

Presentación a cargo del Profesor Díez de Velasco

Muchas gracias señor presidente, con su venia. Hoy continuamos Cátedra Cantabria con una persona a mi modo de ver de excepción, y me atrevo a decir que de excepción porque yo he tenido el privilegio de tratarle en su estancia de Embajador en Luxemburgo que coincidió con mi mandato en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Es una persona de excepción en el orden personal; como digo yo muchas veces, es una persona de excelente trato y además tiene unas condiciones muy relevantes dentro de su oficio. Es una persona muy culta, ha sido entre otras cosas consejero cultural en Washington durante 5 años. Es un buen conocedor de su oficio y además ha trabajado mucho en organizaciones internacionales como vamos a ver dentro de poco. Es un gran profesional como se dice ahora. Él ha sido un buen conocedor del Consejo de Europa ya que después de su ingreso en el año 63 en la Escuela Diplomática fue observador del Consejo de Europa, durante tres años. Es un hombre muy conocedor de la vida diplomática. Es difícil encontrar a un diplomático que a la vez sea especialista en relaciones económicas internacionales. Ya en 1975 estuvo en la dirección general de relaciones económicas internacionales. En el año 76 fue subdirector general de organismos de la Unión Europea. En el año 81 fue nombrado director general de relaciones económicas multilaterales. Tiene una época en que pasa a cónsul general en Lisboa donde estuvo tres años, y luego ocupó un puesto que a los montañeses nos interesa mucho, y es ni más ni menos que director general de relaciones pesqueras internacionales en el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Luego ya pasó a la que fue la dirección general de cooperación técnica internacional. En el año 85 fue nom-

brado secretario general para las Comunidades Europeas en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Es una fecha muy clave porque como saben ustedes es la época en que se dan todas las conversaciones para el tratado de la Comunidad Económica Europea. En el año 88 es nombrado embajador en Luxemburgo y posteriormente es nombrado embajador en la Unión Europea Occidental.

El tema de su conferencia tiene íntima relación precisamente con su último cargo. Es un hombre que ha seguido muy de cerca los tres grandes momentos para España de la Comunidad Europea, hoy Unión Europea, que son la entrada de España en la Comunidad, la reforma de Maastricht, la reforma de Amsterdam. También conoce perfectísimamente todo el problema, de la defensa europea. Es un técnico eficiente, y además profundo. Hablando con él, siempre se aprende y por eso Cátedra Cantabria hoy se honra de tenerle entre nosotros. Yo le agradezco que haya aceptado la invitación de la Cátedra y de sus patrocinadores, la Asamblea Regional y la Universidad. Yo agradezco mucho al Embajador que haya venido haciendo un sacrificio especial porque, entre otras cosas, es miembro del Tribunal de Ingreso en la Escuela Diplomática. Ha supuesto pues realmente un trabajo suplementario que es muy de agradecer. Gracias mil Señor Embajador, querido Embajador Casanova, que hayas venido a estar con nosotros. También le agradezco al público que está aquí, que estoy seguro que aprenderá muchas cosas, de esas cosas que no están en los libros, porque en definitiva la vida internacional se hace muchas veces entre bastidores, saber "el quid" de muchas de las cosas que luego han quedado en los Tratados de aquella forma, eso solamente lo saben los del oficio y dentro de ellas una de las personas más respetadas por mí como es el Embajador Casanova.

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Luis Javier Casanova

Embajador de España

Quisiera, ante todo, agradecer a la "Cátedra Cantabria" su invitación a participar en el Ciclo de Conferencias y Mesas redondas titulado "La Unión Europea tras la reforma" e intentar contribuir así al examen de una problemática cuya actualidad y transcendencia para Europa no pueden ser mayores y en la que España está tan directamente implicada.

Mi exposición, sobre el tema "La política exterior y de seguridad común" (PESC) estará dividida en dos partes, centradas respectivamente en los aspectos de política exterior y de seguridad, con un análisis, más pormenorizado, en la segunda parte, de las funciones de defensa atribuidas a la Unión Europea Occidental.

I

El primer lugar, por lo tanto, analizaremos los antecedentes de la PESC, la llamada Cooperación Política Europea, y después la PESC propiamente dicha, tal como quedó configurada en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht de 1991 y, a continuación, las reformas que el Tratado de Amsterdam de 1997 introduce en su regulación con el propósito de perfeccionarla.

La Cooperación Política Europea (CPE) se inició en 1970, al aprobarse el informe Davignon por los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis Estados miembros de la Comunidad en aquella época. El método de trabajo era el intergubernamental, y la finalidad, la armonización progresiva de las políticas exteriores de los países participantes.

Se fijaron tres objetivos específicos:

- El intercambio de información.
- La búsqueda de una actitud común ante las cuestiones de política internacional.
- Y el intento de definir una respuesta, también común, a dichas cuestiones.

Un Comité Político, formado por los Directores de Política de los Ministerios de Asuntos Exteriores y las reuniones de los propios Ministros fueron los encargados de elaborar declaraciones comunes, no obligatorias, que reflejaban el punto de vista de los Estados participantes en la CPE ante los acontecimientos más destacados, en cada momento, de la vida internacional.

Se fue así configurando una Cooperación Política Europea que tendía a activarse cuando la presión de las circunstancias externas imponía una reacción colectiva de los Estados miembros.

El progreso era considerable, si se piensa que se trataba de una tentativa de armonizar unas políticas exteriores que eran puramente nacionales desde hacía siglos. Sin embargo, las limitaciones eran también evidentes; a través de la CPE sólo se asumían compromisos voluntariamente en un contexto intergubernamental y, además, los medios de actuación colectiva al servicio de la cooperación política europea eran casi inexistentes, debido a la falta de unanimidad entre los Estados para poner sistemáticamente a su disposición los instrumentos políticos derivados del peso económico de la Comunidad en el mundo.

A pesar de estas limitaciones, la CPE se fue desarrollando, paso a paso, de manera pragmática, creando prácticas de colaboración creciente entre los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la Comunidad, a base de información recíproca, consultas regulares y armonización de puntos de vista sobre asuntos de política internacional, cuando ello resultaba posible.

Aquí hay que formular una observación importante: mientras que para los países más pequeños de la Comunidad, la CPE fue desde el principio un instrumento indispensable para hacer oír su voz en la escena internacional, los Estados de mayor peso, como Francia y el Reino Unido, la consideraron como un medio para aumentar su influencia en la esfera internacional.

Si enfrentados a un problema en concreto, los Estados últimamente citados podían orientarla en sentido favorable a sus intereses nacionales, estaban dispuestos a utilizar la CPE; en caso contrario, adoptaban una actitud independiente, atendiendo a una interpretación autónoma de sus intereses específicos.

Basta mencionar únicamente algunos ejemplos de esta conducta. Francia reconoció, de forma unilateral, a Angola en 1976, cuando la cuestión se discutía todavía en el seno de la CPE; Italia dejó de aplicar, por decisión, asi-

mismo unilateral, las sanciones económicas decididas contra Argentina en 1982 como consecuencia de la guerra de las Malvinas; el Reino Unido reanudó, también unilateralmente, las inversiones en África del Sur que los Estados miembros de la Comunidad habían acordado suspender en 1986, etc., etc.

Estas divergencias de principio no impidieron, a pesar de todo, que la CPE continuara su desenvolvimiento y que el Acta Única Europea de 1986 la reconociera e institucionalizara, sin modificar su contenido.

El Tratado de Maastricht de 1991 es el que intenta reformar y potenciar la CPE que se transforma en PESC y pasa a constituir el denominado segundo pilar del edificio comunitario.

El artículo J 1 del Tratado dispone, en efecto, que: "La Unión y sus Estados miembros definen y ejecutan una política exterior y de seguridad común".

Sus objetivos son los siguientes:

- La salvaguardia de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión.
- El reforzamiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros, en todos los ámbitos.
- El mantenimiento de la paz y el reforzamiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del Acta del Helsinki, así como con los objetivos de la Carta de París.
- La promoción de la cooperación internacional.
- Y, finalmente, el desenvolvimiento y la consolidación de la democracia y del estado de derecho así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Para la consecución de estos objetivos, se prevé una cooperación sistemática entre los Estados miembros que puede desembocar en la adopción de "posiciones co-

munas" y de "acciones comunes", junto con las "declaraciones" tradicionales de la antigua Cooperación Política Europea.

Estos dos nuevos instrumentos, las "posiciones comunes" y las "acciones comunes" pretenden, en comparación con la CPE, dotar a la PESC de mayor capacidad de acción (no solamente de reacción frente a los acontecimientos de política exterior) y de mayor visibilidad a la Unión Europea, en relación con los otros grandes actores de la vida internacional.

El esquema institucional está claro. El Tratado de Maastricht dá al Consejo Europeo la responsabilidad de definir los principios y las orientaciones generales de la PESC. En base a tales orientaciones, el Consejo de Ministros (Asuntos Exteriores) decide la actuación a realizar respecto a una cuestión concreta de política exterior.

Los instrumentos de esta actuación son los ya aludidos de las "declaraciones", "posiciones" y "acciones" comunes, a los que hay que añadir, en la práctica, las "gestiones" con otros Estados, el "diálogo político" sistemático con terceros países u Organizaciones y la coordinación de posiciones también respecto a terceros países y en Organizaciones internacionales.

Las "declaraciones" aprobadas desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht se elevan a más de un centenar por año y versan sobre la gran mayoría de los problemas relevantes que han ido surgiendo en las relaciones internacionales, desde 1991. A título de recordatorio, indicaremos que, hasta últimos de octubre de 1997, el número de declaraciones PESC se elevaba a 94, haciendo referencia a los temas más diversos:

- Elecciones en Gambia.
- Escalada militar en el antiguo Zaire.
- Defunción de Deng-Xiao-Ping en China.
- Adhesión de nuevos miembros a la ASEAN.

- Firma del Tratado de Paz Rusia-Chechenia y un largo etc.

En cuanto a las "posiciones comunes", es decir, cuando se adopta una línea política determinada frente a una cuestión, pero sin que necesariamente se realice una actividad conjunta o se comprometan recursos para su puesta en práctica, su número ha sido mucho más limitado, aproximadamente una cuarentena desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea.

Las "posiciones comunes" se han referido, en cualquier caso, a unas áreas geográficas y a una problemática muy variadas.

- La antigua Yugoslavia, con más de doce "posiciones comunes".
- Nigeria, con cinco.
- Sudán, Liberia, Ucrania, Timor Oriental, Afganistán, etc.

Han abordado también temas muy dispares, como la "posición común" relativa a la Conferencia de revisión del Convenio sobre armas bacteriológicas y la aprobada sobre ciertos tipos de "láser" empleados como arma.

Por lo que toca a las "acciones comunes" que comprometen a los Estados miembros en su puesta en práctica y que son por ello uno de los mecanismos más destacados de la PESC, se han adoptado más de cincuenta desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht.

De nuevo, las áreas geográficas y los asuntos abordados son muy diversos como corresponde a la complejidad e intensidad crecientes de las relaciones internacionales. Citaremos algunos:

- Asistencia humanitaria en la antigua Yugoslavia, establecimiento de una administración por la Unión Europea en Mostar y apoyo a los procesos electorales en Bosnia-Herzegovina.

- Apoyo al proceso de transición democrática y multirracial en África del Sur.
- Designación de un enviado especial de la Unión Europea para la región de los Grandes Lagos africanos y diversas actuaciones en la crisis del antiguo Zaire.
- Designación de un enviado especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Medio y apoyo a este proceso.
- Apoyo al Pacto de Estabilidad destinado a resolver los problemas de fronteras y trato a minorías en las acciones de Europa Central y Oriental.
- Envío de observadores a las elecciones parlamentarias en la Federación Rusa en 1993.
- Preparación de la Conferencia, en 1995, de los Estados parte en el Tratado sobre la no-proliferación de armas nucleares.
- Acuerdo sobre el control de exportaciones de bienes de doble uso, civil y militar.
- Acuerdo sobre la participación de la Unión Europea en la Organización para el desarrollo energético de la península de Corea, etc., etc.

Junto a las "declaraciones", "posiciones comunes" y "acciones comunes", la PESC emplea, de manera creciente, además de las "gestiones" ("démarches"), hechas en nombre de la Unión, el instrumento del "diálogo político" organizado y regular con países o grupos de países terceros.

El "diálogo político" se ha desarrollado, en función de la práctica, desde la antigua CPE a la actual PESC, sin que el Tratado de la Unión Europea de Maastricht lo regule expresamente.

Su crecimiento ha sido espectacular y, en la actualidad, la Unión tiene establecido este "diálogo" con más de cien países, conforme a las "orientaciones" aplicables

al mismo definidas por el Comité Político (COPO), en 1992 y 1996.

Las "orientaciones" de 1996 enuncian como objetivos de este diálogo, los siguientes:

- Cambio de impresiones e información sobre cuestiones políticas de interés común.
- Determinación de los campos en los que se puede ampliar la cooperación mutua sobre la base de una mayor confianza entre los diferentes actores en el ámbito internacional.
- Y, por último, establecimiento de posturas concertadas en relación con los problemas internacionales existentes.

Se persigue, en definitiva, aplicar a los países terceros el mismo esquema de información, consulta y concertación que ha hecho posible el desenvolvimiento de la CPE y de la PESC entre los Estados miembros.

El "diálogo político" que tiene lugar a nivel de Jefes de Estado o Gobierno, ministros, altos funcionarios y expertos suele llevarse a cabo con frecuencias semestral o anual y tiene diferente contenido e intensidad, según los Estados a los que se refiere.

El más profundo, llamado "diálogo estructurado" es el que se mantiene con los países asociados, candidatos a integrarse en la Unión, es decir, Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumanía, República Eslovaca, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Eslovenia. Su finalidad última es contribuir a facilitar el proceso de adhesión de estas naciones a la Unión.

Así mismo, tiene carácter prioritario el "diálogo político", con Estados europeos, vecinos o de peso considerable en la vida internacional, como Noruega, Turquía o Rusia y el que se efectúa con Estados Unidos, dado el carácter privilegiado de las relaciones entre la Unión Europea y dicho país.

En cuanto a las naciones de América Central y del Sur, el "diálogo político" recurre a un enfoque regional en un marco multilateral. Diálogos con la Comunidad Andina, el Grupo de Río y Mercosur, en los que están comprendidos la gran mayoría de los Estados iberoamericanos.

El "diálogo" también engloba a Estados u Organizaciones africanos y asiáticos y una modalidad especial, digna de realizarse, es el que se conoce como "diálogo crítico", aplicado a Irán, con el doble fin de abrir una vía de comunicación con un país, estratégicamente importante, y, al propio tiempo, dotarle de un contenido crítico respecto a la política iraní sobre derechos humanos y terrorismo.

Descritos los instrumentos principales con los que actúa la PESC, conviene ahora hacer una breve referencia a su órgano funcional central, el Comité Político (COPO), y a los grupos de trabajo que le asisten.

El COPO está formado por los Directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores, al igual que en la antigua CPE, y tiene como misión principal el seguimiento de la situación internacional en el ámbito de la PESC y la contribución a la definición de la política exterior y de seguridad común en el seno de la Unión.

El COPO coordina la actividad de una treintena de grupos de trabajo de expertos especializados en áreas geográficas o sectoriales: de este modo, hay grupos denominados Asia-Oceanía, Europa Central, África, Naciones Unidas, Seguridad, Derechos Humanos o Desarme, cuyos títulos indican claramente los temas a los que están dedicados.

Después de esta descripción de la PESC, tal como quedó estructurada en el Tratado de la Unión Europea, parece interesante tratar de formular una evaluación o juicio global sobre sus resultados. ¿Ha respondido la Política Exterior y de Seguridad Común a las expectativas puestas en ella por la opinión pública europea?

La respuesta más generalizada es negativa, si bien se reconoce que ha facilitado una mejor cooperación y coordinación en asuntos de política exterior entre los Estados parte de la Unión.

Se ha dicho, creo que atinadamente, que la crisis yugoslava, iniciada en junio de 1991, ha sido la causa principal de esta percepción de fracaso relativo de la PESC, al no haber sido capaces la Unión Europea y sus Estados miembros de controlar y resolver esta crisis, sin la intervención decisiva de Estados Unidos que ha aparecido, así, como la gran potencia indispensable para toda acción internacional de envergadura.

No hay duda que las actuaciones de la PESC, en los últimos años, han sido muy útiles para concertar las posturas de los Estados participantes sobre muchos de los problemas principales que han ido surgiendo en las relaciones exteriores y que esta concertación contribuye a la aportación positiva que efectúa la Unión Europea a la vida internacional.

No obstante, estas actuaciones no han representado acciones decisivas ni han dado a la UE un protagonismo indiscutible como uno de los grandes intervinientes en la escena internacional.

En concreto, las críticas a la eficacia de la PESC suelen centrarse en los siguientes aspectos:

1. La falta de una auténtica voluntad política de los Estados miembros de actuar como una Unión, debido a la persistencia de una valoración diferenciada de sus intereses nacionales, que se une al carácter intergubernamental de la PESC. La consecuencia ha sido que para enfrentarse a ciertos problemas se ha acudido a concertaciones más reducidas, "grupos de contacto" como en el caso de ex Yugoslavia, o a iniciativas puramente nacionales.

2. La segunda crítica habitual es la falta de una definición de los intereses comunes esenciales de la Unión

ante las situaciones internacionales específicas que vaya más allá de las afirmaciones genéricas de que los Estados miembros de la Unión tienen intereses comunes, por ejemplo, en promover la paz, la seguridad y los derechos humanos o luchar contra el crimen organizado, el terrorismo y la proliferación nuclear, química o bacteriológica.

3. La tercera crítica apunta al sistema de toma de decisiones de la PESC, con la unanimidad como piedra angular. Este significa que la capacidad de la Unión para actuar, en cualquier cuestión PESC, ha dependido de la voluntad de su Estado miembro menos inclinado a hacerlo.

4. La cuarta y última crítica pone el acento en la inadecuada financiación de la PESC y en la confusión y falta de coherencia entre los pilares que han operado según reglas y procedimientos diferentes.

En resumen, las críticas afirman que la PESC no es intrínsecamente diferente de la anterior CPE y que, en realidad, es la misma cooperación intergubernamental, con sus logros, pero con sus considerables fallos y lagunas que hay que intentar superar.

Esta aspiración es precisamente el objetivo de las modificaciones que el Tratado de Amsterdam introduce en la PESC y que vamos a comentar como último aspecto de la primera parte de esta intervención.

Las novedades de mayor trascendencia son las siguientes:

1. En cuanto a los principios, hay que subrayar la afirmación de que: "La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y cooperarán a tal fin. Asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas" (artículo C, párrafo 2).

Igualmente hay que subrayar el énfasis puesto en la solidaridad entre los Estados miembros: "Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales". (Art. J 1, párrafo 2).

Junto a estos puntos de principio, el Tratado de Amsterdam introduce diversas innovaciones positivas en la regulación de la PESC que podemos clasificar en tres grupos:

1. El primero, el relativo al proceso de toma de decisiones:

El art. J 3 establece que el Consejo Europeo, máximo órgano decisorio de la Unión "definirá los principios y orientaciones generales de la Política Exterior y de Seguridad Común"; el artículo añade que "el Consejo determinará también las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos en que los Estados miembros tengan importantes intereses en común..."; "las estrategias comunes definirán sus objetivos y duración, así como los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros".

Estas decisiones se adoptarán, como es tradicional, por unanimidad y su desarrollo se encomienda al Consejo, que actuará igualmente por unanimidad, pero con dos salvedades de gran alcance:

Por un lado, la cláusula de abstención constructiva que dá, a uno o varios Estados miembros, la posibilidad de abstenerse en la adopción y ejecución de una determinada decisión, lo que no impedirá ni su adopción ni su carácter vinculante para la Unión aunque no para el

Estado que se haya abstenido. Dicho Estado, en aras a la solidaridad mutua, estará obligado a no obstaculizar o impedir la puesta en práctica de la decisión.

Por otro lado, el método de la mayoría cualificada. El Consejo adoptará por mayoría cualificada las "posiciones comunes" y "acciones comunes" que estime adecuadas, así como las decisiones por las que ambas se pongan en práctica.

Este método se somete a dos salvaguardias: Tanto las "posiciones" como las "acciones" comunes estarán basadas en previas estrategias comunes adoptadas, como hemos señalado, por unanimidad.

Por añadidura, si un Estado miembro se opone a una decisión por "motivos importantes e explícitos de política nacional" no se votará, si bien el Consejo, por mayoría cualificada (62 votos, 10 Estados) podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad.

2. El segundo grupo de innovaciones positivas que introduce el Tratado de Amsterdam se refiere a la representación exterior de la Unión y a la visibilidad de sus acciones, con tres elementos:

Primer elemento, se crea la figura del Alto Representante de la PESC que asistirá a la Presidencia de la Unión y al Consejo y que, a petición de la primera y en nombre del segundo, dirigirá el diálogo político con terceros. El Alto Representante será el Secretario General del Consejo.

Segundo elemento, se modifica la "troika" que hasta ahora estaba compuesta por la Presidencia en ejercicio, la anterior y la siguiente, con la asociación de la Comisión. En la nueva "troika" el Alto Representante sustituye a la Presidencia anterior. La Comisión sigue asociada, como antes, a esta y a todas las tareas en el ámbito de la PESC.

Tercer elemento, se institucionaliza la figura de los representantes o enviados especiales con un mandato en relación a cuestiones políticas concretas.

3. La última innovación destacable del Tratado de Amsterdam, en este campo, es la creación de una Unidad de Planificación y Alerta Rápida, en la Secretaría General del Consejo.

Su objetivo es el análisis de la evolución de los acontecimientos internacionales en los aspectos de mayor interés para la Unión Europea, previniendo con la suficiente antelación de las crisis potenciales, valorando los intereses comunes europeos y preparando opciones de actuación.

La Unidad de Planificación y Alerta Rápida dependerá del Alto Representante que colaborará de tal forma en la formulación y preparación de las decisiones PESC.

Las modificaciones que el Tratado de Amsterdam aporta a la Política Exterior y de Seguridad Común y que acabamos de describir, ¿serán suficientes para paliar las carencias de la regulación de Maastricht que apuntábamos con anterioridad? ¿parece justificado hablar de una nueva PESC, cuando entre en vigor el Tratado de Amsterdam?

Aunque es, desde luego, prematuro pronunciarse sobre la eficacia de unas disposiciones hasta que sean contrastadas en la práctica, pueden, a mi juicio, avanzarse ya algunas reflexiones:

La normativa de Amsterdam no altera sustancialmente la PESC, definida en Maastricht, pero sí significa un progreso, en ciertos extremos, una evolución gradual conforme al proceso general de integración europea que suele proceder por acumulación de pequeños avances sucesivos.

Las limitaciones a la regla de la unanimidad, la figura del Alto Representante y la Unidad de Planificación y

Alerta Rápida son mejoras auténticas cuyos efectos se dejarán sentir en la aplicación de la PESC.

Las reformas de Amsterdam o cualquier otra reforma de los Tratados no pueden garantizar por sí solas la presencia de una voluntad política auténtica de los Estados participantes para actuar como una Unión, voluntad que depende de los progresos generales que vaya realizando la construcción europea.

Creo, en definitiva, que no es apropiado juzgar negativamente la PESC, comparándola con la política exterior y de seguridad de un Estado, particularmente de una Nación que sea una gran potencia política, económica y militar como los Estados Unidos.

Es cierto que la Unión Europea tiene más población que Estados Unidos, que su Producto Interior Bruto es algo superior, que es el mayor inversor del mundo, el primer contribuyente en la ayuda al desarrollo y la primera potencia comercial del globo.

Pero no es menos cierto que la Unión está lejos de constituir unos Estados Unidos de Europa y que la PESC debe ser valorada en función del grado actual de integración de la Unión en los ámbitos de la política exterior y de seguridad, nivel que es todavía limitado.

La PESC no es una auténtica política común como la política comercial o la agrícola si no que es una cooperación intergubernamental, estrecha y creciente, cuyo progreso futuro irá unido, en su ritmo y meta final, al de la propia construcción europea.

II

Concluida la primera parte de esta exposición, vamos a analizar ahora el aspecto seguridad, con una consideración particular de la Unión Europea Occidental, la Organización a la que la Unión Europea ha confiado tra-

dicionalmente el desarrollo de la dimensión de defensa, es decir, militar, de la seguridad de Europa.

Examinaremos, sucesivamente, el entorno político-militar en el que se plantea la problemática de la Unión Europea, la estructura de la UEO y las actividades actuales de la Organización, fundadas ambas en el Tratado de Maastricht y, finalmente, su posible desenvolvimiento futuro, según el Tratado de Amsterdam.

II.1. Primero, por lo tanto, el entorno político-militar. El año 1991 es una fecha clave en el historia reciente de Europa y lo es también para la UEO.

Se ha dicho, pienso que con justicia, que el sistema del Congreso de Viena extendió su influencia hasta la primera guerra mundial y que el sistema de Yalta ha permanecido unos cuarenta años, concluyéndolo los acuerdos de Minsk que en 1991 pusieron fin a la Unión Soviética.

La problemática de seguridad europea y mundial ha experimentado cambios radicales desde 1991 que merecen ser delineados con cierto detalle. El periodo de la guerra fría, posterior a la segunda guerra mundial, de un mundo bipolar, ideológicamente enfrentado, con amenaza constante de una guerra nuclear total y de un ataque convencional masivo contra Europa Occidental, —pero al mismo tiempo muy estable—, ha desaparecido.

Estamos atravesando una época de transición del antiguo orden de seguridad en el mundo a uno nuevo, cuyas principales características tardarán en estar enteramente definidas.

No obstante, puede ya afirmarse que:

- El mundo bipolar ha sido sustituido por otro monopolar —desde la perspectiva de capacidad de proyección de fuerzas clásicas más que nuclear estratégica— y multipolar en el aspecto económico, de producción y comercio.
- La confrontación ideológica ha sido reemplazada por una aceptación casi general del sistema políti-

co democrático y de la economía de mercado como modelos deseables de organización de la sociedad, lo que no impide la permanencia de numerosos ejemplos, sobre todo en el tercer mundo, de países autocráticos, con fuerte intervención estatal en la economía y de sistemas mixtos con elementos democráticos y autoritarios que conviven con dificultad.

- El peligro de una guerra nuclear total ha dejado su lugar a una preocupación por la proliferación de armas nucleares y también químicas o incluso biológicas que pudieran estar en posesión de ciertos Estados estimados peligrosos por la Comunidad internacional, o de organizaciones terroristas.
- La posibilidad de un ataque convencional masivo contra Europa Occidental se ha desvanecido con el fin del Pacto de Varsovia y la disolución de la Unión Soviética. Puede considerarse que, hasta en el supuesto de un cambio profundo de la actitud de Rusia hacia Occidente, un régimen ruso con aspiraciones de nuevo expansionistas, tardaría un número considerable de años, al precio de sacrificios económicos probablemente desmesurados, en forjar un instrumento militar convencional capaz de ejercer una amenaza creíble contra Occidente.

¿Estamos, pues, desde el punto de vista de la seguridad, en el mejor de los mundos posibles, sin tensiones, estable y con escasas amenazas?

La realidad cotidiana nos demuestra que evidentemente no es éste el caso. La estabilidad de la guerra fría ha dado paso a una inestabilidad en la que subsisten numerosos peligros de menor grado.

El nacionalismo desmedido, la intolerancia étnica o religiosa, los regímenes políticos autocráticos son la causa de nuevos conflictos, de intensidad media o baja, pe-

ro que parecen extenderse sin control, en zonas geográficas muy dispersas y que dan lugar a la inquietud y a la alarma de las opiniones públicas en nuestros países occidentales.

Estos conflictos suelen revestir la forma de guerras civiles promovidas por la dificultad de vida en común de diferentes etnias o grupos nacionales dentro de un mismo Estado o, más raras veces de guerras internacionales, en general para modificar las fronteras heredadas de la extinta Unión Soviética.

En consecuencia, el énfasis para las Organizaciones de seguridad no está ahora en prepararse para hacer frente a una amenaza masiva sino en la prevención de conflictos y, especialmente, en poder realizar operaciones humanitarias, de mantenimiento e imposición de la paz que respondan a la multitud de conflictos localizados que han estallado, en los últimos tiempos.

Esta adaptación debe realizarse, además, como una complicación añadida, en un ambiente de presión social favorable a la profesionalización y a la reducción de los gastos presupuestarios en las fuerzas armadas y, por ello, inclinada a una notable disminución de sus efectivos.

II.2. Si el marco político-militar de la seguridad europea es nuevo desde 1991, también lo es, desde el mismo año, la orientación de la estructura de la UEO, con la conclusión del Tratado de Maastricht y las Declaraciones sobre la Unión de Europa Occidental, anejas al mismo.

Las Declaraciones fueron el resultado de un compromiso entre un grupo de países (Holanda e Inglaterra, entre otros) que consideraban a la UEO, prioritariamente, como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica y otro grupo (Francia, España, Alemania, entre otras naciones) que estimaba que debía darse importancia principal al papel de la UEO como componente defensivo de la Unión Europea.

El compromiso consistió en atribuir a la UEO la doble misión de ser el pilar europeo de la Alianza y el componente defensivo de la Unión Europea.

A este fin, se atribuyeron a la Organización dos grandes objetivos precisos:

- Formular una política de defensa europea común y velar por su aplicación concreta mediante el ulterior desarrollo de su propia capacidad operativa.
- Elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.

Para conseguir estos dos objetivos se afirmó que la UEO tendría que reforzar sus relaciones tanto con la Unión Europea como con la Alianza Atlántica.

Analizaremos ahora las medidas previstas en las Declaraciones para lograr este reforzamiento y su grado de cumplimiento hasta el presente, puesto que constituyen aspectos esenciales de la estructura de la UEO.

En cuanto a la Unión Europea, las Declaraciones recogían cinco medidas específicas y una general.

Las medidas específicas eran las siguientes:

- Sincronización de fechas y lugares de reuniones y armonización de métodos de trabajo.
- Establecimiento de una estrecha cooperación entre el Consejo y la Secretaría General de la UEO por una parte y el Consejo de la Unión y su Secretaría General, por otra.
- Estudio de la armonización de la sucesión y duración de las respectivas presidencias.
- Establecimiento de las modalidades pertinentes para garantizar que la Comisión de la Unión Europea 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.

- Fomento de una cooperación más estrecha entre la Asamblea Parlamentaria de la UEO y el Parlamento Europeo.

La medida general consistía en una invitación a los Estados que no eran miembros de la UE a que se adhirieran a la UEO o se convirtieran en observadores si así lo desearan.

Hasta el momento presente, la puesta en práctica de este conjunto de medidas pone de manifiesto insuficiencias notables, sin perjuicio de los progresos alcanzados en algunos casos.

En términos generales, puede observarse que se han cumplido las disposiciones relativas a la instauración de un mecanismo de cooperación entre el Consejo de la UEO, los grupos de trabajo que de él dependen y la Secretaría General, con el Consejo de la Unión y su Secretaría General.

Lo mismo cabe decir respecto al establecimiento de las modalidades de información y consulta entre la Comisión Europea y la UEO.

También debe observarse que la invitación a participar en la UEO ha sido aceptada por todos los países miembros de la UE que no eran miembros de la UEO.

Únicamente Grecia, sin embargo se ha adherido, como miembros de pleno derecho, mientras que Dinamarca y los nuevos Estados de la UE (Austria, Finlandia y Suecia) han optado por ser observadores en la UEO.

Estas tres últimas naciones han estimado que su condición histórica de neutrales no les aconsejaba dar el paso, por lo menos de inmediato, de convertirse en miembros plenos de una organización militar.

La complejidad estatutaria de los países que participan en la UEO se acentúa aún más, con el incremento del número de Estados que están incluidos en la categoría de socios asociados, creada en 1993 para los países

de Europa Central y Oriental que tienen una relación especial con la Unión Europea, con vistas a su futura adhesión. Este grupo comprende, en la actualidad, diez países (Hungría, Polonia, Eslovaquia, República Checa, Bulgaria, Rumanía, Letonia, Lituania, Estonia y Eslovenia), naciones que toman parte en las reuniones de la UEO y que pueden eventualmente participar en las operaciones que monte la Organización.

No puede ignorarse que la diversidad de estatutos (países miembros, miembros asociados -Turquía, Noruega, Islandia-, observadores -Dinamarca, Irlanda, Austria, Finlandia, Suecia-, socios asociados) es, por un lado, positiva, puesto que refleja una realidad política, las variadas posturas de las naciones europeas en los temas de seguridad y defensa y da a la Organización una flexibilidad que le permite aunar aportaciones dispares con el objetivo común de promover la seguridad en Europa.

Por otro lado, también es cierto que esta diversidad de estatutos dificulta el funcionamiento de la Institución y origina una asimetría en la composición de UE y la UEO, en detrimento del desarrollo de la UEO como componente de defensa de la Unión.

Debe, así mismo, ponerse de relieve que no se ha logrado todavía con la UE la sincronización de las fechas de las reuniones ni la armonización de los métodos de trabajo ni una cooperación estrecha entre la Asamblea Parlamentaria de la UEO y el Parlamento Europeo.

En cuanto a la Alianza Atlántica, la OTAN, las Declaraciones sobre la UEO de 1991 recogían una medida general y tres específicas para estrechar los vínculos entre las dos Instituciones.

La general consistía en invitar a los Estados europeos miembros de la OTAN, pero no de la UE, a adquirir el estatuto de miembros asociados de la UEO para hacer más fácil, de ese modo, el papel de la Organización como medio para reforzar el pilar europeo.

Las medidas específicas eran las siguientes:

- Los Estados miembros de la UEO intensificarían su coordinación sobre las cuestiones relativas a la Alianza que representen un importante interés común, con objeto de presentar posiciones conjuntas, acordadas en la UEO, en el procedimiento de consulta de la Alianza.
- Siempre que fuera necesario, se sincronizarían las fechas y lugares de las reuniones y se armonizarían los métodos de trabajo.
- Se establecería una estrecha cooperación entre las Secretarías Generales de la UEO y la OTAN.

¿Cuál ha sido el grado de cumplimiento de este conjunto de medidas?

En cuanto a la general, es decir, la incorporación de miembros asociados a la UEO, tanto Islandia como Noruega y Turquía han aceptado la invitación formulada en Maastricht y, de esta forma, todos los miembros europeos de la Alianza participan en el desarrollo de su pilar europeo aunque con estatutos diferenciados, de una manera satisfactoria.

En lo que respecta a las medidas concretas ya citadas, la primera de ellas, "coordinación de los Estados miembros de la UEO sobre cuestiones relativas a la Alianza", se ha llevado a la práctica sólo parcialmente, en diversas modalidades.

La segunda de las medidas específicas indicadas en las Declaraciones, "la sincronización de las fechas y lugares de las reuniones y la armonización de los métodos de trabajo" ha registrado avances auténticos aunque sigue mostrando deficiencias considerables.

En cuanto a la sincronización de las reuniones, existe un acuerdo tácito para que los Consejos permanentes ordinarios, en Bruselas, se celebren semanalmente en días consecutivos los de la UEO y la OTAN y para que los Con-

sejos ministeriales de la UEO, semestrales, tengan lugar antes que los Consejos ministeriales de la OTAN.

El hecho de que los Consejos ministeriales de la UEO sean conjuntos Exteriores-Defensa y se celebren en la capital de la presidencia, en tanto que los de la OTAN son separados y, además, los Consejos Atlánticos (Exteriores) tengan lugar alternativamente en Bruselas y en otra capital y los DPC, (Ministros de Defensa) siempre sean en Bruselas, ha dificultado una sincronización de las reuniones ministeriales que, por otra parte, no ha parecido imprescindible hasta ahora.

En este campo, sin embargo, ha habido una novedad importante desde Maastricht: la reunión de los Ministros de Defensa de los países que colaboran especialmente en cuestiones de armamentos, en el mismo lugar y fecha que el Consejo Ministerial de otoño de la UEO.

En lo relativo a la armonización de los métodos de trabajo entre las dos Organizaciones, debe tenerse en cuenta que hay una cierta asimetría en los métodos de trabajo respectivos, por razones evidentes: la existencia de diferentes estructuras civil y militar, diferentes responsabilidades de sus Secretarías Generales y diferentes procedimientos de toma de decisiones, particularmente en los aspectos político-militares y en los operativos, impone unos métodos de trabajo diferenciados en los detalles aunque muy similares en lo esencial.

La tercera de las medidas específicas citadas en las Declaraciones, una "estrecha cooperación entre las Secretarías de la UEO y de la OTAN" ha progresado considerablemente en su realización.

¿Cuál es la valoración que merece la evolución de las relaciones de la UEO con la Alianza Atlántica en esta nueva etapa comenzada en Maastricht?

El juicio, en conjunto, es, desde luego positivo, pero esto no quiere decir que no queden importantes cues-

tiones planteadas en las que, como veremos se sigue trabajando para buscar una solución.

II.3. Descrito el entorno político-militar de la seguridad europea y la estructura de la UEO desde 1991, aludiremos, ahora, a sus principales actividades recientes que consisten en la creación de una capacidad operativa militar y en la aplicación de dicha capacidad en algunos casos concretos.

Aquí tenemos que hacer una pregunta previa: capacidad operativa ¿para qué misiones?

La respuesta es la siguiente:

– Sin duda, para las misiones de defensa colectiva contra un ataque armado (Artículos 5 de los tratados de Washington –fundador de la OTAN– y de Bruselas modificado –UEO–) los países de la Unión Europea Occidental actuarían en el marco de la Alianza.

– Para las misiones no artículo 5, la declaración del Consejo Ministerial de Petersberg de 1992 establece la regla esencial para la UEO al disponer que unidades militares de los Estados miembros, actuando bajo la autoridad de la Institución, pueden ser empleadas en tres tipos de misiones: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones de combate y gestión de crisis incluida la imposición de la paz.

Estas son las que se han denominado misiones Petersberg y en cuya realización se ha concentrado el considerable esfuerzo desplegado por la UEO para el incremento de su capacidad operativa, a partir, sobre todo, de una serie de medidas enumeradas en las Declaraciones de Maastricht, como son:

– La creación de una Célula de Planeamiento de la UEO.

– Una cooperación militar más estrecha, complementaria de la Alianza, en particular en el ámbito

logístico, en transportes, instrucción y control estratégico.

– Las reuniones de los Jefes del Estado Mayor de Defensa de la UEO.

– La decisión de poner unidades militares a disposición de la UEO

– Una cooperación intensificada en materia de armamentos con el objeto de crear, a término, una Agencia Europea de Armamentos.

Estos esfuerzos de la UEO para dotarse de una auténtica capacidad operativa han hecho posible que la Unión Europea Occidental, en los últimos años, haya puesto en marcha y realizado, con éxito, diversas misiones de baja intensidad en la antigua Yugoslavia, en las que han participado destacadamente fuerzas españolas: La operación combinada con OTAN de vigilancia del embargo en el Adriático, una segunda operación con Hungría, Rumanía y Bulgaria, también de vigilancia del embargo en el Danubio y una tercera, con la Unión Europea, para proporcionar un elemento de policía a la administración por la UE de la ciudad de Mostar.

Por el contrario, la UEO, por divergencias de puntos de vista entre sus Estados miembros, no pudo llegar a un acuerdo para llevar a cabo una operación humanitaria, en otra reciente crisis de importancia, la del antiguo Zaire, ni tampoco encauzar la vertiente militar de los Acuerdos de Dayton. En cuanto a estos últimos, al establecer como pieza decisiva del dispositivo militar la intervención de fuerzas norteamericanas, se han aplicado directamente por la OTAN.

II.4. Examinados el entorno político-militar en el que están inscritos los problemas de seguridad europeos y la estructura de actividades de la UEO en base al Tratado de Maastricht, vamos a analizar, a continuación, su posible desarrollo futuro, conforme a lo acordado en Amsterdam en 1997.

Una advertencia previa. Aquí salimos del terreno sólido de narrar acontecimientos pasados o describir hechos que están ocurriendo ante nuestros ojos para entrar en las arenas movedizas de las predicciones que, a lo sumo, pueden ser probabilísticas y que deben evitar el doble escollo del voluntarismo y de la mera prolongación en el tiempo de las tendencias actuales.

En este punto, propondremos, en definitiva, más preguntas e interrogantes que daremos respuestas y afirmaciones.

La primera interrogación, sin duda, es la siguiente: ¿cuál será la problemática de seguridad europea en un plazo de cinco o seis años? ¿se conservarán las características actuales que hemos enunciado: abandono del mundo bipolar, cuasi agotamiento de la confrontación ideológica, cuasi extinción del riesgo de una guerra nuclear total, desaparición de la amenaza de un ataque convencional masivo contra Europa Occidental, etc.? ¿se mantendrán vigentes las causas de los conflictos actuales de menor intensidad, nacionalistas, étnicas, religiosas o derivadas de la política de regímenes dictatoriales?

Puede pensarse –y este es un juicio estrictamente personal– que el riesgo para Occidente de un conflicto nuclear o convencional total seguirá siendo reducido y que los numerosos conflictos presentes disminuirán puesto que la conmoción originada por el desmoronamiento del Pacto de Varsovia y de la Unión Soviética– como ocurrió antes con el fin de los imperios coloniales clásicos– estará más lejana y se habrán encontrado con frecuencia (en parte gracias a la intervención de Occidente) nuevos equilibrios internos en los Estados recientemente surgidos y nuevos equilibrios exteriores de estos Estados, entre sí, y con los previamente existentes.

No obstante, las amenazas residuales de conflicto a gran escala, los riesgos derivados de una posible proliferación nuclear, química o biológica y, particularmente,

la presencia de focos de tensión localizados persistirán y las instituciones de seguridad occidentales tendrán que proseguir su vigilancia, adaptándose constantemente a la cambiante problemática de seguridad para seguir siendo un instrumento útil para sus Estados miembros.

¿Cuál será la función de la UEO en este entorno de seguridad del próximo futuro?

Las disposiciones del Tratado de Amsterdam tratan de dar respuesta a esta pregunta y constituyen una síntesis entre las posiciones encontradas de los países que tomaron parte en la Conferencia Intergubernamental negociadora del nuevo Tratado. Las posturas oscilaban entre los dos extremos representados por el Reino Unido —mantenimiento del “statu quo” institucional anterior, con la UEO y la UE como dos Organizaciones diferentes— y por Alemania, Francia y España, entre otros países —integración, lo más rápidamente posible de la UEO en la UE—.

Entre estas dos alternativas extremas se alcanzó una solución intermedia que, conservando las dos Instituciones como entidades distintas, acentúa la vinculación y dependencia política de la UEO de la UE, como parte de un proceso (abierto, no automático y sin fecha fija de culminación) de convergencia gradual de ambas Organizaciones y de creación paulatina de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD). Paralelamente, se acordó intensificar, así mismo, la colaboración de la UEO con la OTAN.

En el Tratado de Amsterdam, en sus Protocolos y en las Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia, hay pues disposiciones relativas a la seguridad que expondremos seguidamente.

En el propio texto del Tratado, dos son los artículos que merecen citarse.

El J.3.1., ya indicado, afirma que: “El Consejo Europeo definirá los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos

los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa”.

A este artículo fundamental hay que añadir el J.7. que precisa los rasgos principales de la acción de la Unión en cuanto a la seguridad y defensa.

En particular, el artículo señala:

— *Primer rasgo*, la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, si así lo decidiera el Consejo Europeo.

— *Segundo rasgo*, la Unión Europea Occidental es parte integrante del desarrollo de la Unión Europea y proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa (especialmente para misiones Petersberg).

— *Tercer rasgo*, las cuestiones a las que se refiere el presente artículo, incluirán 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. En definitiva, como vemos, son las misiones Petersberg, antes mencionadas.

— *Cuarto rasgo*, 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.

A estos dos artículos debe sumarse un corto Protocolo sobre el artículo J.7., según el cual: “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”.

Finalmente, entre las Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia figura una, extensa, titulada “De-

claración de la Unión Europea Occidental sobre el papel de la UEO y sus relaciones con la Unión Europea y la Alianza Atlántica”.

La Declaración está dividida en tres apartados principales, con una estructura semejante a las de las declaraciones anejas al Tratado de Maastricht que comentamos anteriormente.

La de Amsterdam tiene, en *primer lugar*, un apartado A, con el enunciado: “Relaciones de la UEO con la Unión Europea: acompañar la puesta en práctica del Tratado de Amsterdam”.

En este apartado, se reafirma, ante todo, en principio de que “cuando la Unión recurra a ella, la UEO elaborará y pondrá en práctica las decisiones y acciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa”.

Se añade que “al elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la UE para las que la Unión recurra a la UEO, ésta actuará de conformidad con las directrices definidas por el Consejo Europeo”.

En el apartado A, se declara también que “de conformidad con el Protocolo sobre el artículo J.7. del Tratado de la Unión Europea, la UEO y la UE elaborarán acuerdos de cooperación más intensa entre sí”.

A continuación, el apartado enumera una serie de medidas posibles de cooperación:

— Arreglos orientados a mejorar la coordinación del procedimiento de consulta y de toma de decisiones de cada una de las Organizaciones, especialmente en situaciones de crisis.

— La celebración de reuniones conjuntas de los órganos competentes de ambas Organizaciones.

— La armonización, en la mayor medida posible, de la secuencia de las presidencias de la UEO y de la UE así como de las normas administrativas y las prácticas de ambas Organizaciones.

— Una coordinación estrecha de las actividades emprendidas por los servicios de la Secretaría General de la UEO y de la Secretaría General del Consejo de la UE, entre otras cosas a través del intercambio y el envío en comisión de servicios de miembros del personal.

— La elaboración de arreglos que permitan a los órganos competentes de la UE, entre ellos la Unidad de Planificación y Alerta Rápida, el acceso a los recursos de la Célula de Planeamiento, del Centro de Situación y del Centro de Satélites de la UEO.

— La cooperación en el ámbito del armamento, según proceda, en el marco del Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO), en calidad de instancia europea de cooperación en materia de armamento, de la UE y de la UEO en el contexto de la racionalización del mercado europeo del armamento y del establecimiento de una Agencia Europea de Armamentos.

— La elaboración de arreglos prácticos encaminados a garantizar una cooperación con la Comisión Europea, que reflejen su papel en el marco de la PESC tal y como se define en el Tratado de la Unión Europea.

— La mejora de los arreglos con la Unión Europea en materia de seguridad.

En *segundo lugar*, la Declaración que analizamos tiene un apartado B, titulado “Relaciones entre la UEO y la OTAN en el marco del desarrollo de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa dentro de la Alianza Atlántica”.

En este apartado, se recoge el principio de que: “la Alianza Atlántica sigue siendo la base de la defensa colectiva en virtud del Tratado del Atlántico Norte. Constituye el foro fundamental de consulta entre los aliados y

el marco en el que convienen las políticas relativas a sus compromisos de seguridad y de defensa en virtud del Tratado citado”.

El apartado B establece después que: “la UEO constituye un elemento fundamental del desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y de Defensa dentro de la Alianza Atlántica y, por consiguiente, continuará realizando esfuerzos orientados a reforzar la cooperación institucional y práctica con la OTAN”.

En aplicación de estas normas, el apartado B enuncia campos concretos para el desarrollo de la cooperación de la UEO con la Alianza Atlántica:

- El campo de los mecanismos de consulta entre la UEO y la OTAN en situaciones de crisis.
- El de la participación activa de la UEO en la elaboración de los planes de defensa de la OTAN.
- El de los enlaces operativos UEO-OTAN para la planificación, preparación y ejecución de operaciones que utilicen medios y capacidades de la OTAN bajo el control político y la dirección estratégica de la UEO, en particular. Esta frase es la que define la actuación de la UEO en el caso de que realizase operaciones Petersberg, con medios OTAN, normalmente en crisis de baja intensidad, sin intervención de Estados Unidos.
- La planificación militar, efectuada por la OTAN en colaboración con la UEO, y ejercicios.
- La elaboración de un acuerdo marco sobre la transferencia, el seguimiento y el retorno de los medios y capacidades de la OTAN.
- Los enlaces en la UEO y la OTAN en el contexto de los dispositivos de mando europeos.

En tercer lugar, la declaración examinada tiene un apartado C, con el título: “Papel operativo de la UEO en el desarrollo de la IESD”.

Se afirma aquí, como regla fundamental que: “la UEO desarrollará un papel como órgano político y militar europeo para la gestión de crisis, utilizando los medios y capacidades puestos a su disposición por los países de la UEO sobre una base nacional o multinacional y recurriendo, en su caso, a medios y capacidades de la OTAN, conforme a los arreglos que se están elaborando. En este contexto, la UEO apoyará, así mismo, a las Naciones Unidas y a la OSCE en sus actividades de gestión de crisis”.

El apartado C enumera después los ámbitos en los que la UEO centrará sus esfuerzos para reforzar su capacidad operativa, entre los que destacaremos los siguientes:

- Definición de los principios que rijan el empleo de las fuerzas armadas de los Estados de la UEO para operaciones UEO del tipo Petersberg.
- Elaboración de planes genéricos y de contingencia y el entrenamiento, la preparación y la interoperabilidad de las fuerzas.
- Movilidad estratégica.
- Trabajos de información en el ámbito de la defensa, a través de la Célula de Planeamiento, el Centro de Situación y el Centro de Satélites.
- Creación de un Comité Militar.
- Estudio de las modalidades necesarias para permitir a los miembros asociados y países observadores que participen plenamente, de conformidad con su estatuto, en todas las operaciones que lleve a cabo la UEO.
- Intensificación de la participación de los socios asociados en las actividades de la Organización.

Del conjunto de disposiciones del Tratado de Amsterdam sobre la seguridad y defensa que hemos comentado, puede deducirse un modelo de UEO y de Identidad Europea de Seguridad y Defensa que sería posible-

mente válido en un horizonte a medio plazo hasta que las variables condiciones de seguridad en Europa y en el mundo obliguen a su ulterior modificación.

El elemento político de la IESD, o sea, el compromiso jurídico-político, basado en un tratado internacional y los mecanismos necesarios para adoptar decisiones de actuar militarmente, de forma conjunta, se compartirían entre la UEO y la UE, con acentuación progresiva de la competencia UE y una colaboración intensa con la Alianza Atlántica, particularmente en las operaciones que empleasen recursos OTAN.

El elemento militar de la IESD, es decir, la capacidad para planear y conducir operaciones con intervención de fuerzas armadas se localizaría, en la práctica, directamente en la UEO para las misiones Petersberg de baja intensidad (operaciones humanitarias y de rescate) y en la OTAN para las de intensidad media o alta (mantenimiento o imposición de la paz).

La defensa colectiva continuaría confiada a la Alianza Atlántica.

Este es un modelo posible para los próximos años, pero no sería el modelo final. El futuro, a largo plazo de la UEO y de la IESD dependerá de la evolución de un conjunto de factores, en un proceso histórico abierto de compleja dinámica. Citemos algunos de estos factores: la presencia de un impulso generalmente compartido en la UE –o la falta de él– para hacer avanzar la construcción europea en el ámbito de la seguridad; la ampliación de la UE, de la UEO y de la OTAN; la evolución de las relaciones de la UE con Estados Unidos; la evolución de la situación el Federación Rusa, en los países mediterráneos no europeos y en Oriente Medio, etc.

En cualquier caso, los conceptos de la IESD y del vínculo trasatlántico son los dos ejes que continuarán siendo fundamentales, en el porvenir, para articular en torno a ellos el sistema europeo de seguridad.