomento a la industria de armamentos de los países miembros.¹⁶

El financiamiento de la futura estructura de defensa constituye en sí uno de los puntos críticos de la construcción del sistema de seguridad de la UE; resulta claro que, tradicionalmente, los europeos no se han mostrado dispuestos a dedicar grandes partidas presupuestales a gastos militares.¹⁷ De hecho, no se trataría simplemente de incrementar los fondos, sino de aplicarlos eficazmente en el mejoramiento de la defensa. Aunque en 1998, los países de la UE tenían en conjunto dos terceras partes de la capacidad militar de Estados Unidos, sólo podían alcanzar 10% del poder militar efectivo de este país.¹⁸

Según lo ha manifestado una gran parte de los ministros de defensa de los quince, si se desea avanzar en una política única de seguridad, los países de la UE deberán hacer frente a mayores desembolsos para la adecuación de los equipos y la modernización de los armamentos. Asimismo, se deberán consignar fondos adicionales con el objeto de apoyar la investigación y el desarrollo en materia de defensa.

Además, los ejércitos de la UE utilizan armamentos diferentes, motivo por el cual se ha comenzado a sentar bases para una eventual armonización de esos recursos. El Tratado de la UE prevé el desarrollo de una política de cooperación en materia de arma-

¹⁶ Véase *supra* nota 6.

¹⁷ Para ejemplificar estas observaciones, en 1998, los países de la UE destinaron cerca de 146 000 millones de dólares (MDD, 1.7% del producto interno bruto PIB de la UE) a la defensa, en tanto que Estados Unidos gastó casi 250 000 MDD (2.9% del PIB de ese país). En términos comparativos, solamente Grecia destinó en ese año más recursos a la defensa que Estados Unidos, con base en el PIB nacional, con 3.1%, seguida por Reino Unido (2.6%) y Francia (2.1%). Cifras del International Institute for Strategic Studies.

¹⁸ Véase Tomas Valasek, "European Defense: Slumbering No More?", en *Weekly Defense Monitor*, Center for Defense Information, núm. 19, vol. 3, 13 de mayo de 1999.

mento (artículo 17.1) y la Comisión Europea ya ha presentado algunas propuestas para fomentar su establecimiento. Un primer paso en esa dirección es el Grupo de Armamentos de Europa Occidental, foro para la cooperación en cuestiones de equipo militar, creado en el marco de la UEO en 1996 como embrión de una futura Agencia Europea de Armamentos.

Igualmente, en septiembre de 1998, Alemania, Francia, Italia y Reino Unido hicieron oficial la creación del Organismo Conjunto para la Cooperación en Armamentos (OCCAR), cuyos objetivos son uniformar en lo posible el armamento de esos cuatro países y coordinar proyectos con el fin de evitar duplicidades en la producción de equipo. Este organismo podría ser un componente de relevancia si se decidiera incorporarlo, posteriormente, a la Agencia Europea de Armamentos.¹⁹

Cabe mencionar que aún queda sin respuesta la cuestión de la unificación de armamentos nucleares por parte de Reino Unido y Francia; es muy probable que deseen conservar ese poder estratégico como una garantía de seguridad de su propia existencia como Estados, antes que poner esos medios a disposición de los quince.

La armonización de la industria europea de armamentos conducirá posiblemente al cierre de fábricas y a la cancelación temporal de puestos de trabajo en algunos de los países miembros

¹⁹ El OCCAR, con sede en Bonn, se encuentra a cargo de tres programas franco-alemanes de misiles además del proyecto del helicóptero militar Tigre, cuya producción fue aprobada en junio de 1999. En este mismo contexto, aparte de los programas del OCCAR, existen otros proyectos conjuntos entre varios países de la UE para la construcción de equipo militar. Uno de los más importantes es el programa *Eurofighter*, destinado a dotar a Europa de una aeronave de combate equivalente al F-16 estadounidense, la cual posiblemente estará equipada con misiles y será lanzada al mercado hacia fines del año 2002. Se calcula que cada unidad costará alrededor de 60 000 000 de euros.

Asimismo, se cuenta con un proyecto de construcción de una fragata europea militar denominada *Horizon*, equipada con un sistema de misiles antiaéreos. Los países involucrados en esta iniciativa —Francia, Italia y Reino Unido— tienen la intención de lanzar las primeras 22 naves de este tipo hacia el año 2007. Por lo que respecta a equipo espacial de observación militar, Italia, Francia y España poseen un satélite militar (*Helios 1*) que transmite al Centro de Satélites que la UEO estableció en Torrejón, España, en 1993. Este centro fue fundado para contribuir a la verificación del cumplimiento de acuerdos, el monitoreo de crisis y de comportamiento del medio ambiente. Actualmente, se estudia la posibilidad de mejorar la efectividad de esa unidad con la construcción de otros dos satélites, *Helios 2* y *Horus*.

para dar paso a una coordinación de la UE que sustituya los intereses nacionales. A largo plazo, sin embargo, estas medidas podrían comportar ahorros conjuntos sustanciales, impulsar economías de escala y convertir a la UE en un poderoso rival de Estados Unidos en la producción de armamento.²⁰

La instauración de estas políticas de base y la aprobación de mayor financiamiento para respaldarlas implicarán una intensa labor de coordinación entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo de la UE. Con seguridad, la presidencia francesa del Consejo (segundo semestre del año 2000) contribuirá de forma sustantiva a la evolución de estas directrices, dados los grandes intereses políticos y económicos que el tema de la defensa reviste para Francia.

Relaciones con la OTAN y la OSCE

La creación de un sistema de defensa europeo no resulta posible sin vincularlo con la OTAN; de los 15 países de la UE, once participan en la Alianza Atlántica y la consideran como la principal garantía de su seguridad. De ahí que esos Estados hayan acordado la creación de una estructura de seguridad dentro de la UE que, en coexistencia con la OTAN, no conduzca a una organización y a tareas paralelas.²¹

Es necesario apuntar que, dentro de la OTAN, los países aliados europeos no actúan como bloque, sino conforme a sus propios intereses. Por lo tanto, el peso específico que han mantenido tradicionalmente dentro de la misma ha sido relativo si se le compara con el poder de decisión del que goza Estados Unidos. Con todo, en los años más recientes, los países europeos han exigido una mejor distribución de responsabilidades en el esquema euro-atlántico.

La reunión de Berlín del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN, los días 3 y 4 de junio de 1996, representó un

²⁰ De acuerdo con cifras publicadas en septiembre de 1999 por la Librería del Congreso estadounidense, tres grandes países europeos estuvieron inmediatamente después de Estados Unidos en exportación de armas a nivel mundial en 1998: Francia con 6 200 MDD, Reino Unido con 4 800 MDD, y Alemania con 2 000 MDD. Las ventas estadounidenses se colocaron en 10 500 MDD en ese año. Datos tomados de "Selon le Congrès américain, la France a été le deuxième exportateur d'armes en 1998", *Le Monde*, 10 de septiembre de 1999, p. 4

²¹ Véase Andreas Kohl, "Die Sicherheitslüge", *Profil*, núm. 22, año 30, 31 de mayo de 1999, p. 36

momento crucial en ese sentido. En esa ocasión, se sentaron las bases de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) al interior de la OTAN, al crear las llamadas Fuerzas de Tareas Conjuntas Combinadas con la idea de poner en pie misiones de prevención, restablecimiento y mantenimiento de la paz; para tal efecto, la OTAN pondría sus cuarteles, satélites y equipos militares a disposición de la UEO.

Por otra parte, el nuevo concepto estratégico de la OTAN, aprobado en la Cumbre de Washington, reiteró su apoyo al progreso de la IESD. En ese sentido, se hizo un llamado a reforzar las consultas entre la OTAN y la UEO, con el fin de que los recursos euroatlánticos fueran puestos a disposición de las operaciones de la UEO (o de la UE); al respecto, se subrayaba que esto ocurriría caso por caso, por consenso y en conflictos en los cuales la Alianza decidiera no participar; es decir, siempre que Canadá y Estados Unidos no intervinieran en una determinada actividad y dieran su aprobación para el uso de equipos e instalaciones de la OTAN por parte de los aliados europeos. De lo anterior se deduce que ambas organizaciones tendrán, primeramente, que identificar los recursos de la OTAN susceptibles de ser transferidos a la UE para sus misiones, así como los criterios bajo los cuales el empleo de este equipo puede llevarse a cabo.

Con el objeto de preparar el terreno para este tipo de coordinación, se está organizando para el año 2000 una operación conjunta entre la UEO y la OTAN denominada CMX/CRISEX, primera prueba de la aplicación de operaciones dirigidas por la UEO con capacidades y medios de la Alianza.

El nacimiento de la política común de seguridad y defensa viene marcado, cabe reconocer, por una realidad expresada en la declaración de Colonia: la Alianza sigue constituyendo los cimientos de la defensa colectiva de sus miembros. La UE debe tener capacidad de acción autónoma a fin de responder a crisis internacionales, sin perjuicio de la actuación de la OTAN. Las acciones complementarias y el impulso a mecanismos de despliegue militar deberán promoverse en caso necesario, pero sin generar duplicaciones.²²

²² Véase *supra* nota 6.

De esta forma, la gestación de la política común de seguridad y defensa ha quedado supeditada a la OTAN; de ahí que una gran parte de las acciones de defensa de la UE dependerá tanto de una aprobación tácita de la Alianza Atlántica como del eventual recurso al equipo de esa organización para instrumentarlas. La nueva política de defensa tendría así un carácter autónomo, puesto que dispondría de capacidades y recursos propios, aunque no estaría totalmente independiente de la OTAN.

En lo que corresponde a la relación con la OSCE, esta organización mantiene una particular importancia como el mecanismo privilegiado de relación entre la UE y Rusia. El papel de Rusia no puede de forma alguna ser minimizado en la construcción de la nueva política de defensa comunitaria, lo que explica que los miembros de la UE, en particular los países neutrales, hayan tratado de fortalecer a la OSCE como el mecanismo de cooperación política en seguridad europea más adecuado para la prevención y resolución de conflictos regionales.

La colaboración entre la UE y la OSCE fue especialmente significativa durante la crisis en Bosnia y el conflicto en Albania en el primer semestre de 1997; por su parte, la UEO se limitó a apoyar las acciones emprendidas por la OSCE en esas zonas. Como la UE anhela hacer frente a muchos de los objetivos de intervención humanitaria y democratización que ya cubre la OSCE, la coordinación entre estas dos estructuras deberá asimismo perfeccionarse para, como en el caso de la OTAN, evitar duplicidades.

Objetivos de la política común de seguridad y defensa

La UE, según ha quedado claro, no está sentando las bases de una política común de seguridad y defensa que sustituya o rivalice con la OTAN; las misiones Petersberg se establecerán, más bien, como complemento de las actividades de la Alianza. La UE tampoco está creando un sistema de defensa en contra de una amenaza evidente, a la imagen de las organizaciones de seguridad generadas durante la guerra fría.

La constitución de la política común de seguridad y defensa podría tener, como fin inmediato, el potenciar de los beneficios económicos provenientes de una industria de armamentos unificada, tanto más cuando esta armonización conllevaría la creación

de puestos de trabajo en esa área. Más allá del indudable provecho económico que aportaría alentar la unificación de la industria de defensa, las grandes metas que se desean alcanzar por medio de la creación de este sistema están relacionadas con la concepción de seguridad que priva en estos momentos dentro de la UE.²³

Algunas declaraciones del comisario Christopher Patten, encargado de los Asuntos Exteriores en la Comisión Europea, pueden aportar ciertas nociones sobre los aspectos que componen el concepto de seguridad en el ideario europeo. De acuerdo con Patten, la seguridad debe ser vista como un concepto muy amplio, del cual la fuerza militar es sólo su última dimensión. Para él, la seguridad debe estar fundada en el progreso económico, la estabilidad, los logros civiles y sociales, así como la cooperación regional. Un concepto de seguridad podría incluir, según el comisario, progreso económico, diálogo político, relaciones de cooperación, instituciones democráticas y protección de los derechos humanos. Al parecer, se trata de un concepto global que aglutina desde valores morales hasta concepciones sociales, aspectos económicos y militares.²⁴

Hay, además, nuevos elementos de este concepto que se incorporan a los temas de la agenda internacional, como la "seguridad humana", término que incluye desde la concesión de fondos para el desarrollo social, la lucha contra las minas anti-personales

²³ Una indicación en este sentido la ofrece el artículo 11 del Tratado de la UE, en el cual se establecen los fines de la PESC y, por lo tanto, de los aspectos militares que ésta pudiera incluir. Los fines estipulados en ese artículo comprenden: la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la UE; el fortalecimiento de su seguridad y de sus miembros; el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional con apego a los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y consolidación de la democracia y del estado de derecho; y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Además, una definición global del concepto de seguridad, sus dimensiones y tendencias en la Europa del siglo XXI, es preparada por la OSCE en forma de una "Carta-Documen- to sobre seguridad europea", que podría ser presentada hacia finales de 1999.

²⁴ Véase "Respuestas al cuestionario del Sr. Christophen Patten, Comisario propuesto para Relaciones Exteriores". Doc-ES/DV/380/380859ES.doc. PE 231.480. Estrasburgo, agosto de 1999. En este punto, también resultan ilustrativas las declaraciones del actual Sr. PESC quien, en su antigua calidad de secretario general de la OTAN, anotaba, durante la intervención de la Alianza en

o el combate contra la pornografía infantil hasta las labores de la Corte Penal Internacional.²⁵

En este sentido, la UE estaría haciendo uso del amplio abanico de posibilidades que en la actualidad ofrece el concepto de seguridad para la creación de un sistema de defensa que persiga los siguientes dos grandes objetivos:

1. *Asegurar la estabilidad interna de la UE.* La política común de seguridad y defensa puede coadyuvar a alcanzar este fin de dos formas principales. En primer lugar, como frente de contención contra posibles fuentes externas de inestabilidad, como los flujos de refugiados provenientes de regiones aledañas, el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico o el comercio ilegal de armas.²⁶

El hecho de poseer un aparato militar poderoso, capaz de efectuar una intervención armada efectiva, con o sin el apoyo de Estados Unidos, representará, sin duda, una manera de desalentar cualquier posible amenaza a la estabilidad de la UE; no obstante, la presencia de tropas en un conflicto determinado también podría amortiguar los efectos de esa crisis. Las acciones recientes de algunos miembros de la UE en los Balcanes dan una idea somera de cómo funcionaría la estructura de defensa: ante el peligro de un incontenible flujo de más de 800 000 desplazados provenientes de Kosovo, tanto la Comisión Europea como algunos miembros de la UE (Austria, Italia) decidieron financiar el establecimiento de campos de refugiados en los países vecinos a la

Kosovo, que aquel conflicto no era una guerra en sentido clásico, lo que ahí se encontraba en juego eran "los valores morales". Si Europa deseaba mantener su grandeza ética, debería hacer todo lo posible para poner fin a brutalidades como las de Kosovo. Véase "L'Europa deve contare e fare di più", Pino Buongiorno entrevista a Javier Solana, en *Panorama*, 29 de abril de 1999, año XXXVII, núm. 17, pp. 38-43.

²⁵ El término es utilizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo desde 1994 y ha sido reelaborado por iniciativas recientes de Canadá y países de la UE como Austria, Irlanda y Países Bajos. Sus principales líneas se reflejan en la llamada "Declaración de Lysoen", del 11 de mayo de 1998.

²⁶ Por otra parte, en el futuro, las eventuales fuentes de inseguridad provenientes del interior de la UE serán manejadas a través de la cooperación a nivel de justicia y de policía, tercer pilar de la construcción de la Unión, el cual se encuentra en un nivel de desarrollo temprano.

provincia yugoslava. De esta forma, el peligro que suponía recibir un inmenso contingente de refugiados pudo desviarse, por lo menos en parte, hacia regiones no pertenecientes a la UE.

De igual forma, los países de la UE han comenzado a demandar que los Estados del este de Europa, candidatos a ingresar, adopten estrictos controles fronterizos y políticas de inmigración conformes con aquéllos vigentes en sus miembros. Estas medidas, además de prometer un ingreso más expedito de los Estados interesados, podrían detener el peligro de inmigración ilegal incluso antes de llegar a las fronteras de los quince.²⁷

En segundo lugar, las actividades que se decidan en el sistema europeo de defensa no sólo pondrán fin a posibles crisis, también, intentarán eliminar sus raíces, antes o después del estallido del conflicto, a través de la introducción de un sistema de valores similar al prevaleciente en la UE. En el caso de que resulte imposible evitar una crisis, las misiones Petersberg se harían cargo de los aspectos armados de la imposición de la paz para que, posteriormente, los miembros de la UE coordinen la aplicación de los aspectos civiles en cooperación con la ONU o la OSCE.

La ampliación de la UE podría servir de igual forma a esos propósitos, puesto que los países candidatos deben adoptar el acervo legislativo y los parámetros legales que sustentan los valores de seguridad de la UE. En suma, deben demostrar que poseen instituciones democráticas, que han resuelto disputas fronterizas con los vecinos y que respetan los derechos de sus minorías.

Desde la óptica de los miembros de la UE, la solución para los conflictos regionales y la mejor manera de prevenirlos consistirá en llevar los valores occidentales al resto de Europa. En teoría, de este modo, se preservará intacto el espacio de paz, justicia y derecho existente entre los quince,

²⁷ Un amplio análisis sobre esta tendencia se encuentra en Sandra Lavenex, *Safe Third Countries. Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, Budapest, Central European University Press, 1999.

además de que se logrará extenderlo más allá del espacio territorial de la UE.

En la realidad, ninguna de las intervenciones militares y de imposición de condiciones de paz en las cuales han participado los países de la UE en los Balcanes (ya sea dentro de la OTAN, la ONU o la OSCE) ha podido garantizar las condiciones óptimas de democracia y respeto a los derechos humanos que se ambicionaban. En Bosnia y Kosovo, por ejemplo, se han creado dos protectorados que sólo parecen funcionar bajo la presencia permanente de tropas extranjeras.

2. *Asegurar la identidad propia de la UE.* El segundo gran objetivo de la política común de seguridad y defensa, quizá el de mayor importancia, pretende demostrar al mundo que la UE será capaz de actuar en forma autónoma en cuestiones de defensa cuando sea necesario y con la concurrencia y unanimidad de todos sus miembros. Este paso resultará esencial para resolver el dilema que la propia imagen de “gigante económico y enano político” le representa; constituirá, sin duda, un factor adicional en la gestación de su propia identidad.²⁸

El mayor desafío al respecto será consolidar la política común de seguridad y defensa como un esquema que sea visto, desde el exterior, como un componente pleno de la UE, no como un simple subsistema europeo de la OTAN que se pondría en funcionamiento en caso de que Estados Unidos y Canadá no desearan involucrarse en un conflicto particular.

Este nuevo elemento defensivo de la identidad europea provocará por lo menos dos lecturas. Por una parte, constituirá una garantía más de seguridad para los países socios y los Estados que deseen ingresar tarde o temprano a la UE. Por otra, la posibilidad de convertirse en otro esquema de intervención internacional, ahora con carácter exclusivamente europeo, podría significar un riesgo para la seguridad de otros países.

²⁸ Para una discusión sobre la búsqueda de la UE de una identidad propia, véase Dominique Moïsi, “Dreaming of Europe”, en *Foreign Policy*, núm. 115, verano de 1999, pp. 44-59.

En este contexto, se presenta una nueva variable en las relaciones de México con la UE. En sus futuras relaciones, además del fortalecimiento de sus vínculos en los aspectos económicos y políticos, México tendrá que tomar en cuenta la existencia de este componente de defensa de la PESC, el cual podría estar orientado por intereses más allá de la legalidad hasta ahora aceptada a nivel internacional.

Los retos en la conformación de una política de defensa de la UE

A fin de cumplir con los dos grandes objetivos: la preservación de la estabilidad interna y la consolidación de un frente unido en materia de seguridad y defensa, la construcción de la política común de seguridad y defensa deberá enfrentar aún una serie de retos y responder a un número de interrogantes, para, de este modo, adquirir un lugar propio en el contexto internacional. A continuación se enumeran algunas de estas cuestiones:

1. La paradoja existente en el deseo de establecer un sistema que permita asegurar condiciones de paz a través del recurso militar, hecho que quedó patente en las acciones de la OTAN en Kosovo, donde su intervención tenía como uno de sus objetivos la prevención de una catástrofe humanitaria en la zona. No obstante, los bombardeos de la OTAN habrían acelerado el proceso de limpieza étnica; incluso, los muchos ataques realizados en los cuales murieron cientos de civiles podrían ser considerados como crímenes de guerra semejantes a las masacres cometidas por las facciones en lucha.²⁹

²⁹ De esta manera, algunas organizaciones como Human Rights Watch o el Comité Internacional de la Cruz Roja exigieron al secretario general de la OTAN, Javier Solana, clarificar si los ataques realizados durante la guerra no habían contravenido el artículo 57 del Primer protocolo adicional a la Convención de Ginebra sobre la protección de las víctimas en conflictos internacionales, el cual señala: "En caso de guerra se deberá cuidar que la población civil, las personas y los objetivos civiles no sean afectados", véase Alain Gresh, "Das Gesetz des Krieges", *Le monde diplomatique*, ed. alemana, septiembre de 1999, p. 1.

Las autoridades de la UE deberán tomar en cuenta estos hechos para el establecimiento de una estructura de defensa en la cual el eventual uso de la fuerza se considere como medio legítimo para exportar sus valores.

2. En la estructura de la política común de seguridad y defensa se deberá tener presente la coherencia entre la intención y la acción si se espera constituir una suerte de autoridad moral en política de seguridad. Sería difícil alcanzar una superioridad de valores que respalde la concepción global de seguridad en la UE, mediante conceptos como “seguridad humana” cuando, posiblemente, el nuevo esquema de defensa conduzca a la unificación del aparato industrial de armamento de algunos de los mayores países exportadores de armas en el mundo.

En ese sentido, la adopción del Consejo de la UE, en junio de 1998, de un código de conducta sobre la exportación de armas, en el cual se fijan los criterios aplicados por los miembros para la concesión de licencias de exportación, resultaría más un gesto simbólico que una medida decisiva.

3. La intención de ampliar la membresía de la UE podría afectar la construcción de la política común de seguridad y defensa de varios modos. En primer lugar, introduciría una mayor diversidad de opiniones en los procesos de toma de decisión por unanimidad. Aun ahora, los quince experimentan dificultades para encontrar posiciones conjuntas entre ellos; de ahí que la inclusión de países con intereses de seguridad no del todo coincidentes podría hacer sumamente difícil, si no más lento, el logro de consensos en caso de crisis.³⁰

³⁰ Este problema se ha presentado ya anteriormente. En la primavera de 1997, los miembros de la UE no pudieron ponerse de acuerdo sobre el establecimiento de una misión para coadyuvar en la pacificación de Albania. Italia fue el país que, viendo en peligro sus fronteras ante una inmensa ola de refugiados, decidió tomar la iniciativa y poner en pie una misión humanitaria en Albania. Esta operación, denominada Fuerza Multinacional de Protección (FMP), fue aprobada por Naciones Unidas el 12 de abril de 1997; estuvo compuesta por efectivos de Italia, Francia, Grecia, Turquía, España, Rumanía y Austria. Su mandato fue el de proteger temporalmente la entrega de ayuda humanitaria y actuar de forma neutral e imparcial de acuerdo con la resolución 1101 del Consejo de Seguridad. La FMP concluyó sus labores el 14 de agosto de 1997.

Para algunos, la adopción de un procedimiento de decisión por mayoría calificada en la PESC podría resolver en parte el problema, si bien medidas como la abstención constructiva y las estrategias comunes contempladas en el Tratado de la UE han representado un importante paso hacia una mayor flexibilidad.³¹

En segundo lugar, el proceso de conformación de la política común de seguridad y defensa podría extenderse más de lo deseado al admitir a nuevos Estados que deberán hacer compatible su equipo militar con el resto de la UE y adoptar las políticas de base (incluyendo su participación en los gastos de defensa de la Unión). Dentro de la OTAN, ya se ha dado un avance en esa dirección: los tres nuevos socios —Hungria, Polonia y República Checa— han realizado ingentes gastos en compras de equipo militar proveniente en parte de los países europeos productores de armamento, con el fin de adaptar sus milicias a la estructura de la Alianza Atlántica.

En tercer lugar, el ingreso de los nuevos países, que tendrán que adaptarse a las exigencias de la mayoría de los miembros si desean adherirse, reducirá el margen de maniobra de los países neutrales. De formalizarse la adhesión de los seis países participantes del grupo de la primera ronda de ampliación (Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungria, Polonia y República Checa), se elevaría a 14 el número de los países aliados dentro de la UE. Esto, sin contar con el hecho de que dos de los tres candidatos restantes —Eslovenia y Estonia— han manifestado su interés en convertirse también en miembros de la OTAN.³²

4. No es posible construir un sistema de defensa en la UE sin tomar en cuenta a Rusia. Hasta ahora, ese país no ha mostrado signos de inconformidad ante el proceso de su constitución; sin embargo, la estructura defensiva de la UE como

³¹ Véase Friedbert Pflüger, *Der Friede bleibt bedroht. Europäische Sicherheit in 21. Jahrhundert*, Bonn, Bouvier Verlag, 1998.

³² Una clara explicación de las consecuencias generales de la ampliación en toda la estructura de la Unión se halla en Heather Grabbe y Kirsty Hughes, "Enlarging the EU Eastwards", *Chatam House Papers*, Londres, The Royal Institute of International Affairs, 1998.

bloque fuerte, armado y cercano a las fronteras rusas, misma que podría afectar los intereses de este país en sus áreas de influencia, podría marcar un cambio de actitud al respecto.

Con este fin en mente, los jefes de Estado y de Gobierno aprobaron en Colonia una estrategia común —la primera adoptada en la historia de la UE—, como una iniciativa para fortalecer la asociación estratégica con Rusia, iniciada mediante un Acuerdo de colaboración y cooperación en vigor desde diciembre de 1997. Dicha estrategia común incluye la posibilidad de crear un mecanismo permanente de diálogo político y de seguridad con Rusia, coordinado por el Sr. PESC. Dado que muchos de los conflictos del futuro podrían tener lugar en los territorios de la Comunidad de Estados Independientes, este diálogo resultará insoslayable.

5. El mayor reto que la construcción de la política común de seguridad y defensa enfrenta es definir el espacio que, en la realidad, podrá ocupar dentro del entramado de seguridad continental frente al papel que Estados Unidos juega en Europa a través de la OTAN. En principio, este país se muestra complacido por la creación de una política de defensa propia de la UE, que intente reforzar el pilar europeo de la Alianza. Esto ofrecería cierta seguridad con respecto a la UE, en cuanto al hecho de valerse por sí misma en caso de que el electorado estadounidense se opusiera a la participación de tropas de su país en conflictos lejanos.

Habría que tomar en cuenta, sin embargo, que el nuevo concepto estratégico de la OTAN, adoptado en la Cumbre de Washington en abril de 1999, concede una naturaleza cada vez más global a los objetivos de esa organización, que se transforma así en un mecanismo para defender la seguridad y los valores democráticos sin necesidad de una autorización del Consejo de Seguridad de la ONU para sus actividades. Ante perspectivas tan amplias, la OTAN se da carta abierta para la intervención en toda clase de conflictos. Existiría, por lo tanto, un derecho implícito de veto de los aliados de América del Norte, aceptado por los grandes países de la UE, a

través del cual Estados Unidos se opondría a una acción europea que pudiera llegar a afectar sus propios intereses.³³

Por último, la OTAN tiene planes para crear fuerzas de despliegue rápido para casos de crisis y la armonización avanzada del equipo de sus miembros; esto aseguraría su hegemonía sobre los esfuerzos de la UE, debido al interés que existe de completar dichos proyectos lo antes posible.

6. Cabe preguntarse, finalmente, hasta dónde la UE desea actuar con independencia no sólo de la OTAN sino de la ONU, en momentos en los cuales se comienza a utilizar la legitimación por consenso para aprobar una acción militar, a través de una interpretación basada en el interés propio de los principios establecidos en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

De acuerdo con esta idea de legitimación por consenso, puesta en vigor por la OTAN en Kosovo, la UE también podría alegar el valor primordial de los derechos humanos para intervenir con una misión Petersberg en futuros conflictos, esquivando el peligro de un veto ruso en el Consejo de Seguridad de la ONU. Según la doctrina que la UE va adoptando como propia, los principios morales tendrían entonces primacía ante el derecho internacional.³⁴ Nuevamente, esta interpretación de principios resulta riesgosa por su gran maleabilidad, opuesta al estricto apego al derecho que México sigue en su acción internacional.

³³ El Secretario de Defensa estadounidense, William Cohen, indicó, durante la 41 Conferencia del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, que Estados Unidos deseaba una IESD que permitiera desarrollar las capacidades de los aliados europeos sin llevar a "una nueva estructura o una nueva burocracia". No era necesario "llegar tan lejos", pues todo debería ser realizado dentro del marco de la OTAN. Véase "Le secrétaire américain à la défense lance un avertissement aux européens", *Le Monde*, 13 de septiembre de 1999, p. 4.

³⁴ Un breve análisis de la actuación reciente de las organizaciones internacionales de defensa con base en valores morales y cívicos se encuentra en Robert Treichler, "Wunderwaffe Moral", en *Profil*, núm. 31, año 30, 2 de agosto de 1999, p. 66.

Conclusiones

La UE entrará al siglo XXI con la firme intención de establecer un sistema único de política exterior y de seguridad. Los países miembros, que aspiran a llegar a los primeros resultados de la constitución de su propia estructura de defensa hacia finales del año 2000, se encuentran en una etapa de consultas y propuestas sobre las mejores fórmulas para alcanzar esa meta.

Para ello, las presidencias finlandesa y portuguesa del Consejo deberán trabajar en todos los ámbitos de seguridad a fin de promover la cooperación en materia de defensa, estudiar formas de instrumentar el manejo de crisis con medios militares y no militares y proponer formas de vincular el acervo de la UEO a la PESC. Si esto ocurre en los tiempos previstos, es probable que la UEO sea disuelta en ese mismo año. La presidencia francesa se encargará de dar el impulso final a la conformación de los principios de la política común de seguridad y defensa.

Como uno de los pasos iniciales habría que fijar criterios de convergencia de las políticas de defensa de los quince, de forma similar a lo realizado con el euro, lo que supondría la reestructuración de las fuerzas armadas de algunos de los miembros, en especial de aquéllos no aliados. Bajo esta lógica, los países que en una primera etapa no alcanzaran los estándares mínimos decididos podrían quedar fuera del nuevo sistema de defensa de la UE, con opción a incorporarse más adelante, una vez cumplidos los requisitos mínimos para ello.

Con todo, la estructura de defensa de la UE nace acotada por la determinación de sus más influyentes miembros de mantener a la OTAN como mecanismo garante de la defensa colectiva en el continente. Los europeos permanecerán, de esta forma, dependientes del liderazgo y el apoyo militar estadounidense, como sucedió en Bosnia, en Kosovo, en la crisis de Iraq o, incluso, en los acontecimientos en torno a la isla mediterránea de Imía en 1996.

Con gran probabilidad, Europa no se convertirá en una superpotencia militar en los próximos años. Estados Unidos, por su parte, seguirá supervisando a nivel mundial las zonas de posible conflicto y se beneficiará de la disponibilidad de los europeos a hacer mayores gastos militares y de equiparse mejor para tomar parte en las actividades de la OTAN. Es posible que, en regiones

cercanas a la UE, de poco interés estratégico o económico, Estados Unidos preferirá ver a los europeos en acción; sin embargo, en zonas como el Cáucaso o el Medio Oriente, la UE tendrá que jugar un papel complementario al de los estadounidenses. Así, mientras la defensa colectiva en contra de enemigos o amenazas potenciales sigue garantizada por el recurso a la fuerza a través de la OTAN, la protección de la estabilidad interna, la difusión y salvaguarda de los ideales europeos y el fortalecimiento de la propia imagen como potencia mundial será instrumentada a través del naciente sistema de defensa europeo.

La comunidad internacional habrá de observar con atención hasta qué punto la política de defensa de la UE podría convertirse en un instrumento más que legitime el establecimiento de un nuevo sistema mundial de seguridad dominado por valores e ideales que, admitiendo muchas veces interpretaciones caso por caso, fueran más allá de la actual prevalencia de las normas universales del derecho.

En el diálogo con los socios europeos, México, con una política exterior fundamentada en principios y en busca de un mayor acercamiento a la UE, deberá abordar el hecho de que, si bien comulga con los valores de la democracia y el respeto a los derechos humanos, considera como prioritarios para alcanzar esos fines, antes que el recurso a métodos militares, los medios políticos de cooperación y consenso.

Finalmente, en cuanto a la evolución de la UE, es posible que la efectividad e imagen internacional de la política común de seguridad y defensa se vea ensombrecida por la primacía de la OTAN; no obstante, si esta política llegara a consolidarse, la UE habrá dado un paso más en la constitución de una identidad propia. El hecho de que todos los miembros puedan expresarse mediante una acción única en asuntos militares, con o sin la tutela estadounidense, constituirá el mayor logro de la construcción de una política de defensa de la Unión Europea.
