

2003
2
Vol. LV

2003
2
Vol. LV

REVISTA ESPAÑOLA DE
**DERECHO
INTERNACIONAL**

REVISTA ESPAÑOLA DE
DERECHO INTERNACIONAL



MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA



BOLETÍN
OFICIAL DEL
ESTADO

AEPDIRI

*Asociación Española de Profesores
de Derecho Internacional y
Relaciones Internacionales*



carácter programático de las disposiciones, lo cual se acentúa si se considera que no queda suficientemente claro cuáles serán los mecanismos encargados de vigilar las modalidades de cumplimiento de esta normativa regional, como en los casos que pueda resultar controvertida la interpretación misma del texto que, como se puede apreciar, deja claros oscuros al hilo de su redacción.

En este contexto, la Convención aspira a ser, en suma, una regulación unificadora de los instrumentos existentes en la materia dentro del sistema sobre terrorismo estructurado al interior de la OEA, pero su éxito en concreto dependerá en mayor medida del número de ratificaciones que en total obtenga y del grado de eficacia de sus disposiciones, fundamentalmente de aquellas que involucren aspectos sensibles para los Estados, como es el caso del ejercicio de su jurisdicción.

Belén OLMOS GIUPPONI

8. COMENTARIO A LA DECLARACIÓN CONJUNTA UE-OTAN DE 16 DE DICIEMBRE DE 2002

La Declaración conjunta firmada por la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) el 16 de diciembre de 2002 en Bruselas supone un principio y un final: supone el principio de un *strategic partnership* entre la Unión Europea y la OTAN en el terreno de la gestión de crisis, y supone el final de un proceso de reequilibrio, redefinición y reevaluación del panorama estratégico europeo post-guerra fría.

Cronológicamente, este proceso de reequilibrio tuvo sus inicios en 1989 con la caída del Muro de Berlín, la propuesta Mitterand-Kohl de convertir a la Comunidad en una Unión política con responsabilidades en la defensa –aceptada por los Doce en Estrasburgo– y la decisión de la OTAN poco después de su cuarenta aniversario –*London Declaration*, 6 de julio de 1990– de transformarse en una Alianza no exclusivamente militar. La expresión de los postulados básicos de esta semántica vio la luz en dos cumbres convergentes: la de la OTAN (Roma, en diciembre de 1991) en la que se aprobó un Nuevo Concepto Estratégico, y la de Maastricht, unos días después, en la que se aprobó el texto del primer Tratado de Unión política.

El párrafo 51 del «Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN», leído junto al párrafo 7 de la «Declaración de Roma sobre la Paz y la Cooperación» –texto aprobado en la misma Cumbre atlántica– dibujaba un mapa muy condescendiente con las tesis franco-alemanas sobre la defensa europea, lo que combinado con la lectura del artículo J.4 del Tratado de Maastricht y las dos Declaraciones adjuntas de la Unión Europea Occidental (UEO) al mismo Tratado –y por las que ésta devenía «an integral part in the process of European integration»–, dejaba espacio más que sobrado para que franceses, alemanes, belgas, luxemburgueses y españoles consideraran que la defensa de Europa sería un trabajo cada vez más a cargo de los europeos, y que la OTAN se iría oxidando poco a poco con la desaparición de su antagonista soviético. La iniciativa de los «europeístas» estaba fundada en esa tesis básica, tanto como en la convergente de que Estados Unidos se desinteresaría de las cuestiones del continente en la Europa postsoviética.

Ambas tesis se demostraron erróneas. El proceso desencadenado entre 1989 y 1993 sobre las mencionadas bases jurídicas del Tratado de Maastricht y del Nuevo Concepto Estratégico, y que en su globalidad amenazaba al atlantismo más que lo fortalecía, sufrió una notable reorientación en su inercia y en sus postulados básicos en la Cumbre de la OTAN en Bruselas en enero de 1994, y una nueva y sorprendente dinamización y expresión en la Cumbre de la Organización en Berlín –junio de 1996. El acontecimiento que propició esta variación de la inercia histórica fue el tormentoso conflicto bosnio.

La «antiepopéya» europea en los Balcanes –Bourlanges– y la «proeza» diplomático-militar norteamericana en Bosnia –Gnesotto–, modificaron los esquemas preestablecidos, incipientes, de la Identidad Europea de Seguridad y de Defensa (IESD), que pareció perder a la PESD como «centro» y engarzarse de una manera definitiva en la OTAN, como «reducto» más que como tronco de su inacabado *aggiornamento*. Así, para muchos, Bosnia significó «*NATO's de facto reform*» –Moens–, y para otros, convergentemente, el fin de todo intento de crear una defensa europea autónoma fuera de ella y de desafiar la validez, primacía y centralidad de la Alianza atlántica en la *arquitectura europea de seguridad*.

La Declaración de Luxemburgo aprobada por la UEO en noviembre de 1993 es de una importancia mayor en este sentido, «formalmente» en cuanto introducía por primera vez un «caucus europeo» en el seno de la Alianza a partir de la concertación previa de sus miembros sobre asuntos de interés común y, «materialmente» en cuanto que su pieza clave, el párrafo 3 de la parte I, daba a ese «caucus» un contenido concreto en el marco de una estrategia de desarrollo operativo de la UEO a medio plazo, y de cara a la Cumbre de la Alianza que tendría lugar en Bruselas en el mes de enero de 1994. Los Ministros subrayan en Luxemburgo que «esperan de la Cumbre de la OTAN que ésta apruebe el principio según el cual la UEO debería poder utilizar no únicamente las fuerzas y los recursos de los aliados europeos sino también los medios colectivos de la Alianza Atlántica, entre otros, los sistemas de comunicación, los medios de comando y los Estados Mayores».

Los europeos estaban decididos a pedir prestado el «músculo» de la OTAN para acelerar su proceso de reactivación operativa a través de la UEO. Estados Unidos vio en esta maniobra una «ventana de oportunidad» para anclar la ESDI en el seno trasatlántico, fuera del marco de la Unión, prevenir así la eclosión progresiva de un mando europeo autónomo, y controlar políticamente las acciones europeas –puesto que las financiaba colateralmente al prestar sus medios, y por lo tanto adquirían un derecho de veto sobre las mismas.

De la postura reactiva, negligente y desconfiada de la Administración Bush frente a la ESDI, se pasó a otra activa, diligente y confiada de la Administración Clinton. Al quedar inscrito explícitamente que en el desarrollo «autónomo» de las capacidades de la UEO habría que evitar las «duplicaciones innecesarias» con la OTAN, los europeos no se dotaban de los medios de los que no disponían, y la dependencia quedaba garantizada. Por otra parte, la OTAN, liderada por Estados Unidos, contribuía a satisfacer superficialmente las aspiraciones europeas de una cierta «visibilidad», siempre que la estructura de mando integrada, a la cabeza de la cual estaba un General norteamericano (SACEUR), permaneciera «*intact*» –William Cohen.

En la Cumbre de la Organización en Bruselas, el 1 de enero de 1994, el Consejo del Atlántico Norte confirmó su responsabilidad en la gestión de crisis –misiones no-artículo 5– y respondió a la solicitud de la UEO en Luxemburgo mediante el concepto, casi teológico, de «*separable but not separate capabilities*», que estarían a disposición del Consejo de la Organización del Tratado de Bruselas en aquellas operaciones en las que los norteamericanos no quisieran participar. En el párrafo 6 del Comunicado final, la OTAN se expresa nitidamente sobre el particular. Declaraba «stand ready to make collective assets of the Alliance available [...] for the WEU operations undertaken by the European Allies in pursuit of their Common Foreign and Security Policy. We support the development of separable but not separate capabilities which could respond to European requirements and contribute to Alliance security [...]». En el párrafo 9 se instruía al Consejo permanente para que estudiara las adaptaciones pertinentes, y en el párrafo 26 se reiteraba: «we have endorsed the concept of Combined Joint Task Forces as a means to adapt the Alliance to its future tasks». El CJTF era el núcleo sobre el que pivotaba toda la reforma de la Alianza, incluida la emergencia de un pilar europeo dentro de la misma.

Tras la Cumbre de Bruselas, la UEO creó un grupo *ad hoc* político-militar para trabajar en el concepto CJTF. El 29 de junio de 1994, la UEO transmitió a la OTAN dos documentos que con-

templaban las modalidades y criterios de los europeos respecto al uso de los medios de la OTAN. Pero en el seno de la OTAN las cosas no transcurrían con tanta sintonía como en la UEO. Los puntos de vista europeo y americano no coincidían en todos los flancos del debate.

La asimetría mayor en los puntos de vista europeo y americano estribaba en que mientras los primeros exigían la identificación permanente en la cadena de mando de la OTAN de los medios de que podría eventualmente hacer uso la UEO, a los segundos esa identificación «europea» les parecía en detrimento de la integridad de esa cadena de mando, por lo que proponían que los elementos humanos y materiales a utilizar en una intervención liderada por los europeos se decidiera «caso por caso», y que la planificación de la operación quedara inscrita en el marco de la OTAN. Esta segunda noción también inquietaba a los europeos, que exigían la afirmación del control político y la dirección estratégica de la UEO en las operaciones que estos emprendieran. Las iniciativas de Berlín determinaron una serie de concesiones mutuas.

En lo que a la Identidad Europea de Seguridad y Defensa se refiere, el párrafo 7 de la Declaración de Berlín es central, ya que contiene el deseado consenso entre europeos y americanos sobre los principios en torno a los cuales debía articularse progresivamente una IESD, siempre con la apostilla «within the Alliance». Así, haciendo uso del CJTF, «this identity will be grounded on sound military principles and supported by appropriate military planning and permit the creation of military coherent and effective forces capable of operating under the political control and strategic direction of the WEU». En el desarrollo posterior de esos principios, Estados Unidos realizaba dos concesiones a sus Aliados europeos a la luz de las discusiones y debates mantenidos entre 1994 y 1996: en primer lugar, los medios de la OTAN que podrían utilizar los europeos quedarían identificados, y de la misma forma lo harían, bajo una fórmula de «double hatting», el personal europeo dentro de la estructura de mando de la Alianza. Pero frente a estas concesiones «formales», los Estados Unidos y los atlantistas recibían una serie de garantías «sustanciales» en cuanto a la primacía política del Consejo del Atlántico Norte (CAN/NAC) en la seguridad europea —«OTAN first»—, en cuanto a que la cesión de los medios de la OTAN a la UEO se operaría mediando una decisión unánime del CAN —«The NAC will approve the release of NATO assets and capabilities for WEU-led operations»—; que quedaría informado del uso de esos medios a lo largo de la operación —«keep itself informed on their use through monitoring with the advice of NATO Military Authorities»—, y mantendría ese uso «under review», lo que «implique bel et bien un certain droit de regard sinon un encadrement de l'UEO par l'OTAN» —Dumoulin. Además, la OTAN llevaría a cabo la planificación militar y las maniobras pertinentes de aquellas misiones identificadas por la UEO como más probables.

Sumado al consenso general sobre la IESD «dentro de la Alianza» el hecho singular de que, por vez primera en un comunicado de la OTAN desde 1990, no se haga ni una sola referencia ni a la Unión Europea, ni a la PESC, ni a la UEO como dispositivo militar de la PESC, se deduce de una manera bastante convincente que el CJTF «seems as much about restraining a European defence identity as enabling one» —Cornish— y que «a tout l'air d'une fausse solution» —Gnesotto. Como muy agudamente ironizó Pascal Boniface, la autonomía que a los europeos aporta el concepto CJTF a la luz de las disposiciones de Berlín es idéntica «a la autonomía que se otorga a un adolescente cuando empieza a utilizar el coche familiar los sábados por la noche».

Mientras la OTAN «otanzaba» a la Unión Europea Occidental desde el punto de vista operativo, la UE firmaba en Amsterdam un nuevo Tratado «pragmático hasta el aburrimiento» —Fernández Fernández— y que no promovía una fusión clara ni a corto plazo entre las organizaciones europeas. El Tratado de Amsterdam supuso frustración primero y sorpresa después. Frustración, ya que lo alcanzado en el ámbito de la defensa no parecía llevar muy lejos. La reforma de la defensa no es menor, pero sí parca si tenemos en cuenta que se trataba de una de las materias que justifican la convocatoria de la CIG, y asimismo es engañosa, ya que un

solo Estado, Gran Bretaña, hacía obstáculo a avances más profundos. 1) Así, a pesar del enorme consenso existente en cuanto a una integración, más o menos rápida, de la UEO en la Unión, el Tratado la pospone *sine die* y se inclina por una de las opciones más conservadoras del documento elevado por la UEO a la Conferencia Intergubernamental (CIG): el mantenimiento de la autonomía de la Organización del Tratado de Bruselas, su refuerzo operativo, y la mejora de los cauces de comunicación con la Unión. 2) En las relaciones entre la UEO y la UE, cambia ligeramente el vocabulario, sin que lo haga sustancialmente el modelo heredado de Maastricht: ahora la UE en vez de «solicita», «recurrirá» a la UEO, y se incluye en el artículo J.7.1 que la UEO provee a la Unión «del acceso a una capacidad operativa». Era la aceptación de las propuestas de conjunto avanzadas por la Presidencia irlandesa, por un lado, y la victoria por imposición de las ideas británicas, por el otro. 3) Replicando también esas propuestas de la Presidencia irlandesa, se reforma el artículo J.4 con lo que la PESC abarcará la «definición progresiva» de una política de defensa común, en vez de «a término». 4) Pero la defensa sigue siendo un campo «vedado», después de haber sido un campo «tabú»: no aplica el voto por mayoría cualificada en ningún caso, ni se introduce ningún mecanismo de flexibilidad en este sentido —ni cooperación reforzada, ni abstención constructiva—, no se acepta la idea de un Protocolo de defensa mutua —facultativo, y propuesto por el Parlamento—, no se deroga el artículo 296 —con lo que se obstaculiza la puesta en práctica de una política común de armamentos—, y se consagra la preeminencia de la OTAN en la defensa común con un lenguaje mucho más expresivo que en Maastricht —«respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros [...]» art. J.7.1. 5) Por último, en lo que sí supone un avance de calado, sorprendente, y hasta original, hay unanimidad entre neutralistas, atlantistas y europeístas en cuanto a que la UE asuma las Tareas Petersberg. Pero esta no fue la sorpresa a la que nos referimos. La sorpresa general se produjo al apreciarse el potencial de estas cláusulas, firmadas sin mucha fe, cuando se les insufló un soplo de voluntad política a partir de 1999, como veremos.

Al concluir la Cumbre de la Unión Europea en Amsterdam y apreciarse sus escasos progresos, la defensa europea parecía haber quedado encajada en la OTAN, desplazada del marco de la Unión; la UEO promovida como pilar europeo de la Alianza Atlántica —y no como brazo militar de la Unión—, absorbida operativamente por esta y con muy poco margen de maniobra, ya que la OTAN rehusó un reparto de labores con la UEO —la primera a cargo de la seguridad colectiva y la segunda a cargo de los conflictos periféricos de baja intensidad: al aprobar la Organización Atlántica una deriva hacia las misiones no-artículo 5 y subarrendar sus medios a la UEO —una vez la OTAN hubiera decidido no intervenir en una crisis—, lo que en realidad se operaba era un «decrecimiento exponencial» del número de ocasiones en que los europeos pudieran intervenir por su cuenta en una crisis, así como un «incremento exponencial» también del número de vetos a que estaría sujeta una intervención europea. En otras palabras, en el tránsito de 1993 a 1996 los americanos habían convencido progresivamente a los europeos de tres tesis fundamentales: que la defensa de Europa continuaba siendo un trabajo exclusivo de la OTAN —lo que equivalía a decir que ni la defensa de Europa era europea ni que toda Europa quedaba defendida de forma homogénea. En segundo lugar, que las acciones militares que la Unión pudiera llevar a cabo en la periferia del continente —gestión de crisis— no justificaban la creación de una organización militar específicamente europea —ya que era la OTAN la que dotaría a los europeos de los medios operativos necesarios. Por último, y puesto que la OTAN permitía la afirmación ambigua de una defensa europea, que correspondía a sus altas instancias contemplar caso por caso cuándo era conveniente que intervinieran los europeos —incluso en las crisis en las que no participara Estados Unidos.

Una nueva ruptura del equilibrio balcánico, en Kosovo, incrementó las presiones europeas por la aplicación de los Acuerdos de Berlín, tanto como aceleró el interés de la OTAN en que eso sucediera: la victoriosa campaña aérea había puesto de manifiesto con grandes titulares los

flagrantes desequilibrios internos de la Alianza, muy especialmente las enormes disparidades tecnológicas entre americanos y europeos. Los europeos sólo fueron capaces de llevar a cabo un tercio de las expediciones aéreas, tan sólo un 20 por 100 de los bombardeos y encontraron enormes problemas para desplegar unas decenas de miles de soldados, menos de un 2 por 100 de su personal militar. Sus lagunas en inteligencia, transporte aéreo, comando, control, comunicaciones y *smart weapons* fueron notorias. Las enseñanzas del conflicto propiciaron dos sinergias: la OTAN aceleró su transformación en Washington, y los británicos dieron un vuelco paradigmático a su política de defensa europea en Saint-Malo.

La ESDI fue una de las cuestiones más debatidas y más elaboradas de Cumbre de la OTAN en Washington. El paquete de principios adoptados en Bruselas, y que dieron lugar al paquete de medidas aprobadas en Berlín, desembocó en Washington en abril de 1999 en tres importantísimos párrafos del Comunicado final –los numerados 8, 9, 10–, el último de los cuales contiene los elementos centrales del llamado «Berlín Plus»: acceso asegurado de la Unión a las capacidades de planificación de la OTAN, la presunción de acceso a capacidades preidentificadas de la OTAN, identificación de una serie de opciones de comando europeo para las operaciones lideradas por la UE, desarrollo del... rol del *Deputy SACEUR* como líder militar en una intervención liderada por los europeos con medios OTAN, y una mayor adaptación del sistema de planes de defensa de la OTAN para incorporar de manera comprensiva la utilización de fuerzas OTAN en operaciones UE. Junto al Comunicado final, el «new» *New Strategic Concept* dedicaba 10 de los 60 párrafos que lo componen a la ESDI, siendo el central el número 30. Del Comunicado y del Nuevo Concepto Estratégico se extraen las siguientes conclusiones, en lo que a la ESDI se refiere: Washington respaldó un modelo de ESDI dentro de la Alianza, dependiente de esta, como parte de la estrategia global para adaptarla a nuevas misiones y mejorar la contribución militar europea en la misma; actuando cuando esta no lo hiciese al completo «when Alliance as a whole is not engaged», centrada en la Unión Europea y no en la UEO, abierta a todos los Aliados europeos no miembros de la Unión, deficitaria en medios particularmente sensibles, y que se correspondía bien con la ESDI resultante de aplicar *stricto sensu* y con pocos matices las objeciones o principios norteamericanos codificados en las 3Ds –*No decoupling, No duplication, No discrimination*. Como ha escrito Oakes «This relationship –entre OTAN y UE– would, in effect, maintain US involvement in, and control of, any EU military operation». Sin embargo, este no fue exactamente el modelo que los europeos se comprometieron a desplegar en Saint-Malo primero y en Colonia después.

La atlantización y promoción de un pilar europeo dentro de la OTAN acaecido en Washington coincidió temporalmente con lo que ha venido en calificarse el «British U-turn» en la defensa europea. En la Cumbre informal de la Unión Europea en Pörschach –Austria–, el Primer Ministro Tony Blair realizó estas espectaculares declaraciones: «A common and foreign security policy for the European Union is necessary, it is overdue, it is needed and it is high time we got on with trying to engage with formulating it». El giro británico modificó profundamente las bases del debate, ya que Reino Unido aceptó a partir de diciembre de 1998 algunas de las tesis de sus socios Francia y Alemania.

En la ciudad francesa de Saint-Malo se ratificó la voluntad de Londres, junto a la ya conocida de París, de dotar a la UE con capacidades militares creíbles. En un párrafo preciso y lleno de sustancia, ambos países subrayaron que: «The Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crisis». La dimensión de este esfuerzo se concretó material e institucionalmente: en cuanto a lo primero, no se trataba en absoluto de que la Unión adquiriera responsabilidades en la defensa colectiva –inaceptable para los neutrales tanto como para GB y que continuaría siendo competencia de los artículos 5 y V del Tratado del Atlántico Norte y del Tratado de Bruselas–, ni sobre la defensa territorial. En cuanto a lo segundo, Francia y Reino Unido afirmaban que mediante la aportación europea «we are

contributing to the vitality of a modernised Atlantic Alliance which is the foundation of the collective defence of its members», pero por otro lado convenían que «Europeans will operate within the institutional framework of the European Union».

Este acuerdo bilateral entre franceses y británicos para incentivar una defensa europea en el seno de la Unión, recibió el respaldo del Consejo Europeo de Viena –12 de diciembre de 1998–, para quedar definidos sus principios en la Cumbre de Colonia –4 de junio de 1999–, un mes y medio después de la Cumbre de la OTAN en Washington. Pero la ESDI aprobada por los europeos en Colonia planteaba un modelo distinto, no antagónico, pero tampoco automáticamente conciliable con el modelo de la OTAN. El *Report* aprobado en Colonia es un acta de afirmación de la autonomía europea respecto a los órganos y mecanismos de adopción de decisiones de la OTAN, sus medios y el modelo de Identidad de Defensa Europeas progresivamente desarrollado en Bruselas (1994), Berlín (1996) y Washington (1999). La cuestión central que oponía al modelo de seguridad europeo propuesto en Colonia respecto al aprobado en Washington es que los europeos no aceptaron la primacía sin condiciones del CAN, tampoco basar su autonomía en la promesa de la posible cesión de medios de la Alianza. En Colonia, los europeos se alejaron de las condiciones norteamericanas a una ESDI con sus parabienes, y contrabalancearon el proceso de *otanización* de la ESDI que se había iniciado, y llevado a cabo con éxito, entre 1993 y 1997. Los americanos se sintieron molestos. Kissinger, en un artículo publicado en el *Washington Post*, analizó que «carried to its logical conclusions, Colonia implies a revolution in the structure of the West: an all-European Chain of command capable of bypassing NATO». El Embajador de Estados Unidos en la OTAN, Alexander Vershbow, declaró que «The Cologne decisions seemed to suggest a desire on the part of the European Union to become the “Option of first resort”, rather than an alternative to NATO». Las críticas norteamericanas fueron introducidas en el proceso de negociación intraeuropeo, lo que fue evidente a partir del Consejo Europeo de Helsinki –10 de diciembre de 1999.

Helsinki aportó los siguientes avances al proceso iniciado en Saint-Malo: precisó el contenido numérico de la fuerza militar europea –de 50.000 a 60.000 soldados–, estableció un calendario concreto para su puesta en pie –2003–, y lo mismo hizo en el terreno institucional: aprobó la composición, las funciones y los procedimientos de los órganos políticos y de seguridad de la Unión –el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar, el *Staff* Militar– y dató exactamente a partir de cuándo iniciarían su funcionamiento –mayo del 2000. Adicionalmente, Helsinki sumó a esa estructura político-militar los órganos específicos encargados de los «aspectos no militares de la gestión de crisis», que se coordinarían con los primeros, y esbozó los criterios según los cuales los aliados europeos de la OTAN no miembros de la Unión y los potenciales miembros de la UE, podrían intervenir en las misiones lideradas por la Unión con medios propios, o haciendo uso de los de la Alianza. Por otro lado, y en esta semántica, Helsinki, a diferencia de Colonia, sí contiene muchas y relevantes consideraciones sobre la OTAN, con lo que el Consejo le restituye en cierta manera la primacía política que parecía haberle detruido durante la Presidencia alemana.

En lo relativo a las relaciones UE-OTAN y la participación en las misiones europeas de los miembros europeos de la OTAN que no lo son de la UE, tanto de las conclusiones como de los anexos referentes a la dimensión de seguridad, se desprende el esfuerzo por suavizar las suspicacias aliadas. Las referencias a la OTAN, dispersas profusamente en uno y otros, forman un cuadro con enunciados que podrían agruparse en cuatro variantes:

a) En la línea del párrafo 27, se acentúa la relevancia de la OTAN, ya que el Consejo decidirá lanzar una operación europea «where NATO as a whole is not engaged», y por otra parte se asegura que «this process will avoid unnecessary duplication and does not imply the creation of a European army»; en otra aproximación, «NATO remains the foundation of the

collective defence of its members, and will continue to have an important role in crisis management» –anexo VI, introducción.

b) La segunda naturaleza de las referencias a la Alianza tiene que ver con el desarrollo de un marco de relación entre ambas organizaciones. En este sentido, la frase programática es «further steps will be taken to ensure full mutual consultation, cooperation and transparency between EU and NATO». Inicialmente, esas relaciones, puntualiza el apartado específico del Anexo, «will be developed on an informal basis, through contacts between the SG/HR for CFSP and the Secretary General of NATO».

c) La tercera variante serviría para garantizar que los avances operativos en el seno de la Unión se producen en sintonía, en beneficio y en complementariedad con los de la OTAN. En primer lugar, «the development of the common European policy on security and defence will take place without prejudice to the commitments under Article 5 of the Washington Treaty [...]»; en segundo lugar, en una tonalidad distinta, la mejora de las capacidades europeas «will enable, for those involved, their full role in NATO and NATO-led operations»; en tercer lugar, los objetivos del Collective Capability Goals –europeo– y del Defence Capabilities Initiative (DCI) –de la Alianza– «will be mutually reinforcing».

d) La cuarta modalidad de interacción se concentra en los mecanismos habilitados para la participación de los Aliados europeos no miembros de la UE en operaciones lideradas por la Unión. El órgano central que propiciaría esa *liaison* entre la Unión y los aliados o futuros aspirantes al ingreso sería el denominado «ad-hoc committee of contributors». En este Comité estarían representados todos los miembros de la Unión, participarían o no en la operación, y aquellos países no miembros que contribuyeran significativamente a la misma.

La Presidencia portuguesa heredó los esfuerzos por fraguar un marco de interacción con la OTAN. El mandato de Helsinki a la nueva Presidencia incluía un punto 3 referente a «propuestas sobre los principios de consulta con la OTAN y recomendaciones sobre modalidades de relación entre la UE y la OTAN». En el *Report* intermedio presentado por la Presidencia al Consejo Europeo de Lisboa –23 de marzo de 2000–, se leía que «with a view to the overall Presidency progress report to Feira, the Council, the POCO –Comité Político– and the interim PSC –Comité Político y de Seguridad– have held discussions on the basis of a Presidency paper on “EU-NATO relations”». El apartado D del *Overall Report* presentado en Feira –20 de junio de 2000– señala someramente que «The Council has identified the principles on the basis of which consultation and cooperation with NATO should be developed. As to modalities, the Council has recommended that the EU should propose to NATO the creation of four “ad hoc working groups” [...]». Principios y modalidades que son explicitados en detalle en el *Appendix 2* adjunto al *Report*. No hay duda que en cuenta a los principios, la preocupación mayor de la Unión es la de que se respete su autonomía y se la trate con igualdad; una preocupación adicional, compartida por ambas organizaciones debido a la disparidad de miembros de una y otra es evitar la discriminación de ninguno de ellos.

La Unión identifica en Feira cuatro áreas prioritarias sobre las que debe iniciarse un diálogo inmediato con la OTAN: 1. Seguridad: la Unión en sus nuevas responsabilidades y la OTAN deben alcanzar un acuerdo que gobierne *inter alia* el intercambio de información y el acceso de funcionarios designados de la Unión y de sus Estados miembros a las estructuras de planificación de la OTAN. 2. Definición de objetivos para la adquisición de capacidades militares: con el fin de efectivamente garantizar que el European Defence Capabilities Initiative (EDCI) y el Defence Capabilities Initiative (DCI) se refuerzan mutuamente para aquellos países de la Unión que lo son también de la OTAN, así como para garantizar la participación de la OTAN en la elaboración del Headline Goal (HG), es necesario un diálogo en este campo. 3. Acceso de la UE a los medios de la OTAN; esto es, completar el CJTF *concept* a la luz de las decisiones adoptadas en Berlín y Washington. 4. Definir arreglos permanentes: una vez establecida de manera definitiva la estructura institucional que tratará las cuestiones de seguridad

en el seno de la Unión, sería conveniente que se regulara la naturaleza de los acuerdos que gobernarán de forma permanente las relaciones entre las dos organizaciones.

Los trabajos llevados a cabo por los 4 *Ad hoc working groups* fueron la base de los progresos efectuados durante la Presidencia francesa de la Unión Europea enfocados a tejer un partenariado estable entre la Unión y la OTAN. En Niza –8 de diciembre de 2000– se aprueba una propuesta europea, a negociar con la Alianza, en la que se subraya la necesidad de aplicar los resultados de la Cumbre de la OTAN en Washington. Construyendo sobre los principios adoptados en Feira, y que guiarían las relaciones entre ambas Organizaciones, en el *Annexo VII* se concretan los arreglos para las consultas en tiempo paz y en tiempo de crisis, y se incluye un apéndice específico sobre la aplicación del Párrafo 10 del Comunicado de Washington, el llamado «Berlín Plus». En este *Annexo VII*, la Unión lanza un detallado esquema sobre los procedimientos que materializarían los compromisos de los tres aspectos principales del proceso iniciado en Bruselas en el año 1994, proseguido en Berlín en el año 96 y concluido en Washington: lo que la UE propone es un acceso irrestricto a los medios de planificación tanto en operaciones en las que se utilicen medios de la OTAN como en las que no; la cesión de medios de la OTAN a petición del Comité Político y de Seguridad de la UE; por último, la Unión aspira a contar con un *Deputy SACEUR* (DSACEUR) con unas competencias definidas, que responda a los requerimientos del Comité Político y de Seguridad cuando este eventualmente le solicite la prefiguración de planes operativos para misiones lideradas por la UE y, una vez adoptada la decisión por el Consejo Europeo de lanzar una operación basándose en una de esas opciones, que active una cadena de mando europea e informe en exclusividad a los órganos de la Unión –y no a los de la OTAN.

Los acuerdos alcanzados en Washington y Niza confirmaban un nuevo equilibrio atlántico que, paradójicamente, apuntalaba el antiguo, aunque mermaba la centralidad de la OTAN a medio plazo: las aspiraciones europeas en el terreno de la seguridad incluidas en el Tratado de Maastricht por presión franco-británica, luego algo remozadas en el de Amsterdam con la inclusión de las tareas Petersberg, concluían donde comenzaban las inversiones en defensa –falta de capacidades europeas–, tropezaban allí donde se erigían las voces de los atlantistas europeos –Londres, Copenhague, Lisboa, Amsterdam– junto a los neutrales, y fracasaban cuando se abordaban unos intereses estratégicos específicos a los europeos –incapacidad de pergeñar un Libro Blanco de la Seguridad–. En cuanto a la OTAN, si aceptaba una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), pero siempre *within the Alliance* –coletilla que se repetía hasta la saciedad en el Comunicado de Berlín y muy especialmente en el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN negociado en Washington. El llamado «Berlín Plus» es, por lo tanto, una victoria pírrica de las dos Organizaciones a un mismo tiempo: al aceptar estos acuerdos los Estados de la Unión Europea confesaban que no podían vivir sin la OTAN en el nuevo panorama estratégico post-guerra fría –como si habían supuesto franceses y alemanes en un principio. Al decidir la OTAN ceder sus capacidades a los europeos –medios, personal y capacidades de planificación–, tanto como abrir paso a un pilar europeo dentro de su seno, confirmaba que su renovación y su permanencia como foro donde se adoptan las decisiones sobre la seguridad euroatlántica sólo era posible mediante una mayor aportación europea, propiciando un reequilibrio en las responsabilidades y la toma de decisiones entre europeos y norteamericanos, y cediendo en el capítulo de que los europeos pudieran lanzar de forma «autónoma» operaciones de mantenimiento de la paz, con o sin los medios de la Alianza –lo que se habían negado a aceptar los más atlantistas en un principio.

Este proceso de reequilibrios políticos e interinstitucionales que terminó en Niza en un empate técnico entre proeuropeístas y atlantistas de pro se ha prolongado en documentos «menores», de seguimiento si se quiere, que certificaban la aplicación práctica de las decisiones adoptadas en esa gran cita europea y esa otra gran cita precedente del atlantismo en Washington, un año antes. Uno de esos documentos «menores», trascendental por cerrar el proce-

so, pero banal por su necesaria aparición –retrasada muchas veces por las críticas de París y de los aliados europeos no miembros de la UE–, es el firmado en Bruselas el 16 de diciembre, y titulado «Declaración conjunta por una nueva era de coordinación entre dos organizaciones multinacionales».

La Declaración conjunta, muy breve, incluye y se vertebra sobre los principios negociados en Helsinki –un partenariado en la gestión de crisis, el deseo de que ese partenariado se funde en consultas mutuas, diálogo, cooperación y transparencia; el respeto a los intereses de los Estados miembros de ambas organizaciones y el respeto también a los principios de las Naciones Unidas–, ratifica el empate técnico entre ambas aproximaciones a la defensa europea a la vez que la convivencia entre europeísmo y atlantismo, ya que los fines que los firmantes se comprometen a poner en práctica son, por un lado, «The European Union is ensuring the fullest possible involvement of non-European members of NATO within the ESDP, implementing the relevant Nice arrangements», y, por otro lado, «NATO is supporting ESDP – Política Europea de Seguridad y Defensa– in accordance with the relevant Washington Summit decisions».

La Declaración supone un final, pues certifica la «casi» conclusión del «Berlín Plus», y supone un principio, ya que inicia en la práctica un *Strategic Partnership* entre la UE y la OTAN, que ha conducido ya a resultados concretos: la UE relevó a la OTAN en Macedonia, y se hará responsable de la situación en Bosnia a partir de mediados de 2004. Para esta misión europea liderada por el Reino Unido, la Unión movilizará a unos 60.000 soldados. Con estos últimos remaches en la coraza de defensa euroatlántica, la Unión Europea, que no es una «potencia coherente» –Brzezinski–, sí ha dejado de ser una «potencia civil».

Pablo S. Blesa Alejo