



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMUNITARIA
ANALIZADA A PARTIR DEL CASO ALEMAN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A ,

MARLENE ZAMARRIPA RUIZ

ASESOR: DRA. ROSA MARIA PIÑON ANTILLON



MEXICO, D. F.

2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres.

*A quienes jamás encontrare la forma de agradecer
el cariño, comprensión y apoyo brindados en los logros obtenidos,
haciendo de este, un triunfo tan suyo como mío,
por la forma en que lo hemos compartido,
y porque mis ideales, esfuerzos y logros
son también suyos e inspirados en ustedes.*

*A mis hermanos Carlos y Francisco "Paco",
por su incondicional apoyo y por estar conmigo siempre.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México,
en especial a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
y al Centro de Enseñanza de Lenguas Extranjeras
por la formación no sólo académica,
sino también humana que he recibido.*

*A mi asesora de Tesis, la Dra. Rosa María Piñón Antillón,
por su disposición y valiosos consejos.*

*A Elizabeth, Diana, Maribel, Mitzi, Gisela y Karina,
por todo lo que hemos compartido, pero sobre todo
por su amistad siempre presente;
porque se que puedo contar con ustedes
y ustedes pueden contar conmigo siempre.*

*Y a todos aquellos que directa o indirectamente
tuvieron algo que ver en la elaboración de esta Tesis*

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Huleac Zamarripa Ruiz

FECHA: 14 de septiembre de 2005

FIRMA: [Firma manuscrita]

Gracias por todo,

Marlene.

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
La Política exterior y de Seguridad Común	
1.1 La PESC y las teorías de la integración.....	6
1.1.1 Integración supranacional: funcionalismo y neofuncionalismo.....	6
1.1.2 La crítica intergubernamental.....	10
1.1.3 La PESC y los nuevos intergubernamentalismos.....	12
1.2 Antecedentes de la PESC.....	16
1.2.1 La Comunidad Europea de Defensa y el Plan Fouchet.....	16
1.2.2 La Cooperación Política Europea.....	17
1.2.3 De la CPE a la PESC.....	20
1.3 La PESC en el Tratado de la Unión Europea.....	24
1.3.1 La toma de decisiones.....	24
1.3.2 Instrumentos de la PESC.....	25
1.3.3 Marco institucional.....	27
1.4 Las aportaciones del Tratado de Ámsterdam.....	30
1.4.1 La estrategia común.....	31
1.4.2 La toma de decisiones.....	32
1.4.3 El Alto representante de la PESC.....	33
1.4.4 La unidad de planificación y alerta rápida.....	34
1.4.5 La seguridad y la UEO.....	34
1.4.6 La financiación de la PESC.....	35
1.5 El Tratado de Niza.....	36
1.6 La Política Europea de Seguridad y Defensa.....	37
1.7 La PESC en la Constitución Europea.....	41
CAPÍTULO 2	
Alemania y la Política Exterior y de Seguridad Común	
2.1 La integración alemana en Occidente.....	45
2.1.1 Alemania, la OTAN y la integración europea.....	45
2.1.2 La cooperación franco-alemana.....	48
2.1.3 Alemania como potencia civil.....	51
2.2. Alemania y el nacimiento de la PESC.....	53
2.2.1 La reunificación alemana y el camino hacia la PESC.....	53
2.2.2 El “factor OTAN” y la visión alemana de la PESC.....	59
2.2.3 Alemania y la formulación de la PESC.....	63
2.3 Alemania, la PESC y la desintegración yugoslava.....	68
2.3.1 El reconocimiento de Eslovenia y Croacia.....	68
2.3.2 Los motivos de Alemania.....	74
2.3.3 Otras iniciativas diplomáticas.....	76
2.3.4 La “normalidad” y el uso del Bundeswehr.....	78

CAPÍTULO 3

Alemania y el fortalecimiento de la PESC

3.1	Alemania y la reforma a la PESC en Ámsterdam.....	82
3.1.1	Capacidad y visibilidad.....	84
3.1.2	<i>Flexibilidad</i> en la toma de decisiones.....	86
3.1.3	La relación UE-UEO.....	87
3.2	El “efecto Kosovo”: el refuerzo de la PESC.....	90
3.2.1	La participación alemana en Kosovo.....	90
3.2.2	Consecuencias de Kosovo para la PESC.....	98
3.3	Cambios en las fuerzas armadas alemanas.....	102
3.3.1	La reestructuración del Bundeswehr.....	102
3.3.2	Los desarrollos recientes.....	108
3.4	Alemania y la Política Europea de Seguridad y Defensa.....	110
3.4.1	El papel de Alemania en el desarrollo de la PESD.....	110
3.4.2	Alemania y el futuro de la PESD.....	115

CAPÍTULO 4

Alemania y la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU.....	119
---	-----

CONCLUSIONES.....	130
-------------------	-----

FUENTES DE CONSULTA.....	135
--------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) representa el difícil compromiso de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) de hablar con una sola voz en la escena internacional. Esta difícil tarea ha sido objeto de críticas por su incapacidad de generar acciones concretas frente a crisis como las generadas por la desintegración de la ex Yugoslavia. Sin embargo, hay que considerar que la PESC es un caso *sui generis* para los observadores de las relaciones internacionales porque manifiesta el desfase de dos naturalezas diferentes: la comercial-supranacional y la político-intergubernamental.

Pero no sólo por ello, sino porque representa una experiencia que no es explicada plenamente por las visiones tradicionales de la política exterior. Las carencias de dichas perspectivas que hacen del Estado su única unidad de análisis, son más evidentes al enfrentarse al estudio de una política que trastoca las formas estatales de llevar a cabo la política exterior de los Estados miembros de la UE. A pesar de ello, la PESC es muy importante para entender el proceso de la integración europea en su fase actual (el proceso de integración más acabado y que más aporta a las Relaciones Internacionales).

Es en esta política en plena construcción donde se han encontrado especiales dificultades para avanzar en la integración. Por ello la PESC constituye una de las facetas más complicadas del proceso de la integración europea. Puede decirse que constituye una disociación en dicho proceso, ya que mientras la integración económica ha sido exitosa, la integración política que implica ceder soberanía en sectores de política exterior, seguridad y defensa, ha sido muy complicada.

Aún así, la necesidad de balancear el peso económico de la UE con un poder político es precisamente uno de los principales argumentos usados por los proponentes de una verdadera política exterior de seguridad y eventualmente, de una defensa común. Pero desde antes de la instrumentación de la PESC se puso en duda el compromiso en torno a una empresa externa común debido a las posibilidades reales de compatibilización que supone la percepción común de un

problema y la interrogante acerca de la voluntad de los Estados miembros de la UE. En el caso de la PESC, la UE parece encontrarse en un dilema entre la acción individual y la acción colectiva por los conflictos que surgen entre la conciliación de los intereses nacionales y los objetivos de la UE, lo que trae consigo que no se logre el sentido de la PESC.

En el primer capítulo de esta investigación se abordará a grandes rasgos la PESC para entender el lugar que ésta tiene en el proceso de la integración europea; desde las aclaraciones teóricas pertinentes, los antecedentes en la construcción de esta política, su inclusión en el Título V del Tratado de la Unión Europea, las reformas a éste (Ámsterdam y Niza), la Política Europea de Seguridad y Defensa y la PESC en la Constitución Europea. En este contexto, en el ámbito de los Estados miembros de la UE, el caso de Alemania es determinante para entender los altibajos en el desarrollo de la PESC desde la óptica de uno de los países que más ha impulsado la integración europea, si no es que se trata del mayor impulsor de este proceso.

Por ello, a partir del segundo capítulo se tratará de analizar la PESC a partir del caso alemán para entender que factores han hecho avanzar y retroceder en la construcción y desarrollo de esta política europea, desde el punto de vista de ese país. Como se sabe, desde la posguerra, luego de la dramática experiencia de las dos guerras mundiales (y precisamente debido a ello) Alemania Occidental se definió como una potencia de paz. La República Federal como ningún otro país europeo sufrió las consecuencias de los conflictos bélicos, de ahí que para superar su división y la de Europa misma en la era de la posguerra haya impulsado la integración europea.

La membresía de Alemania en las organizaciones europeas que fueron fundadas después de 1945, en particular en la que fue conocida primero como la Comunidad Económica Europea, que después se convirtió en la Comunidad Europea y en 1993 en la Unión Europea, reflejó un entusiasmo genuino entre la población alemana por la integración europea. Dado que el nacionalismo alemán estaba totalmente desacreditado en la era de la posguerra, el ideal de Europa

ofreció una alternativa cuyas características distintivas eran la amistad y la cooperación internacional en lugar de la rivalidad y la guerra. Esta idea fue expresada particularmente en la amistad fundada entre la República Federal y Francia, el país que una vez había sido caracterizado como *Erbfeind* (enemigo tradicional) y que fue fundamental para la integración alemana en Occidente.

Esto trajo consigo la rehabilitación internacional de Alemania Occidental y su transformación en una sociedad democrática y en una potencia civil, ya que dada la experiencia alemana en el uso de los instrumentos tradicionales de poder, la clase política llegó al consenso de la necesidad de reemplazarlos con la cooperación supranacional, incluyendo ceder un grado de soberanía nacional a instituciones multilaterales en las que Alemania ha privilegiado desenvolverse. Esta investigación atestigua que el rasgo de potencia civil ha persistido (a pesar de que Alemania ha debido asumir una mayor responsabilidad militar en asuntos internacionales) así como el continuo compromiso de Alemania con la integración europea, del que la PESC es parte fundamental.

La institucionalización de la PESC en el Tratado de Maastricht se dio en 1992, fecha muy cercana a la reunificación alemana (1989-1990), lo cual indica que Alemania aprovechó la reunificación para reforzar la dinámica europea de la integración. La reunificación alemana no llevó a la República Federal a formular una política exterior más definida en términos nacionales, por el contrario, Alemania reforzó su compromiso de profundizar el proceso de integración de la Europa comunitaria. Sin embargo, como se verá en esta investigación, el papel que Alemania ha jugado en el desarrollo de la PESC ha oscilado entre dos posiciones que pudieran parecer irreconciliables.

Por un lado, Alemania junto con Francia ha sido el gran promotor de la PESC (a pesar de los recientes esfuerzos británicos) como parte de la profundización de la integración europea, que está en el corazón de la razón de Estado de Alemania desde la posguerra, pero a diferencia de Francia, la República Federal no busca una independencia europea en materia de seguridad, por el contrario, para Alemania la OTAN es parte fundamental de la seguridad europea y de la buena

relación con Estados Unidos, por ello, una política europea de seguridad y defensa no debe oponerse a la Alianza Atlántica, sino complementarla. De ahí que a pesar de que Alemania ha impulsado el desarrollo de la PESC para lograr la integración política europea, su voluntad en torno al desarrollo de esta política haya sido por momentos cuestionada.

Por ello se revisará la posición alemana en los conflictos europeos de los años noventa (desintegración yugoslava), pues estos conflictos no sólo dan testimonio de avances y retrocesos en la construcción de la PESC en la etapa que prevalece hoy en día, sino también de líneas de continuidad y cambio en la política exterior alemana. A Alemania no le ha sido fácil su papel en la prevención de las crisis y la solución de conflictos internacionales pues ha presentado dificultades al definir su posición en situaciones de conflicto.

La República Federal en ocasiones ha asumido sus posiciones en formas muy condicionadas por el protagonismo del pasado, ha apelado a decisiones individuales a pesar de privilegiar desenvolverse en estructuras multilaterales. Como se verá en el segundo capítulo de esta investigación, Alemania adquirió gran protagonismo a raíz de la desintegración yugoslava, pues se argumentó que provocó una división entre los entonces doce miembros de la UE al pronunciarse unilateralmente por los reconocimientos de Eslovenia y Croacia. En esa ocasión, (como se ha hecho una constante en los últimos años) la coordinación política estuvo ausente en virtud de las divergencias en la caracterización del conflicto.

Si bien, se ha evidenciado la voluntad alemana de balancear la independencia de Estados Unidos con el apoyo incondicional a este. Así, en Kosovo Alemania apoyó la presión militar aliada e impulsó iniciativas diplomáticas en un intento por reconciliar y balancear esas orientaciones básicas de política exterior. Ante la ausencia de una coordinación en materia de política exterior y de seguridad entre los miembros de la UE, Alemania ha oscilado entre el apoyo a las intervenciones armadas y la búsqueda de soluciones por vías diplomáticas, en un intento de que sea esta última la que prevalezca al interior de la UE, pero eso no la ha excluido de desear ver a la UE actuar autónomamente.

Como se verá en el tercer capítulo de esta investigación, a raíz de ese conflicto y de la debilidad política y militar que Europa demostró, Alemania impulsó la construcción de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en la estructura de la PESC, para dotar a la UE de medios creíbles para tomar acciones autónomas en respuesta a crisis internacionales, ya que desde la perspectiva alemana la PESD yace en la lógica de la unificación política de Europa (de la que la reunificación alemana es el núcleo).

Pero además, es evidente la necesidad de consolidar la Unión Política en Europa como un instrumento de cooperación y decisión. A la par de esto, el ejército alemán ha tenido que pasar por un proceso de transformación para adecuarse a los nuevos parámetros de seguridad ya que el establecimiento de una PESD y la evolución hacia una integración más general no sería posible sin la contribución militar alemana, que implica asumir una mayor responsabilidad internacional.

Esto parte de la lógica de los líderes alemanes que consideran el desarrollo de la PESC como necesario para asegurar que los países de Europa dispongan de una serie de instrumentos eficiente para salvaguardar sus intereses comunes. Europa no será capaz de enfrentarse con desafíos regionales y globales, o aún ser tomada seriamente en sus puntos de vista hasta que pueda hablar con una voz en áreas de política exterior, de seguridad y de defensa.

Si se dice que la voz de Europa sólo se escuchara en los asuntos internacionales si es una voz única, una implicación lógica es que debería de haber un asiento único para la UE en el Consejo de Seguridad de la ONU, un desarrollo que reforzaría en gran medida a la PESC pero que Gran Bretaña y Francia, miembros permanentes del Consejo de Seguridad parece poco probable que apoyen. Y si bien Alemania por mucho tiempo se ha mostrado entusiasta con la idea, por ser esta una opción poco viable, el gobierno federal se ha inclinado por un lugar permanente para Alemania, como se verá en la última parte de esta investigación.

1. La Política Exterior y de Seguridad Común

1.1 La PESC y las teorías de la integración

Como objeto de estudio, la Política Exterior y de Seguridad Común es muy complejo, por ello, el marco teórico que se necesita para abordar la PESC no puede desvincularse del análisis de la Unión Europea en general. No se pueden considerar las características de la acción exterior de la UE sin tener en cuenta la singular naturaleza de esta. Sin embargo, no ha habido casi ninguna conexión entre las teorías que examinan el sistema político comunitario y los análisis de la actuación conjunta en política exterior de los países comunitarios.

Ello ha tenido consecuencias negativas para la determinación de la actuación exterior europea, que ha debido construirse en un contexto de vacío teórico. A continuación se revisarán las "teorías de la integración supranacional", para entender la desvinculación entre éstas y los análisis del mecanismo de coordinación de las políticas exteriores de los Estados comunitarios; así como el giro intergubernamental del proceso de la integración europea (que marcó los antecedentes claros de la PESC); y los "nuevos intergubernamentalismos", que intentan proporcionar elementos para entender mejor la naturaleza de la PESC.

1.1.1 Integración supranacional: funcionalismo y neofuncionalismo

Como antecesor del neofuncionalismo, la teoría más influyente en los primeros años de la integración europea, el funcionalismo fue creado por David Mitrany en los años de entreguerras como un método para la creación de "un sistema de cooperación y paz". El enfoque de Mitrany era una estrategia, no era una teoría. La clave del proceso de integración es la existencia de problemas técnicos y de alcance transnacional que los Estados, actuando aisladamente son incapaces de solucionar. La propuesta de los funcionalistas es la creación de una densa red de organizaciones, cada una con funciones y cometidos específicos, de forma que entre los Estados se genere una cooperación funcional que impida la guerra.¹

¹ Carlos Closa, *Sistema político de la Unión Europea*, Editorial Complutense, España, 1997, pp. 169-170.

Se gestaría así un "sistema aterritorial de transacciones", encargado de satisfacer (con la colaboración de los gobiernos estatales y de las poblaciones de los distintos Estados) las necesidades básicas de los ciudadanos. Así, poco a poco surgiría entre los ciudadanos de los Estados participantes en el experimento, la conciencia de estar vinculados a los demás por una red cada vez más densa de intereses comunes. De este modo, la percepción de que las organizaciones son útiles para satisfacer las necesidades cotidianas llevaría a una transformación en las actitudes de los individuos, se daría un "proceso de aprendizaje".

En dicho proceso se produciría una paulatina transferencia de las lealtades (hasta entonces concentradas en los respectivos gobiernos) hacia las distintas organizaciones internacionales encargadas de la satisfacción de intereses. Mediante este método, y a partir del desarrollo de la conciencia de las ventajas de la cooperación internacional, se eliminarían las actitudes ultranacionalistas irracionales que, según el análisis funcionalista, son un factor fundamental en el estallido de conflictos internacionales violentos. Pero Mitrany insistió en la necesidad de limitar el poder de dichas organizaciones.

Había que preservar su carácter funcional-sectorial, con objeto de evitar que llegaran a convertirse en superestados, en cuyo caso podrían actuar de forma mucho más peligrosa para la paz mundial que los propios Estados nacionales. Las distintas organizaciones se legitimarían en la medida en que fuesen capaces de satisfacer las necesidades de la población, la coordinación entre ellas conduciría a la constitución de una red internacional capaz de ofrecer soluciones a problemas específicos, garantizando así la convivencia pacífica entre los distintos Estados.² No obstante, el modelo funcionalista de Mitrany no preveía, al menos a medio plazo, la desaparición del actual sistema de Estados.

Éstos no debían desaparecer, participarían en la gestión de las organizaciones supranacionales. No se trataba de ceder soberanía, sino de compartirla (con los demás Estados participantes), según las necesidades que requiriera el desempeño de una tarea concreta. Estas ideas constituyen el antecedente de la escuela

² Francesc Morata, *Unión Europea, procesos, actores y políticas*, Editorial Ariel, España, 1999, p. 109.

neofuncionalista, de gran influencia en la construcción política europea. El objetivo de la teoría neofuncionalista es proponer, a partir del análisis de la realidad europea, un método para llegar al mismo objetivo que los movimientos federalistas: la construcción de una entidad territorial formada por los Estados participantes en el proceso de integración y una autoridad centralizada.

“El federalismo era una opción que permitiría al mismo tiempo la unidad y la diversidad. El movimiento debía orientarse hacia la creación de una organización europea *supranacional*, que creara una autoridad federal que consistiera en: 1) un gobierno responsable de los individuos y los grupos; 2) una suprema corte que solucionara controversias entre los Estados de la federación; y, 3) una fuerza policial armada bajo el mando de la federación, que tendría que hacer efectivas las decisiones de ésta sin perjuicio de una organización de seguridad mundial”.³

Estas metas son evidentes en la definición de Ernest Haas (el principal exponente de la teoría neofuncionalista) del proceso de integración: "La integración política es el proceso por el cual los actores políticos de diferentes entornos nacionales son llevados a trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen la jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes. El resultado final de un proceso de integración política es el de una nueva comunidad política, sobreimpuesta sobre las comunidades políticas preexistentes".⁴

La creación de la primera de las tres comunidades europeas, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), es un buen ejemplo de la combinación del método funcionalista y los objetivos federales usados por Monnet. La integración gradual de diferentes sectores de la actividad económica para crear una interdependencia de intereses entre los Estados participantes está inspirada en el método funcional propuesto por Mitrany. La meta federal del proyecto de Monnet también era explícita: en la "declaración Schuman" se planteaba el objetivo de alcanzar una federación europea indispensable para la preservación de la paz.

³ Alejandro Chanona, "El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional", en Roberto Domínguez y Alejandro Chanona (coord.) *Europa en transformación*, Plaza y Valdez, México, 2000, p. 163.

⁴ Citado por Nicolás Mariscal, *Teorías políticas de la integración europea*, Tecnos, España, 2003, p. 138.

En la teoría neofuncionalista el objetivo federal es claro. El Estado-nación es considerado inadecuado y se asume una meta federal, no la de unas meras "transacciones aterritoriales descentralizadas", como los funcionalistas. La estrategia de la integración, en cambio, debe mucho a la estrategia funcionalista. Tanto la lógica expansiva, como el énfasis en el cambio de actitudes de los individuos como base del proceso, fueron asumidas por el neofuncionalismo. Como los funcionalistas, los neofuncionalistas consideraban que la integración es un proceso gradual y acumulativo, que tiene lugar mediante el establecimiento progresivo de vínculos entre los distintos sectores socioeconómicos.

No obstante, hay diferencias de matiz importantes. El neofuncionalismo traslada la identificación del agente del proceso de integración. El funcionalismo había argumentado que el éxito de la integración dependía de la transferencia de las lealtades de los individuos a los nuevos centros de autoridad funcional. El neofuncionalismo pone énfasis en el talento creativo de las elites, y en particular, en la fuerza transformadora que podrían tener las demandas de solución planteadas por grupos de interés a nivel supraestatal.⁵

El elemento analítico central del neofuncionalismo es la noción de spillover ("desbordamiento"), concepto con el que se intenta explicar la expansión horizontal (intersectorial) del proceso de integración. En un primer momento, el spillover tendría lugar entre sectores técnico-económicos afines. La integración en un sector determinado necesitaría, para convertirse en óptima, la integración de sectores adyacentes.

Esta es una dinámica concebida como la consecuencia del alto nivel de interdependencia entre los diferentes sectores de las economías industrializadas modernas. Pero la integración de los sectores técnico-económicos acabaría "desbordándose" al terreno de lo sociocultural (lo que llevaría a la creación de una nueva identidad europea) y de lo político, alcanzando incluso las delicadas áreas de la seguridad y la defensa que, según las predicciones neofuncionalistas, serían gestionadas en un nivel europeo y no nacional.

⁵ Carlos Closa, *op. cit.*, pp. 171-172.

Sin embargo, la creación del mecanismo de la Cooperación Política Europea (CPE), antecedente de la PESC, tuvo lugar en 1970. Hasta entonces, los intentos de coordinar las políticas exteriores de los Estados comunitarios habían fracasado. Cuando por fin se tomó la decisión de crear la CPE, el proceso de la integración europea, con veinte años de vida, había tomado un rumbo muy diferente al previsto por los "padres fundadores" de las Comunidades Europeas.

Así, el impulso federalista inicial perdió fuerza frente al férreo control del proceso por parte de los gobiernos nacionales. A consecuencia de ese cambio, las explicaciones proporcionadas por las "teorías de la integración" se vinieron abajo y se produjo un estado de vacío teórico. En este contexto nació la CPE, un mecanismo marcado por el giro intergubernamental del proceso de la integración europea, que constituyó una crítica a las teorías supranacionales.

1.1.2 La crítica intergubernamental

El giro intergubernamental del proceso de integración (que incluyó la instauración del mecanismo de la Cooperación Política Europea) contradecía los supuestos defendidos por las "teorías de la integración supranacional", y particularmente por el neofuncionalismo. Esa contradicción fue señalada, entre otros, por el académico estadounidense Stanley Hoffmann, considerado el mayor exponente de la crítica "intergubernamental" a los modelos teóricos basados en la supranacionalidad.

En realidad las aportaciones de Hoffmann al debate sobre la integración europea (realizadas a partir de mediados de los sesenta, coincidiendo con el "giro intergubernamental"), no constituyeron una teoría, sino más bien una "anti-teoría". Eran un conjunto de críticas a los modelos de la integración supranacional, formuladas a partir de los supuestos clásicos del realismo sobre la configuración y la dinámica del sistema internacional. Las principales críticas de Hoffmann al neofuncionalismo pueden resumirse en tres puntos:⁶

⁶ Mónica Salomón, "La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los *nuevos intergubernamentalismos*", en www.cidob/Castellano/Publicaciones/Publicaciones/Afers/45-46salomon.html-101k

- En primer lugar, Hoffmann negó que el proceso de integración pudiera conducir a una situación en la que los Estados dejaran de ser la principal unidad política del sistema comunitario. En este sentido, subrayó el importante control que ejercen los gobiernos sobre la dinámica comunitaria, muy por encima del que disponen otros actores del proceso (grupos de interés o tecnócratas, por ejemplo). Señaló también lo erróneo de la predicción neofuncionalista sobre una "transferencia de lealtades" desde los gobiernos a las instituciones comunitarias, por parte de las ciudadanías nacionales.

- La segunda crítica de Hoffmann al neofuncionalismo apunta a la ignorancia (o indiferencia) por parte de los autores de esta escuela a la distinción entre los temas de "baja política" (temas técnico-económicos directamente relacionados con el bienestar de la población) y los de la "alta política" (relacionados con la propia supervivencia del Estado, como por ejemplo, la política exterior o la defensa). Si bien para gestionar asuntos de "baja política" los gobiernos europeos (en el marco del proceso de integración) han dado luz verde a la creación de órganos centrales encargados de formular estrategias comunes, esto ha sido difícil en temas de "alta política". En los terrenos técnico-económicos, la interdependencia hace prevalecer la solidaridad sobre la competencia. Por ello, resulta factible la integración económica. En cambio, en el ámbito de la "alta política" los gobiernos difícilmente aceptan crear órganos comunes supranacionales que identifiquen la convergencia de intereses. En congruencia ello, la integración económica no es susceptible de "multiplicarse" automáticamente hacia la esfera de lo político, sino que actúa contra la integración política. Para Hoffmann, al fortalecer las economías de los Estados europeos, el proceso de integración aumentó su margen de autonomía política y actuó como un elemento de desánimo para la integración política.

- La tercera reprobación subraya la falta de atención del neofuncionalismo a la importancia del contexto internacional en el desarrollo del proceso de integración comunitario. Para Hoffmann, la configuración del sistema internacional bipolar propio de la Guerra Fría favorecía poco la integración política europea (el liderazgo de Estados Unidos en el bloque occidental lo hacía poco conveniente). Implícitamente Hoffmann admitía que en otro contexto los Estados europeos sí podrían verse incentivados para avanzar hacia la integración política.

Además del colapso de las teorías, el giro intergubernamental del proceso de construcción europea de mediados de los sesenta provocó una paralización de la actividad comunitaria, una "euroesclerosis" de la que las Comunidades Europeas no se recuperaron hasta mediados de los ochentas. Desde dicha década, con el relanzamiento de la integración europea, el estado del campo de las "teorías de la integración" es muy diferente a la situación de vacío teórico, ya que se produjo una importante revitalización correlativa a la del proceso comunitario.

Entre las distintas conceptualizaciones recientes sobre la naturaleza de la Unión Europea, hay un grupo de teorías que está teniendo cierta influencia en los análisis de la PESC y que es clasificado como "nuevos intergubernamentalismos". A pesar del nombre, sus autores suelen subrayar sus intenciones de superar la separación de los enfoques de la supranacionalidad y el intergubernamentalismo, tradicionalmente enfrentados, recuperando elementos válidos de la teoría neofuncionalista e integrando las críticas intergubernamentales.

1.1.3 La PESC y los nuevos intergubernamentalismos

Las propuestas de los nuevos intergubernamentalismos ayudan a comprender mejor el fenómeno de la coordinación en política exterior, integran a la PESC a su explicación del sistema político de la Unión Europea en tanto que presentan al mecanismo como un aspecto más del proceso comunitario y regido por la misma lógica subyacente a éste. La PESC deja de aparecer como un elemento contradictorio al resto del sistema comunitario.

Si bien, se entiende que la PESC tiene especificidades por tratarse de un área del sistema político comunitario en la que los intereses de los Estados convergen en menor medida que en otros ámbitos. El sistema político (o régimen internacional) de la Unión Europea puede definirse, a partir de las propuestas de los nuevos intergubernamentalismos por tres elementos fundamentales: el protagonismo del Estado, la relación simbiótica entre Estados e instituciones, y un estilo de toma de decisiones basado en la supranacionalidad.⁷

⁷ *Idem.*

El Estado como protagonista del sistema político europeo.

La primacía del actor estatal en el sistema político de la Unión Europea, derivada del papel protagonista del Estado en las relaciones internacionales es el punto de partida de la explicación de los "nuevos intergubernamentalismos" acerca de la lógica del sistema. En particular, se insiste en que las grandes reformas "constitucionales" que afectan el destino del proyecto comunitario se han negociado en las correspondientes conferencias intergubernamentales.

Ese ha sido el método empleado por el Acta Única Europea, el Tratado de la Unión Europea y las reformas de éste. A partir de un análisis pormenorizado de las negociaciones del Acta Única Europea, Andrew Moravcsik concluyó que las posiciones de los tres Estados con mayor peso en la UE (Francia, Alemania y el Reino Unido) son las que determinan los resultados finales de las conferencias; la influencia de los actores no gubernamentales es mucho menor.⁸

Ese predominio de los Estados (sobre todo de los "grandes") se extiende a la vida cotidiana de la UE, en la que el principal legislador sigue siendo el Consejo de Ministros, y en la que las grandes decisiones, en todos los ámbitos, acaban por tomarse en el Consejo Europeo. No obstante, el Estado que describen los análisis de los "nuevos intergubernamentalismos" no es el Estado realista tradicional sino un "Estado activo, capaz de aprender, de adaptarse y de cambiar en el marco de las limitaciones y oportunidades institucionales y normativas que le ofrece, de una manera altamente desarrollada, la Unión Europea".⁹

La simbiosis Estados-instituciones.

A pesar de destacar la primacía de los Estados en el proyecto comunitario, los "nuevos intergubernamentalismos" no niegan el notorio papel de las instituciones comunitarias. Todas ellas, a lo largo del tiempo, han ganado competencias e influencia, es evidente que la mayoría no ha dejado de aumentar su actividad e importancia. Lo que no ha tenido lugar es la transferencia de lealtades de los

⁸ Laura Cram, "Reconciling theory and practice", en Laura Cram, Desmond Dinan y Neil Nugent (editores), *Developments in the European Union*, Saint Martin Press, Nueva York, 1999, p. 13.

⁹ Mónica Salomón, "La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los *nuevos intergubernamentalismos*", en www.cidob/Castellano/Publicaciones/Publicaciones/Afers/45-46salomonn.htm-101k

ciudadanos europeos (desde sus gobiernos nacionales a las instituciones comunitarias) prevista por el neofuncionalismo.

De hecho, si las instituciones se han fortalecido con los años, los Estados también. Esta situación paradójica lo es sólo aparentemente. Paul Taylor (autor intergubernamentalista) desarrolló el argumento de que, en el proceso comunitario "el Estado y la organización internacional se refuerzan mutuamente" y mantienen una relación que puede calificarse de "simbiótica", de modo que "cuánto más alto es el grado de intergubernamentalismo, es mayor el grado de integración que puede tolerarse; cuanto mayor es el grado de integración, más fuertes son las manifestaciones de intergubernamentalismo".¹⁰

En el mismo sentido, por su parte, el historiador económico Alan Milward también hizo referencia al mutuo reforzamiento de las Comunidades y sus Estados miembros. A partir de su análisis de la historia económica europea desde 1945, Milward sostiene que la Comunidad Europea (CE) ha sido un elemento indispensable de la construcción del Estado-nación de la posguerra, y no su antítesis. La obra en la que Milward desarrolla estos argumentos se titula precisamente *The European Rescue of the Nation-State*.¹¹

Según el análisis de los "nuevos intergubernamentalismos", los Estados siguen siendo los principales detentadores de la soberanía y más que traspasarla a las instituciones comunes a medida que tiene lugar el proceso de aprendizaje de la población, la comparten con los demás Estados. Para Robert Keohane y Stanley Hoffman, la Comunidad "es un experimento de soberanía mancomunada (pooling sovereignty), no de transferencia de esta de los Estados a las instituciones supranacionales".¹²

No obstante, el concepto de supranacionalidad desarrollado por Hass sigue siendo relevante. En la versión del intergubernamentalismo de Moravcsik, si bien se admite que hay cierta cesión de soberanía a las instituciones comunitarias se

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Ben Rosamond, *Theories of European integration*, Macmilland, Inglaterra, 2000, pp. 138-139.

¹² Francesc Morata, *op. cit.*, p. 119.

insiste, sin embargo, en que los gobiernos no transfieren una autoridad total (open ended) a las instituciones centrales, sino que supervisan su actuación cuidadosamente en sus tareas de ejecución.

El estilo de toma de decisiones.

Contra la afirmación de los "nuevos intergubernamentalistas" de que son los Estados, y no las instituciones, quienes dominan el proceso, se podría argumentar que, a lo largo de los años, la toma de decisiones por mayoría se ha ido extendiendo, lo que socava la autoridad de los gobiernos y favorece la mediación de las instituciones. Sin embargo, para los "nuevos intergubernamentalismos" no hay contradicción entre el dominio del proceso por parte de los Estados y la prevalencia de la toma de decisiones por mayoría.

Keohane y Hoffmann consideran el proceso político comunitario un "intergubernamentalismo supranacional". Con el término "supranacional" se refieren a la toma de decisiones por mayoría, a la primacía del derecho comunitario sobre los derechos internos y a la supervisión del Tribunal de Justicia de la actividad comunitaria, y no identifican (como el neofuncionalismo en su primera etapa) la "supranacionalidad" con la "meta federal".¹³ Además, como en el caso de la PESC, las decisiones más importantes tienden a tomarse por consenso, con lo que el intergubernamentalismo prevalece.

En el funcionamiento y las características de la PESC prevalecen hasta ahora los rasgos intergubernamentales que definían a la CPE y sus antecedentes, por ello no es extraño que la PESC sea un mecanismo de coordinación de políticas exteriores de carácter intergubernamental a pesar de incorporar elementos supranacionales. Dicho carácter se ha venido forjando, como se verá a continuación, durante las distintas etapas de la construcción europea, pues los conceptos de unión política, de política exterior común o de defensa común se han incluido en el orden del día de los distintos proyectos políticos, y como se verá con detalle a partir del segundo capítulo de esta investigación, con un especial protagonismo alemán en este proceso.

¹³ Ben Rosamond, *op. cit.*, p. 142.

1.2 Antecedentes de la PESC

1.2.1 La Comunidad Europea de Defensa y el Plan Fouchet

El proceso de construcción comunitaria desarrollado, como se sabe, a partir de la integración económica sectorial, tuvo que vérselas ya en sus orígenes con dos materias cruciales para los gobiernos europeos: la diplomacia y la defensa. Una vez iniciado el proceso que conduciría a la CECA, con la Declaración Schuman (9 de mayo de 1950), Europa occidental se vio enfrentada a un problema pendiente desde el final de la Segunda Guerra Mundial: el rearme alemán. La presión de Estados Unidos en favor de dicho rearme comportó la propuesta (24 de octubre de 1950) por parte del primer ministro francés, René Pleven, de crear un ejército europeo amparándose en la lógica integracionista.¹⁴

Este plan, objeto de negociaciones entre los seis Estados miembros de la CECA entre 1950 y 1952, se concretó en el Tratado de París (1952) que creaba la Comunidad Europea de Defensa (CED). El corolario de la CED era un proyecto político destinado a crear una estructura federal o confederal presentando en 1953 la “Comunidad Política Europea” que preveía la creación de una Asamblea Parlamentaria bicameral, un Consejo Ejecutivo Europeo, un Consejo de Ministros y un Tribunal de Justicia. Las competencias de la Comunidad Política eran muy amplias y absorberían con el tiempo la CECA y la CED.

No obstante, este proyecto nunca vio la luz tras ser rechazado por la Asamblea Nacional francesa en 1954. La no ratificación del Tratado de París por la Asamblea Nacional francesa tuvo dos consecuencias: por una parte, el proceso de integración comunitaria se concentró en la dimensión económica y por otra parte, la entrada de la República Federal de Alemania en la OTAN hizo de Estados Unidos pieza imprescindible para la seguridad de los europeos.¹⁵ Habría que esperar a que la idea de reforzar la cooperación política resurgiera bajo la égida del presidente francés Charles de Gaulle.

¹⁴ Esther Barbé, “La PESC: desafíos políticos y límites institucionales”, en Esther Barbe (coord.) *Política exterior europea*, Editorial Ariel, estudios europeos, España, 2000, p. 108.

¹⁵ *Ibidem*.

Entre 1961 y 1962 el diplomático francés Christian Fouchet delineo un plan. Se comenzaba a hablar de un “Tratado sobre la Unión de Estados”. Por este medio la cooperación entre los Estados desembocaría, en primer lugar, en la elaboración de una política exterior unificada. De esta manera se reforzaría la seguridad de los Estados miembros ante la amenaza de cualquier agresión exterior. Para lograr este objetivo se necesitaría una dosis mínima de coordinación de las políticas nacionales de defensa.

La idea se amplió hasta sugerir que, con el paso de un tiempo razonable, el Tratado sobre la Unión de Estados debería incorporar a las Comunidades Europeas existentes. Aunque este esquema pudiera parecer ambicioso y positivo para el futuro de la integración europea, recibió la desconfianza de los demás miembros, los cuales intuyeron que tenía una carga demasiado fuerte de intergubernamentalismo. Se prefería, en cambio, continuar con la línea basada en la soberanía compartida de las Comunidades. Por separado, se optó por conservar el vínculo con Estados Unidos y asegurar la defensa de Europa mediante los mecanismos de la OTAN.¹⁶

1.2.2 La Cooperación Política Europea

Las dos experiencias citadas condicionaron el nacimiento de la CPE en los años setenta. Con un orden del día centrado en el relanzamiento del proceso de integración (realización del Mercado Común y presupuesto comunitario) y con la vista puesta en la primera ampliación, el Consejo Europeo de la Haya de diciembre de 1969 encargó al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores un informe sobre “la mejor manera de realizar progresos en la perspectiva de la ampliación”, incluyendo los temas de política exterior.

La declaración final del Consejo hacía un llamado a “una Europa unida capaz de asumir sus responsabilidades mundiales”. Resultado de ello fue la adopción del Informe Davignon o de Luxemburgo (27 de octubre de 1970), por el que los Seis

¹⁶ Joaquín Roy, “El teléfono de Europa: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)”, en Joaquín Roy y Roberto Domínguez (coord.), *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, Editorial Plaza y Valdez, México, 2001, p. 130.

ponían en marcha un mecanismo intergubernamental para cooperar en materia de política exterior. El nacimiento de la CPE estuvo vinculado a la política francesa deseosa de erosionar el liderazgo de Estados Unidos en el terreno diplomático, mediante la creación de una "segunda voz" en el bloque occidental.

El Informe de Luxemburgo comportó la creación de un mecanismo de coordinación diplomática entre los ministerios de Asuntos Exteriores de los miembros de la CE (reuniones ministeriales, un Comité Político formado por los directores de asuntos políticos). Según dicho Informe, la CPE debía perseguir tres objetivos: desarrollar una red de información, armonizar los puntos de vista y "cuando ello parezca posible y deseable", concertar acciones comunes. Lo que después se definió como *communauté d'information y communauté d'action*.¹⁷

Desde su nacimiento como simple compromiso político, hasta su inclusión en un texto jurídico (Título III del Acta Única, titulado "Disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior"), la CPE sufrió un desarrollo notable. En 1987, cuando entró en vigor el Acta Única, ya se podía hablar de tres etapas en la vida de la CPE.¹⁸ La primera de ellas (1970-1974) es el período de puesta en marcha de la maquinaria. De ahí que el procedimiento de trabajo ocupe una parte importante de las energías. Así, el Informe de Copenhague, adoptado en 1973, mejoraba los mecanismos de coordinación con el aumento de las reuniones ministeriales y con el establecimiento de la red COREU.

Dicha red fue muy importante porque permitió el intercambio rápido y seguro, vía telex, de la información, proyectos y propuestas necesarias para el trabajo común. La incipiente diplomacia de los Nueve se vio favorecida por la política de la *détente* entre Estados Unidos y la Unión Soviética. La crisis del petróleo puso de manifiesto tanto las divergencias entre los europeos, como los tímidos inicios de una política europea en el Medio Oriente (Diálogo Euro-Árabe) al margen de Estados Unidos. Ello ocasionó presiones de Washington sobre sus aliados más fieles en Europa en contra del desarrollo de la CPE.

¹⁷ Instituto Español de Estudios Estratégicos, *La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea*, ministerio de Defensa, España, 1995, p. 22.

¹⁸ Esther Barbé, "La PESC: desafíos políticos y límites institucionales", en Esther Barbé, *op. cit.*, p. 109.

La segunda etapa (1974-1979) es una época positiva para la diplomacia de los Nueve, tanto por la práctica como por la progresiva disminución de las reticencias de algunos socios europeos sobre la CPE. El optimismo comunitario del momento (elecciones al Parlamento Europeo, Sistema Monetario Europeo) facilitó la aproximación entre la Comunidad (instrumento económico) y la CPE (instrumento político). En el terreno de las actuaciones, destaca el papel de los Nueve en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), donde adquirieron un papel de liderazgo al margen de la lógica de bloques.

En el conflicto del Medio Oriente, los Nueve se diferenciaron de la política estadounidense, con la adopción de la declaración de Venecia.¹⁹ Pero la tercera etapa (1979-1987) es un período difícil tanto para la Comunidad que pasa de Nueve a Diez y luego a Doce, como para las relaciones internacionales en general. El período comenzó con la invasión soviética de Afganistán, que dejó de lado buena parte de los logros de la política de la *détente* entre los bloques.

La política de dureza de Reagan chocó con la voluntad de la CPE de mantener el diálogo Este-Oeste en Europa. Ante esa situación, el carácter intergubernamental de la CPE se materializaba en la separación entre ésta y el sistema institucional comunitario (el "dualismo institucional"). Lejos de estar imbricada en el sistema comunitario, la CPE tenía instancias propias: reuniones intergubernamentales a diferentes niveles y sin un grupo de funcionarios común que hiciera peligrar el control absoluto del mecanismo por parte de los gobiernos.²⁰

La necesidad de mejorar la CPE se dejó notar en el Informe de Londres (1981) y en la Declaración solemne de Stuttgart (1983) que entre otras cosas facilitaron las reuniones de urgencia ante crisis internacionales y asociaron a la Comisión a los trabajos de la CPE. Sin embargo, el carácter intergubernamental de la CPE venía dado también por la ausencia de obligaciones de fondo de los participantes. Los informes que instauraron y desarrollaron la CPE eran compromisos políticos desprovistos de carácter obligatorio.

¹⁹ Declaración en relación con el conflicto árabe-israelí, en la que los Nueve pedían la apertura de un proceso negociador en el que debía participar la Organización para la Liberación de Palestina (OLP).

²⁰ James A. Caporaso, *The European Union*, Westview Press, Estados Unidos, 2000, p. 120.

Fue con la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987, que la CPE obtuvo un fundamento jurídico propio. Las disposiciones introducidas por el Acta Única permitieron institucionalizar la CPE, un grupo de corresponsales europeos y una Secretaría sometida a la autoridad directa de la Presidencia. En cuanto a los objetivos de la CPE, se extendieron a todas las cuestiones de política exterior de interés general. Pero la falta de mecanismos de control del cumplimiento de los compromisos contraídos acentuaba la falta de obligaciones de fondo.²¹

La separación de la CPE del marco institucional comunitario impidió que las instituciones ejercieran en el ámbito de la coordinación de las políticas exteriores el papel que desempeñaban en el marco del proceso comunitario. La Comisión no podía perseguir a quienes infringían los compromisos asumidos en el marco CPE y tampoco podía juzgarlos el Tribunal. Asimismo, el Parlamento no disponía de poderes de control efectivo sobre las decisiones tomadas en el marco de la CPE.

1.2.3 De la CPE a la PESC

El fin de la Guerra Fría transformó el mundo en el que había nacido la CPE, hasta el punto de ser considerada inadecuada para las nuevas circunstancias. Así lo pensaron Francois Mitterrand y Helmut Kohl al proponer en abril de 1990, una Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política que debería conducir a una política exterior común de seguridad y de defensa. La CPE era la base sobre la que se construiría la nueva política en un doble terreno.²² Primero, en el terreno práctico, la CPE había creado hábitos de concertación sistemática entre los Doce que habían transformado el trabajo de las cancillerías europeas.

El número creciente de reuniones y de comunicaciones (COREU y otras) entre los Doce, en relación con los acontecimientos internacionales, llevó a hablar de un reflejo de coordinación entre las cancillerías europeas. Segundo, en el terreno político, la CPE había sido muy criticada en tanto que diplomacia declaratoria (emisión de declaraciones políticas, pero no actuaciones), reactiva (falta de

²¹ Fraser Cameron, *The Foreign and Security Policy of the European Union*, Sheffield Academic Press, Inglaterra, 1999, p. 18.

²² Esther Barbé, "La PESC: desafíos políticos y límites institucionales, en Esther Barbé, *op. cit.*, p. 111.

planificación) e incoherente (incoherencias entre las declaraciones críticas de la CPE sobre un país y las relaciones económicas mantenidas por la CE con ese mismo país), pero también había dado a los europeos en el marco internacional algo muy importante: un gran prestigio como *civil power* (potencia civil).

La influencia de los europeos a nivel internacional tenía dos bases: por una parte, su prestigio como modelo exitoso (zona de paz) y como voz occidental alternativa a la de Estados Unidos, carente de los instrumentos militares propios de una potencia y por otra parte, su poder económico (primer actor comercial y primer donante de ayuda al desarrollo). Ello se tradujo en que a finales de los años ochenta los Doce ya habían establecido diálogos políticos (multilaterales o bilaterales) con 160 Estados. Los Doce se habían convertido en un interlocutor muy solicitado en la escena internacional. Pero el fin de la Guerra Fría hizo relativo el éxito europeo en la escena internacional.

Los Doce tuvieron que hacer frente a su primer gran desafío internacional: la crisis del Golfo. El resultado no podía ser más desastroso: se evidenció la inexistencia de acción colectiva y los Doce se ganaron el título de gusano militar, que vino a sumarse al ya tradicional binomio de "gigante económico y enano político". La crisis del Golfo puso en evidencia los límites de la CPE en el mundo de la posguerra Fría, en el que se hacían necesarias dos cosas de las que los europeos estaban faltos: una maquinaria militar común y una clara voluntad política para formular e implementar acciones colectivas en el terreno diplomático.²³

Todo ello vino a reforzar la propuesta de Kohl y Mitterrand en el sentido de avanzar en la Unión Europea mediante la creación de la PESC. Ésta vio la luz tras muchos retoques, largas negociaciones en el marco de una Conferencia Intergubernamental (CIG) y accidentadas ratificaciones, en noviembre de 1993 con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE) y su Título V (Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común), convertido en el segundo pilar de la UE. Pero el Título V pactado en el Consejo Europeo de Maastricht (diciembre 1991) fue un acuerdo de circunstancias.

²³ *Ibid.*, pp. 111-112.

Ello explica que el mismo Título V ya previera su revisión.²⁴ Las circunstancias que rodearon la gestación del Tratado de Maastricht son bien conocidas. El fin de la Guerra Fría motivó que se analizaran y plantearan estrategias para establecer una nueva convivencia con los países de Europa Central y del Este. La reunificación alemana, la desaparición del bloque socialista y las guerras en el Golfo Pérsico y en Yugoslavia evidenciaron la necesidad de plantear una política exterior unificada por parte de Europa.

De ahí que el proyecto de la Unión Política, que debía integrar a la PESC, fuera una cita inaplazable de los Doce frente a los cambios que estaban sufriendo Europa y el mundo. Inicialmente la mayoría de los Estados miembros expresó su acuerdo con la propuesta de desarrollar institucionalmente la CE como mejor medio para prevenir cualquier tentación hegemónica de Alemania a partir de la reunificación. Pero la conferencia que dio forma a la PESC, finalizada en el Consejo Europeo de Maastricht, sufrió un doble impacto.

Por un lado, la presión de ese sistema internacional que esperaba la reacción europea bajo la forma de un nuevo y efectivo instrumento diplomático de los Doce. Por otro lado, la existencia de diferencias entre los Doce a la hora de crear una política exterior europea: el entusiasmo franco-alemán chocó con el inmovilismo británico.²⁵ En la CIG sobre Unión Política iniciada en Roma en diciembre de 1990 se manifestaron dos posturas contrapuestas.

Gran Bretaña, Dinamarca, Grecia y Portugal se mostraban dispuestos a profundizar la CPE existente sin salir del marco intergubernamental hasta entonces dominante, manteniendo la toma de decisiones por unanimidad. Pero Francia, Alemania, España, Italia, el Benelux y la propia Comisión optaban por el establecimiento de una política común. Con respecto a los temas de seguridad y defensa, la división enfrentaba a los más atlanticistas (Gran Bretaña, Holanda y Portugal) con el resto, mientras que Dinamarca, Grecia e Irlanda mantenían posturas autónomas, relacionadas con sus especificidades nacionales.

²⁴ “Sobre la base de un informe que el Consejo presentará al Consejo Europeo en 1996.” (art. J.4.6 del Tratado de Maastricht).

²⁵ Esther Barbe, “La PESC: desafíos políticos y límites institucionales”, en Esther Barbé, *op. cit.*, p. 112.

El grupo de países proatlanticistas se mostraba reacio a asumir cualquier tipo de compromiso en los temas de seguridad y defensa que pudiera comprometer las relaciones entre la OTAN y la CE, lo cual chocaba con la intención franco-alemana de convertir a la Unión Europea Occidental (UEO) en el instrumento defensivo de la UE. Gran Bretaña e Italia asignaban a la UEO un papel más modesto: como componente defensivo de la UE y como refuerzo del pilar europeo de la OTAN. Las negociaciones se desarrollaban paralelamente con escasa coordinación en tres foros distintos: la CIG, la UEO y la OTAN.

Sin embargo, fueron los ministros de Asuntos Exteriores, los protagonistas de la CPE, los que definieron la PESC. Además, la impotencia europea durante la guerra del Golfo y el inicio del conflicto yugoslavo, junto con las presiones de Estados Unidos, poco favorables a la creación de una organización defensiva al margen de la OTAN, fueron dos factores de peso a la hora de plantear los aspectos defensivos de la PESC. La necesidad de alcanzar un compromiso explica la ambigüedad y la escasa coherencia del apartado de la PESC consagrado a la seguridad común.²⁶

La imposibilidad de bloquear el proceso, decepcionando a la comunidad internacional con un fracaso interno de los europeos, explica que los Doce acabaran adoptando unas disposiciones en materia de la PESC que no satisficieran por completo ni a los deseosos de avanzar en el proceso integrador ni a los inmovilistas, satisfechos con la CPE. En consecuencia, el acuerdo de Maastricht se puede calificar como mínimo. Para los más críticos la CPE cambió poco al convertirla en el segundo pilar de la UE.²⁷ En el siguiente apartado se abordará el contenido del Título V del TUE.

²⁶ Francesc Morata, *op. cit.*, p. 371.

²⁷ Esther Barbé, “La PESC: desafíos políticos y límites institucionales”, en Esther Barbé, *op. cit.*, p. 112.

1.3 La PESC en el Título V del Tratado de la Unión Europea.

Según el artículo 11 del TUE “la Unión y los Estados miembros definirán y realizarán una política exterior y de seguridad común. Estos se informarán mutuamente y se concertarán en el seno del Consejo sobre cuestiones de política exterior y de seguridad de interés general, para garantizar que su influencia combinada se ejerza de forma más eficaz a través de una acción concertada y convergente”. Según el mismo artículo los objetivos de la PESC son:

- la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión Europea, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;
- el fortalecimiento de la seguridad de la UE y de sus Estados miembros;
- la preservación de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París;
- el fomento de la cooperación internacional;
- el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Aprobado con la entrada en vigor del TUE en 1993, el Título V contiene las disposiciones relativas a la PESC. En materia de seguridad y de defensa (art. 14), la PESC integra “el conjunto de cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea”, incluyendo la formulación de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común.

1.3.1 La toma de decisiones

La unanimidad es la regla general en la adopción de actos PESC. El artículo 23 del TUE expresa que *“el Consejo adoptará por unanimidad las decisiones que se rijan por el presente Título”*. Pero para las cuestiones de procedimiento y para la ejecución de las acciones comunes, el Consejo puede decidir la utilización de la mayoría cualificada (salvo en materia de seguridad y defensa -art. 14-). Y es que

a pesar de que en el Consejo (art. 18. 2) se decide por unanimidad, y de que se convino que para las decisiones del Consejo los Estados evitarían “en la medida de lo posible” impedir una decisión unánime cuando existiese una mayoría cualificada a favor de dicha decisión, el artículo 13.2 indica que cuando adopte la acción y en cualquier fase del desarrollo de ésta, el Consejo determinará las materias sobre las cuales las decisiones deban tomarse por mayoría cualificada.²⁸

1.3.2 Instrumentos de la PESC.

El TUE dota a la PESC de los siguientes instrumentos principales:²⁹

Las posiciones comunes: El TUE las define como aquellos actos adoptados por el Consejo que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Son actos para los cuales en principio el TUE no especifica una obligación de cumplimiento por parte de los Estados miembros, aunque sí se les conmina a "velar" por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes.

Las acciones comunes: El TUE las define como aquellos actos PESC dirigidos a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción de la Unión, fijándose los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y en caso necesario, su duración. Además, serán vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción y comportan una obligación de información al Consejo de los planes o acciones nacionales a emprender para su aplicación.

La Unión por su parte, puede expresarse a través de decisiones, celebraciones de acuerdos internacionales, declaraciones y contactos con terceros países como se expone a continuación.³⁰ Respecto a las primeras, en el marco de la PESC, el Consejo puede adoptar decisiones que, como las posiciones comunes y las acciones comunes, tienen un valor vinculante para los Estados miembros.

²⁸ Carlos R. Fernández Liesa, *Las bases de la política exterior europea*, Editorial Tecnos, Madrid, 1994, p. 259.

²⁹ Observatori de la Política Exterior Europea, Institut Universitari d' Estudis Europeus, Bellaterra, La Política Exterior y de Seguridad Común, www.selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/PESC.htm-10k

³⁰ Sitio PESC del Consejo de la Unión Europea www.ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=es-1-

La celebración de acuerdos internacionales.

Se pactan cuando resulta necesario celebrarlos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales en el ámbito de la PESC, mediante una autorización del Consejo a la Presidencia a entablar negociaciones. En el transcurso de éstas, la Presidencia puede contar con la asistencia de la Comisión. El Consejo subsecuentemente fija los acuerdos por recomendación de la Presidencia.

El Tratado establece, no obstante, que ningún acuerdo será vinculante para un Estado Miembro si su representante en el Consejo declara que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional. Los demás miembros del Consejo pueden convenir que el acuerdo sea vinculante para ellos provisionalmente. Además, una declaración anexa al Tratado menciona que tal acuerdo no puede llevar implícito ningún traspaso de competencias de los Estados Miembros a la UE. Algunos acuerdos pueden celebrarse por mayoría cualificada y todos ellos vinculan a las instituciones de la Unión.

Las declaraciones.

Son emisiones de opinión por las que la UE manifiesta públicamente una posición, una solicitud o una expectativa en relación con un país tercero o una cuestión internacional. Es un instrumento flexible que permite reaccionar con gran rapidez cuando se generan incidentes en una región del mundo y de esa manera manifestar el punto de vista de la Unión. Tienen la denominación de "Declaración de la Unión Europea" cuando son emitidas por el Consejo; en caso de que el Consejo no se reúna, tienen la forma de "Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea".

Contactos con terceros países.

Se llevan a cabo principalmente mediante reuniones del llamado "diálogo político" y por medio de las "gestiones diplomáticas". En el primer caso, la UE mantiene la comunicación con países o grupos de países sobre ciertos temas de política internacional. Estas reuniones y contactos se llevan a cabo al nivel de jefes de Estado, ministros, directores políticos, altos funcionarios o expertos.

1.3.3 Marco institucional

Teniendo en cuenta lo delicadas que son las cuestiones relativas a la política exterior y de seguridad, el TUE atribuye una gran importancia a los Estados miembros y a los órganos de la UE en los que éstos participan directamente. En base a ello, marco institucional de la PESC es el siguiente:³¹

El Consejo Europeo

El artículo 12 del TUE atribuye al Consejo Europeo la función de definir los principios y las orientaciones generales de la PESC, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en la defensa; en este ámbito ya se mencionaba la posible integración de la Unión Europea Occidental (UEO) en la Unión, a la que se hace referencia en los artículos 17.1 y 4 del TUE. En el tema de la adopción de los instrumentos PESC, el TUE atribuye al Consejo Europeo, en el caso de la adopción de un instrumento PESC por mayoría cualificada, la última palabra cuando algún Estado miembro se hubiese opuesto por razones importantes y explícitas de política nacional (artículo 23.2 del TUE).

Consejo de Ministros o Consejo de la Unión

En el marco de la PESC, el Consejo tiene como función primordial la de tomar las decisiones necesarias que definan y ejecuten la PESC sobre la base de las orientaciones que fije el Consejo Europeo. Asimismo, corresponde al Consejo la adopción de acciones comunes y posiciones comunes (artículos 14 y 15 del TUE). El Consejo debe velar por la unidad, coherencia y eficacia de la acción de la Unión en el ámbito de la PESC (artículos 14.5, 6 y 7 y 16 del TUE), constituyéndose como el órgano en el que se discuten las posiciones de los Estados miembros y se solucionan los obstáculos que una determinada decisión pueda plantear para uno o varios Estados miembros.

Es el foro de información y consulta entre los Estados miembros sobre temas de política exterior y seguridad que revistan un interés general. Ante la ausencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el control de la legalidad e

³¹ La Política Exterior y de Seguridad Común, www.selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/PESC.htm-10k

interpretación de los actos PESC, es el Consejo quien asume dicha función. Además, el Consejo tiene atribuida la facultad de celebrar un Acuerdo con uno o varios Estados terceros u organizaciones internacionales. Para este fin podrá autorizar a la Presidencia la iniciación de las negociaciones.

La Presidencia

La Presidencia (artículo 203 del TUE) tiene atribuidas en el ámbito de la PESC las siguientes funciones (artículo 18 del TUE):

- Asumir la representación de la Unión.
- Es la responsable de la ejecución de las decisiones adoptadas en el marco de la PESC.
- Es la encargada de expresar la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales.

Para las dos primeras funciones, debe tenerse en cuenta la figura de representación de la *troika* (compuesta anteriormente por la presidencia semestral, la del semestre anterior y la del siguiente).

El Comité de Representantes Permanentes de los Estados miembros (COREPER)

El COREPER formado por los representantes permanentes de los Estados miembros, tiene la misión general de preparar los trabajos del Consejo (con el fin de acercar posiciones entre los Estados miembros y llegar a un acuerdo) y de realizar las tareas que éste le confía. Además coordina el trabajo de las múltiples comisiones técnicas existentes en el seno del Consejo.

El Comité Político

Es el órgano específico que asiste al Consejo en el ámbito de la PESC. Está formado por los directores de asuntos políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. Sus funciones son (artículo 25 del TUE):

- Seguir la situación internacional en los ámbitos concernientes a la PESC.
- Contribuir a definir la PESC mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, ya sea por propia iniciativa o a instancia de éste.
- Supervisar la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias que el TUE atribuye a la Presidencia y la Comisión en este ámbito.

La Comisión

A diferencia del papel activo que la Comisión desarrolla en la esfera comunitaria (especialmente como órgano de propuestas legislativas), en el ámbito de la PESC su papel es reducido. De esta forma la Comisión tiene atribuidas las siguientes funciones:

- En cuanto a la propuesta de actos PESC, el Consejo puede solicitar a la Comisión que le presente cualquier propuesta para garantizar la ejecución de una acción común (artículo 14.4 del TUE). Asimismo, la Comisión está habilitada (junto con los Estados miembros) para plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la PESC y presentarle propuestas.
- La Comisión esta asociada con la Presidencia en sus funciones de representación de la Unión en el ámbito de la PESC y en la ejecución de los actos PESC (artículo 18 del TUE).
- Junto con la Presidencia y el Secretario General del Consejo expresa la posición de la UE en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales (artículo 18).

El Parlamento Europeo

La posición del Parlamento Europeo (PE) en el ámbito de la PESC es muy limitada y puede resumirse como sigue (artículo 21 del TUE):

- Debe ser consultado por la Presidencia sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC.
- Debe ser informado por la Presidencia y la Comisión con relación al desarrollo de la PESC.
- Puede dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo.
- Cada año procede a un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC. De ahí surgen las Resoluciones que el PE emite sobre el desarrollo y progresos de la PESC.

Los Estados miembros

La actuación de los Estados miembros es llevada a cabo no sólo a través de los órganos gubernamentales, sino también a través de las siguientes competencias que el TUE les atribuye:

- Un Estado miembro puede plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la PESC y presentarle propuestas (artículo 22.1 del TUE).
- Deber de información al Consejo de aquellas medidas nacionales adoptadas por un Estado miembro sobre la base de una acción común que no sean meramente de transposición.
- Los Estados miembros se consultarán y se informarán mutuamente en el seno del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general.
- Los Estados miembros son los encargados de coordinar su acción en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales, adoptando una posición coherente y defendiendo las posiciones comunes adoptadas en el marco de la PESC.

1.4 Las aportaciones del Tratado de Ámsterdam.

La reforma del Título V se explica no sólo porque el TUE preveía su revisión, sino también por la insatisfacción existente en relación con el funcionamiento de la PESC. Cuando en marzo de 1996 comenzó la conferencia de reforma del TUE, había un consenso entre los Quince en relación con la necesidad de mejorar el funcionamiento de la PESC. La presidencia irlandesa que dirigió la reforma durante el segundo semestre de 1996, lo expresó claramente al apuntar que "una de las máximas prioridades de la Conferencia debía ser la de dotar a las políticas exteriores de la Unión de una mayor coherencia, eficacia y presencia".³²

Dichos objetivos dieron lugar a nuevos instrumentos y métodos (estrategia común y abstención constructiva) y a nuevas figuras (Alto Representante PESC, unidad de planificación y alerta rápida). Con respecto a los objetivos generales consignados en el art 11.1 del Tratado de Ámsterdam, los mismos fueron motivo de debate entre los Quince con ocasión de la reforma del TUE. El debate fue propiciado por Grecia, sensible ante los acontecimientos balcánicos, en general, y ante la creación del Estado macedonio, en particular. Grecia solicitó la inclusión en el TUE de una cláusula de asistencia mutua entre los miembros de la Unión.

³² Esther Barbé, "La PESC: desafíos políticos y límites institucionales", en Esther Barbe, *op. cit.*, p. 113.

Debido a las demandas griegas, el artículo 11 adhiere al primer objetivo de la PESC el salvaguardar la *integridad* de la Unión de conformidad con los principios de la Carta de la ONU. Este lenguaje parecía poner a la Unión a un paso de una garantía de defensa mutua y obtuvo comentarios de los partidarios de la UEO.³³ El Tratado incorporó también el término de *fronteras exteriores*. Los objetivos de la PESC quedaron como sigue:

- la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales, y de la independencia e *integridad* de la Unión Europea, de conformidad con los principios de la Carta de la ONU.
- el fortalecimiento de la seguridad de la UE y de sus Estados miembros;
- la preservación de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de Paris, *incluyendo los de fronteras externas*;
- el fomento de la cooperación internacional;
- el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

1.4.1 La estrategia común³⁴

El Tratado de Ámsterdam introdujo como instrumento PESC la estrategia común. El Consejo Europeo define por consenso estrategias comunes en los ámbitos donde los Estados miembros comparten importantes intereses. Cada estrategia común precisa los objetivos, la duración y los medios proporcionados por la Unión y los Estados miembros. El Consejo las lleva a la práctica con la adopción de acciones y posiciones comunes por mayoría cualificada (lo que no se aplica a las cuestiones con implicaciones militares o de defensa, ya que en este ámbito las decisiones se toman por unanimidad). Si un miembro del Consejo desea oponerse a una de estas decisiones por motivos de política nacional, el Consejo puede apelar al Consejo Europeo. Este último resuelve la cuestión por unanimidad.

³³ Fraser Cameron, "Building a common foreign policy", en John Petersen y Helene Sjursen, (editores), *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, Palgrave, Londres, 1998, pp. 69-70.

³⁴ Sitio PESC del Consejo de la Unión Europea, www.ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=es-1-

1.4.2 La toma de decisiones

En general, las decisiones relativas a la PESC se aprueban por unanimidad. Sin embargo, los Estados miembros tienen la posibilidad de recurrir a la abstención constructiva, lo que significa que su abstención no impide la aprobación de una decisión. Este mecanismo se aplica siempre que las abstenciones no representen más de un tercio de los votos ponderados del Consejo. Si un Estado motiva su abstención con una declaración formal, no está obligado a aplicar la decisión pero acepta, en un espíritu de solidaridad mutua, que tal decisión comprometa a la Unión en su conjunto. En consecuencia, no impulsa ninguna medida que pueda entrar en conflicto con la acción de la Unión.³⁵

Tras su modificación, el Título V del TUE prevé el recurso a la mayoría cualificada en dos casos: para la aprobación de decisiones de aplicación de una estrategia común definida por el Consejo Europeo; y para cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común adoptada de antemano por el Consejo. Con respecto a las decisiones adoptadas por mayoría cualificada, los Estados miembros disponen, sin embargo, de una cláusula de salvaguardia que les permite impedir que se realice la votación si justifican tal bloqueo por motivos importantes de política nacional. En tal situación, después de que un Estado miembro haya expuesto sus motivos, el Consejo, por mayoría cualificada, puede elegir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que los jefes de Estado y de Gobierno decidan al respecto por unanimidad.³⁶

Desde el Tratado de Ámsterdam el hecho de la ampliación de la UE hizo evidente que el aumento del número de Estados miembros llevaría a una mayor diversidad de objetivos y prioridades dentro de la UE, lo que a la vez plantearía dificultades si la velocidad de la construcción europea se veía condicionada por los Estados miembros más lentos. Por ello, Ámsterdam supuso una reforma sin precedentes al introducir en el TUE el concepto de integración diferenciada. En concreto, se añadieron disposiciones que permiten a los Estados miembros hacer uso de las

³⁵ El portal de la Unión Europea, Política Exterior y de Seguridad Común, www.europa.eu.int/pol/cfsp/index_es.htm-28k

³⁶ *Idem.*

instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos por el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, para establecer entre sí una cooperación reforzada.

Merced a la cooperación reforzada, los Estados miembros más ambiciosos pueden profundizar en la cooperación, dejando la puerta abierta a los demás Estados miembros que puedan participar ulteriormente. Sin embargo, con relación a la PESC, los redactores del Tratado de Ámsterdam consideraron que la abstención constructiva respondía ya a las necesidades de flexibilidad, sin que fuera necesario recurrir a la cooperación reforzada. Habría que esperar hasta el Tratado de Niza para la regulación de la cooperación reforzada en el ámbito de la PESC.

1.4.3 El Alto Representante de la PESC

El Secretario General del Consejo ejerce, desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, la función de Alto Representante de la PESC. Se encarga de asistir al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la PESC y contribuye a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones. A petición de la Presidencia, dirige en nombre del Consejo el diálogo político con terceros mejorando la visibilidad de la PESC y garantizando su coherencia. El Secretario General del Consejo y a la vez Alto Representante de la PESC, llamado *Mr. PESC*, dirige la Secretaría General del Consejo, un organismo de soporte logístico que reúne un gran número de funcionarios y tiene como función primordial la de asegurar la permanencia y estabilidad de la Presidencia.³⁷

A la representación exterior y la aplicación de la PESC contribuyen también las actividades de la nueva *troika*, formada por el Ministro de Asuntos Exteriores del país que ostenta la presidencia de la UE, el Alto Representante de la PESC, el Comisario responsable de las relaciones exteriores y si es necesario, por un representante del país que debe asumir a continuación la presidencia de la UE. En pocas ocasiones en la historia de las instituciones europeas el nombramiento de un alto funcionario levantó tantas expectativas y especulaciones.

³⁷ Sitio PESC del Consejo de la Unión Europea, www.ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=es.-1-

Ya el Consejo Europeo celebrado en Viena en diciembre de 1998 había acordado que el Alto Representante fuese "una personalidad de destacado perfil político". Como culminación de una espectacular carrera política, el español Javier Solana fue nombrado para este nuevo e importante cargo comunitario.³⁸ Solana también fue nombrado Secretario General de la UOE.

1.4.4 La unidad de planificación y alerta rápida³⁹

La coherencia de la PESC depende de la reacción de los Estados miembros ante los acontecimientos internacionales. El análisis colectivo de los desafíos en el ámbito internacional y de sus consecuencias, así como el intercambio de información, deben contribuir a aumentar la eficacia y reducir la dispersión de la reacción de la Unión. Con tal propósito se creó la unidad de planificación y alerta rápida, adscrita a la Secretaría General del Consejo y bajo la responsabilidad del Alto Representante de la PESC. Esta unidad tiene por objeto permitir a los Estados miembros actuar conjuntamente en el plano logístico y, de esta manera, desarrollar un papel más destacado en la escena internacional.

Está compuesta por 20 especialistas de la Secretaría General del Consejo (3), de los Estados miembros (15), de la Comisión (1) y de la UEO (1), y sus tareas son:

- observar y analizar la evolución de la situación en ámbitos relativos a la PESC;
- evaluar los intereses de la Unión en cuanto a la PESC;
- determinar, con suficiente antelación, los hechos, las crisis políticas potenciales o las situaciones que pudieran tener repercusiones importantes sobre la PESC;
- elaborar opciones relativas a la política que el Consejo debe adoptar.

1.4.5 La seguridad y la UEO

Las misiones de gestión de crisis, también conocidas como misiones Petersberg, denominadas por el lugar en el que se celebró, en junio de 1992, el Consejo Ministerial de la UEO en el que fueron definidas, fueron integradas en el Título V

³⁸ Joaquín Roy, "El teléfono de Europa: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)", en Joaquín Roy y Roberto Domínguez, *op. cit.*, p. 137.

³⁹ La Política Exterior y de Seguridad Común, www.europa.int.pol/cfsp/index_es.html-28k-

del TUE. Se trata de misiones humanitarias y de evacuación, misiones de mantenimiento de la paz y misiones de fuerzas de combate para la gestión de crisis, en las que se incluyen misiones de restablecimiento de la paz. Esto fue un progreso sustancial en un momento en el que la amenaza de conflictos de gran amplitud disminuyó (en relación con la época de la Guerra Fría), pero en el que se constató un recrudecimiento de los conflictos locales con riesgos reales para la seguridad europea (como el conflicto en la ex Yugoslavia).

En este contexto, las misiones Petersberg constituyen una respuesta apropiada de la Unión, que traduce la voluntad común de los Estados miembros de garantizar la seguridad en Europa por medio de operaciones tales como las misiones humanitarias o de restablecimiento de la paz. En cuanto a la seguridad, el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea abrió también dos perspectivas: una defensa común y la integración de la Unión Europea Occidental en la UE.⁴⁰

El Tratado prevé que la PESC incluya el conjunto de las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría desembocar en una defensa común, si así lo decidiera el Consejo Europeo. Una fórmula similar se refiere a la aproximación UE-UEO y prevé que la Unión fomente el establecimiento de relaciones institucionales más estrechas entre las dos organizaciones para la integración de la UEO en la Unión, de decidirlo el Consejo Europeo.

1.4.6 La financiación de la PESC

El TUE situaba los gastos operativos de la PESC a cargo del presupuesto comunitario o de los Estados miembros según un criterio de distribución y un procedimiento individualizado. Juzgado de ineficaz, tal procedimiento fue modificado mediante el Tratado de Ámsterdam. Este Tratado sitúa los gastos operativos de la PESC a cargo del presupuesto comunitario, excepto cuando se refieren a operaciones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, o cuando Consejo decida lo contrario por unanimidad. En este último caso, está

⁴⁰ *Idem.*

previsto que los Estados que acompañen su abstención de una declaración formal no estén obligados a contribuir a la financiación de la operación de que se trate. Cuando los Estados miembros se hagan cargo de los gastos, la distribución se hará según el criterio del producto nacional bruto, salvo si el Consejo decide lo contrario por unanimidad.⁴¹

1.5 El Tratado de Niza

La CIG 2000 que culminó en Niza donde se procedió a la adopción del Tratado con el nombre de dicha ciudad, hizo pocas aportaciones a lo que ya existía. En Niza, fundamentalmente, por un lado, las cooperaciones reforzadas en el marco de la PESC fueron reguladas y delimitadas. Por otro lado, se refuerza el papel y el poder de actuación del Comité Político y de Seguridad.⁴²

Las cooperaciones reforzadas

El Tratado de Niza introduce en el marco de la PESC una regulación específica para la cooperación reforzada en el ámbito de la PESC, ausente en el Tratado de Ámsterdam. Como se ha mencionado, cuando el conjunto de los Estados miembros no puede alcanzar los objetivos de la Unión y de la Comunidad, los Estados miembros que estén en condiciones de hacerlo (al menos 8 Estados miembros) pueden establecer entre ellos una cooperación "reforzada". Su articulación presenta las siguientes características básicas:⁴³

- Tendrán por finalidad defender los valores y servir a los intereses de la Unión en su conjunto mediante la afirmación de su identidad como fuerza coherente en el ámbito internacional (nuevo artículo 27 A).
- Podrán abarcar cualquier ámbito de la PESC excepto aquellas cuestiones que tengan repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa (nuevos artículos 27 A y 27 B del TUE).
- Se referirán a la aplicación de una acción común o de una posición común (artículo 27 B).

⁴¹ Fraser Cameron, *op. cit.*, p. 66.

⁴² Órgano creado en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa, tema del siguiente apartado.

⁴³ El Tratado de Niza, http://europa.eu.int/scadplus/nice_treaty/cooperations_es.htm#CFSP

- El procedimiento y la aprobación de una cooperación reforzada son largos y complejos. Los Estados miembros interesados deberán remitir su solicitud al Consejo, éste la transmite a la Comisión la cual emite un dictamen sobre la coherencia de la cooperación. La autorización final será dada por el Consejo respetando las normas de votación establecidas en los artículos 23.2 y 23.3 del TUE (mayoría cualificada y mayoría simple) y en todo caso serán respetadas las condiciones generales establecidas para las cooperaciones reforzadas en el marco del TUE (artículos 43 al 45 del TUE).

El Comité Político y de Seguridad

El Tratado de Niza redefinió el papel del Comité Político y de Seguridad, en particular respecto a las competencias que ha asumido en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la Unión, y que en la práctica lo constituyen como la "clavija maestra" de la PESD y de la PESC. En resumen, las competencias del Comité Político y de Seguridad son:

Funciones de información y coordinación: emisión de dictámenes definiendo las políticas, orientar a los demás comités que asisten al Consejo, interlocutor preferente del Secretario General del Consejo

Funciones de dirección: dictar directrices al Comité Militar y al Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis

Funciones de supervisión del trabajo de los diferentes comités y las políticas y medidas acordadas por el Consejo.

Funciones de diálogo: se constituye como el órgano preferente de diálogo sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa.

1.6 La Política Europea de Seguridad y Defensa

La cumbre franco-británica celebrada en Saint-Maló en diciembre de 1998, marcó el desarrollo de una política europea de defensa. La declaración conjunta de este encuentro fue el primer paso para dotar a la UE de una capacidad de acción autónoma basada en fuerzas militares creíbles, que evitara toda duplicación innecesaria con la OTAN, pero que permitiera hacer uso de sus recursos en caso

necesario. Desde el Consejo Europeo de Colonia, en junio de 1999, han continuado los trabajos para la materialización de los objetivos de Saint-Maló y se han creado los fundamentos para el desarrollo progresivo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que podría ser tema de otra investigación, por lo que en este apartado sólo se hará una síntesis de la misma.

El Consejo Europeo de Colonia situó en el centro del fortalecimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa las misiones de gestión de crisis, también conocidas como misiones Petersberg. El Consejo Europeo determinó que, con este fin, *"la Unión debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN"*.⁴⁴

Cada uno de los sucesivos Consejos Europeos ha dado cuerpo a esta voluntad de dotar a la Unión de una capacidad de acción autónoma en la gestión de las crisis internacionales, allí donde la OTAN como tal no está comprometida, respetando al mismo tiempo los principios de la Carta de las Naciones Unidas y reconociendo las prerrogativas de su Consejo de Seguridad. La Unión tiene un planteamiento global y consecuente en cuanto a la gestión de crisis que consiste en desarrollar un enfoque coherente utilizando la gama de instrumentos civiles a su alcance pudiendo recurrir asimismo al uso de la fuerza militar.⁴⁵

Capacidades militares y civiles

En diciembre de 1999, el Consejo Europeo de Helsinki pidió a los Estados miembros que unieran esfuerzos para cumplir con el objetivo general (*Headline Goal*): desarrollar una capacidad militar europea a partir de los recursos nacionales, binacionales y multinacionales existentes a nivel terrestre, aéreo y marítimo capaz de movilizar, para el 2003, y en un periodo de sesenta días y durante un mínimo de un año, fuerzas militares de hasta 60,000 personas capaces de ejercer todos los tipos de misiones Petersberg.

⁴⁴ Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Colonia, http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99_es.htm

⁴⁵ Sitio PESC del Consejo Europeo de la Unión Europea www.ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=es-1-

Estas fuerzas deben ser autosuficientes desde el punto de vista militar y tener las capacidades necesarias en materia de mando, control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a las operaciones de combate, además de contar, cuando sea necesario, con elementos aéreos y navales. La fuerza de reacción rápida europea debe caracterizarse por su flexibilidad, capacidad de despliegue inmediato, sostenibilidad, interoperabilidad, movilidad y capacidad de supervivencia.⁴⁶

El Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) basándose en el resultado de este proceso, declaró que la Unión era operativa y capaz de dirigir algunas operaciones de gestión de crisis. Reconoció asimismo la necesidad de desarrollar los medios y capacidades a su alcance para poder asumir operaciones más exigentes. A tal fin, se puso en marcha un plan de acción europeo sobre las capacidades (PAEC) para fomentar el desarrollo de la capacidad de gestión de crisis europea y alcanzar los objetivos establecidos por el Consejo Europeo.⁴⁷

El PAEC, basándose en decisiones nacionales, racionaliza los esfuerzos de defensa respectivos de los Estados miembros y refuerza la sinergia entre sus proyectos nacionales y multinacionales, lo que permite la mejora de las capacidades militares. En este marco la misión de los grupos PAEC consiste en analizar las carencias aún existentes en su conjunto y buscar todas las soluciones viables a escala nacional o multinacional. Los resultados de los trabajos de estos grupos sirven de base para las fases del proceso encaminadas a aplicar las soluciones encontradas.

Asimismo la Unión decidió desarrollar los aspectos civiles de la gestión de crisis en cuatro ámbitos prioritarios definidos por el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000: policía, fortalecimiento del estado de Derecho, fortalecimiento de la administración civil y protección civil. En estos sectores se definieron objetivos concretos: los Estados miembros deben poder suministrar, en el ámbito policial, 5,000 funcionarios para misiones internacionales, de los cuales 1,000 deben

⁴⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki,
http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_es.htm

⁴⁷ Consejo Europeo de Laeken, ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/68832.pdf

poder desplegarse en menos de 30 días, 200 expertos en el ámbito del estado de Derecho, un equipo de expertos que abarque una amplia gama de funciones en la administración civil, y en lo que se refiere a la protección civil, 2 ó 3 equipos de evaluación que podrían enviarse en un plazo de 3 a 7 horas así como equipos de intervención de hasta 2000 personas que puedan desplegarse a corto plazo.⁴⁸

La Conferencia Ministerial sobre las Capacidades en Materia de Gestión Civil de Crisis celebrada el 19 de noviembre de 2002 confirmó que se han rebasado los objetivos concretos en las zonas prioritarias mediante compromisos voluntarios de los Estados miembros. Ello supuso un importante paso adelante de conformidad con la declaración de Laeken sobre operatividad por la que se permite a la UE asumir una amplia gama de operaciones de gestión de crisis.

Estructuras y procedimientos

En el seno del Consejo se crearon nuevas estructuras políticas y militares permanentes para asegurar el control político y la dirección estratégica de las crisis; concretamente se trata de tres órganos: un Comité Político y de Seguridad, un Comité Militar y un Estado Mayor compuesto por expertos militares de los Estados miembros en comisión de servicios bajo la dirección del Comité Militar.

Asimismo se creó un Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis y un Grupo político-militar, además de direcciones específicas dentro de la Secretaría del Consejo para apoyar estas nuevas funciones y proporcionar los necesarios conocimientos especializados en materia político-militar. Dentro de la Secretaría del Consejo también se han creado un Centro Conjunto de Situación y una Unidad Política.

Por otra parte, la Unión ha definido los acuerdos que permitirán la participación de terceros países (los Estados europeos miembros de la OTAN que no pertenecen a la Unión, países candidatos a la adhesión a la Unión) y otros posibles asociados a la gestión de las crisis por parte de la UE. La UE y la OTAN han llegado a un acuerdo global para permitir la aplicación de los principios convenidos en

⁴⁸ Consejo Europeo de Feira, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/june2000/index.htm>

diversos Consejos Europeos sobre la relación entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis. Este acuerdo permitirá en particular la utilización de los medios y capacidades de la OTAN por parte de la UE y proporcionará un marco para la consulta de la cooperación entre ambas organizaciones.⁴⁹

1.7 La PESC en la Constitución Europea

La gran novedad que aporta la Constitución Europea en lo que concierne a la PESC es la creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de la UE y algunas otras mejoras tendientes a profundizar la cooperación en esta materia. Difícilmente podía aportar grandes cambios en la coyuntura en la que fue redactado y discutido el texto (tensiones provocadas por la guerra de Irak y la ampliación de la UE). No obstante, permite definir y profundizar lo que se ha creado hasta la fecha alrededor de la PESC.

El pasado 18 de junio de 2004 los líderes de la Unión Europea alcanzaron un acuerdo para la aprobación de la Constitución Europea. Este texto deberá definir, entre otras cosas, el futuro papel de la UE como actor determinante en el sistema internacional. La Carta Magna europea describe los ámbitos de actuación y el funcionamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común y prevé la creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea.

Este cargo tiene el cometido de simplificar el complejo organigrama y problemas institucionales que en la actualidad existen sobre la política exterior de la UE. Sin embargo, a pesar de la dureza de los debates que precedieron al acuerdo, la Constitución no aporta grandes novedades en lo que se refiere a la PESC más allá de la existencia de este nuevo cargo. Pero sí aporta una mayor claridad expositiva sobre las áreas de responsabilidad institucional dentro de la UE.

En este nuevo redactado la política exterior comunitaria seguirá estando básicamente, como hasta ahora, en manos del Consejo Europeo, por lo que los Estados se reservan el control sobre tan delicada materia. Aunque las dificultades

⁴⁹ Véase los “Acuerdos Berlín plus”.

para llegar a una propuesta definitiva del texto constitucional se centraron en aspectos relacionados, sobre todo, con el sistema de toma de decisiones, la Política Exterior y de Seguridad Común adquirió un papel importante en la forma provisionalmente adoptada de la Constitución Europea.

A pesar de ello, aparentemente a causa del mayor peso que obtuvieron en los medios de comunicación los debates previos sobre el reparto de poder en la futura UE, poco trascendió de los posicionamientos habidos en materia PESC en las discusiones que llevaron al acuerdo constitucional. Todo ello trasluce una imagen de concordia y acuerdo en una materia en la que, precisamente, ha reinado tradicionalmente la división de opiniones en el seno de la UE.⁵⁰

En realidad, sin embargo, este clima aparente de consenso oculta un avance limitado en dicha materia que, a diferencia de las grandes Conferencias Intergubernamentales de los últimos catorce años, no ha abordado la necesidad de abrir nuevos mecanismos y dinámicas en la PESC. Pero se pueden señalar tres excepciones a esta tendencia: la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la UE, el establecimiento de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares y la posibilidad de crear una cooperación estructurada permanente en materia de defensa entre los Estados miembros.⁵¹

Sin duda, la creación del puesto de Ministro de Asunto Exteriores de la Unión es la propuesta más ambiciosa que formula la Constitución en materia de la PESC. Este cargo es quien, según el art. I-27, “estará al frente de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a formular dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo”. Será nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y el mismo Consejo podrá destituirlo de igual modo, pero pasará a formar parte de la Comisión como Vicepresidente de la misma, al tiempo que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores y participará en los trabajos del Consejo Europeo (art. I-20, apartado 2).⁵²

⁵⁰ Francesc Serra Massansalvador, “La Constitución Europea y la PESC”, www.realinstitutoelcano.org/analisis/56/asp-33k-

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² El Ministro de Asuntos Exteriores, http://europa.eu.int/scadplus/constitution/minister_es.html

Se trata entonces de una figura política que constituirá el vínculo común que coordinará las políticas exteriores de los diferentes órganos de la UE con capacidad para ello. La figura del Ministro de Asuntos Exteriores recoge dos cargos anteriores: el Alto Representante de la PESC y el Comisario de Asuntos Exteriores. Se solventa así algo que había producido en el pasado incómodos desencuentros entre el Consejo Europeo y la Comisión y satisface parcialmente la insistente propuesta de Romano Prodi de incorporar a Mr. PESC a la Comisión.

El art. III-197, sin embargo, otorga al futuro Ministro de Asuntos Exteriores una responsabilidad diplomática más directa que la de sus cargos antecesores, puesto que deberá coordinar un servicio europeo de acción exterior. Este servicio deberá ser organizado por el Consejo y trabajará en estrecha colaboración con las diplomacias nacionales. Se abre así la puerta a la creación de un cuerpo diplomático propiamente europeo bajo el mando del Ministro de Asuntos Exteriores. Por otra parte, se reafirma la capacidad que ya ejercía el Alto Representante de la PESC de representar a la Unión en los foros internacionales, con lo cual se consolida su papel de portavoz y “rostro” de la UE ante el mundo.

El hecho que se haya renovado la confianza a Javier Solana como futuro Ministro de Asuntos Exteriores refuerza esta idea de continuidad y le resta a este cargo la apariencia de ser una institución novedosa. Otra innovación importante de la Carta Magna europea es la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares, prevista en el apartado 3 del art. I-40 y cuyo funcionamiento y objetivos son descritos en el art. III-212.

Dicha Agencia deberá contribuir, bajo el mandato del Consejo, a coordinar las políticas armamentistas de los Estados miembros y a aumentar la eficacia de los gastos militares de los mismos, evitando duplicaciones de programas y fomentando la coordinación de las capacidades militares. El hecho de que la investigación militar de los Estados de la UE y sus capacidades militares se mantengan en una estrecha colaboración permanente deberá tener como consecuencia directa el aumento de la cooperación en una materia tan delicada y reservada como la defensa nacional.

Asimismo, deberá contribuir a reforzar el régimen de confianza en el seno de la Unión. La Constitución prevé, igualmente, la creación de una cooperación estructurada permanente en materia de defensa. La establecerán, según el apartado 6 del art. I-40, los Estados de la Unión que “cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto para realizar misiones más exigentes”.⁵³

Se intenta de este modo institucionalizar en el marco de la UE las iniciativas más ambiciosas en el campo de la defensa creando una especie de “club armado”. Ello deberá agilizar notablemente la política de seguridad y defensa de la UE, al establecer un contacto mucho más estrecho entre los países con capacidad y voluntad de aportar un contenido real a la identidad europea de defensa.

Por otra parte, la Constitución, en su art. I-42, establece la obligación de la Unión y de los Estados de actuar en solidaridad con cualquiera de sus miembros víctima de un ataque terrorista con todos los instrumentos de que disponga, “incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros”.⁵⁴ La solidaridad entre los miembros de la UE se extiende así a una posible respuesta armada a una agresión terrorista. Sin embargo, el principal mérito del acuerdo sobre la Constitución en materia de la PESC reside en consolidar los avances logrados.

Precisamente en cuanto los avances de la PESC y en la construcción misma de esta política, descrita en este capítulo, Alemania es uno de los países que más ha trabajado en este proceso. Las razones del fuerte interés alemán en el desarrollo de la PESC han estado muy relacionadas a sus motivos para promover el proceso de la integración europea, como parte de la integración alemana en Occidente, para lograr su rehabilitación internacional. Los líderes alemanes desde Konrad Adenauer, han estado entre quienes apoyan más fervientemente la unidad europea. La creación de una Europa unida ha sido descrita como la piedra angular de la política alemana y como algo de interés existencial para Alemania.

⁵³ El portal sobre la Constitución Europea. La Política Exterior y de Seguridad Común, europa.eu.int/scadplus/constitution/foreignpolicy_es.html-29-

⁵⁴ *Idem.*

2. Alemania y la Política Exterior y de Seguridad Común

2.1 La integración alemana en Occidente

2.1.1 Alemania, la OTAN y la Integración europea

La política exterior alemana de los últimos 50 años comenzó en las ruinas que legó el nacionalsocialismo, es decir, en un vacío absoluto. Las potencias victoriosas eran las únicas que determinaban el futuro de Alemania, y ellas implantaron en Bonn un gobierno germano-occidental, fundando la República Federal de Alemania (RFA) en 1949; en vista del conflicto este-oeste, los soviéticos impusieron el régimen del Partido Unitario Socialista en Alemania Oriental. La razón de Estado de la RFA se derivaba lógicamente de esa situación.

El primer principio del nuevo Estado apuntaba a recuperar la soberanía, el segundo a enmarcarse en un entramado europeo, el tercero a defender sus intereses en la lucha entre los dos sistemas que dominaban el mundo y el cuarto era superar la división de Alemania. Konrad Adenauer, el primer canciller, apoyó su política exterior en estos cuatro principios, vinculantes para todos sus sucesores. Su meta era alcanzar la igualdad de derechos en el concierto de los pueblos libres, mediante la inquebrantable integración en Occidente.⁵⁵

Desde los cincuentas la posición básica de Alemania en el sistema internacional político y de seguridad fue definida como resultado del *Westbindung* o integración en Occidente según la cual, Alemania aceptó restricciones en su política exterior a cambio de la garantía de seguridad de la OTAN, a la que se adhirió en 1949. Desde entonces la elite política alemana ha estado de acuerdo en dos puntos principales: primero, el firme anclaje de Alemania en el sistema de seguridad de Occidente y segundo, su participación en estructuras multilaterales sobre una base cooperativa.⁵⁶ El compromiso alemán con el *Westbindung* fue una parte integral de su rehabilitación internacional.

⁵⁵ Theo Sommer, “El nuevo papel de Alemania”, en *Deutschland* (traduc. al español), No. 6, Frankfurter Societats-Druckerei GmbH, diciembre-enero de 2000-01, p. 11.

⁵⁶ Christoph Bluth, *Germany and the future of european security*, Macmilland, Gran Bretaña, 2000, p. 128.

A este respecto, la integración europea fue parte de la visión para construir una nueva Europa que no sería dominada por las tradicionales y peligrosas rivalidades interestatales. Central a este enfoque hay una percepción diferente de la naturaleza del poder en las relaciones internacionales, del concepto de los intereses nacionales y de los instrumentos que pueden ser empleados legítimamente para perseguirlos.

Sin embargo, esto no implicaba que los líderes políticos de la República Federal durante esos años no tomaran en cuenta los intereses nacionales de Alemania. Tampoco implicaba que aceptaran un rol subordinado para la RFA internacionalmente o dentro de la Alianza Atlántica. De hecho, el caso era totalmente opuesto: lograr la igualdad con los grandes poderes europeos y jugar un rol de liderazgo en la Alianza Atlántica, eran centrales para la política exterior de la Alemania Occidental.

La República Federal difería sin embargo de Francia y Gran Bretaña; en vista de la historia alemana, del emergente ambiente externo y de la cultura política de la posguerra; la búsqueda de los intereses de la República Federal sólo podía tener lugar dentro una estructura supranacional. Sin embargo, tal estructura era vital no sólo para Alemania sino para Europa. Política y económicamente, esta sería la Comunidad Europea y para la seguridad, la OTAN. Sólo en ese contexto multilateral era aceptable para Alemania convertirse en un gran poder, por ello la RFA fue una de las fuerzas principales de la integración en Europa.⁵⁷

La meta para Alemania Occidental una vez que se fundó la República Federal, fue su rehabilitación como miembro de la sociedad internacional en general y recuperar la libertad de acción en las relaciones internacionales, que fueron fuertemente circunscritas después de 1945 por los poderes occidentales y por la Unión Soviética en su momento. En vista de la herencia de la Segunda Guerra Mundial, esto era aceptable sólo si Alemania Occidental se integraba firmemente en una alianza que serviría para contenerla y aprovechar su fortaleza en beneficio de la seguridad común de Occidente.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 129.

La integración europea fue para Alemania Occidental la única forma de superar las desventajas impuestas por las limitaciones a su soberanía. Además, la integración europea proveía una estructura moral en la cual Alemania podía desarrollar su identidad como miembro de la sociedad internacional con base en el rechazo al militarismo y al nacionalismo que llevaron al desastre. Así, para romper con la historia alemana de militarismo y autoritarismo, el liderazgo de la posguerra fijó a Alemania en las estructuras institucionales occidentales, de las cuales la OTAN y la UE proveen los soportes primarios.

La membresía alemana en esas dos organizaciones constituye los dos caminos a través de los cuales las concepciones de seguridad han sido seguidas hasta hoy en día. La OTAN ha dado cabida a los intereses alemanes en el núcleo duro de la política de seguridad, que es la defensa colectiva, pero la integración europea está muy asociada con la *Friedenspolitik* (política de paz). Por ello, la noción amplia de seguridad en términos de la *Friedenspolitik* ha sido canalizada a través de la membresía en la UE.⁵⁸

Así, la larga y positiva experiencia de la República Federal con la integración en Occidente o *Westbindung* promueve un “multilateralismo casi reflexivo” en su enfoque en las relaciones exteriores junto con un estilo de política exterior distintivo, caracterizado por una pronunciada *Bescheidenheit* (modestia) y *Zurückhaltung* (reserva) en la diplomacia internacional y en el ejercicio del poder, acoplada con una preferencia por una identidad europea en lugar de una identidad nacional.⁵⁹

Desde entonces, la idea de una “Alemania europea” supliendo la de una “Europa alemana” ha constituido una poderosa idea normativa para la formulación de la política exterior alemana. La noción de una política exterior europea ha tenido connotaciones positivas en Alemania, reemplazando la concepción desacreditada del interés nacional como principio guía en política exterior.

⁵⁸ Lisbeth Aggestam, “A Common Foreign and Security Policy: role conceptions and the politics of identity in the EU”, en Lisbeth Aggestam y Adrian Hyde-Price (editores), *Security and identity in Europe*, Macmilland, Gran Bretaña, 2000, p. 104.

⁵⁹ Henning Tewes, *Germany, civilian power and the new Europe: enlarging NATO and the EU*, Palgrave, Gran Bretaña, 2002, p. 43.

La herencia de Adenauer del *Westbindung*, enfatizando el multilateralismo y la integración europea no sólo formó el axioma central de la política exterior transformada de Alemania. Además, la integración europea fue vista como un marco para superar la rivalidad franco-alemana por la hegemonía en Europa y las animosidades que resultaron en dos guerras mundiales. De la reconciliación de ambos países surgió el “eje franco-alemán”, como núcleo del proyecto de la integración europea. En esta investigación no se trata la relación como un todo, sino la cooperación en asuntos exteriores, seguridad y defensa.

2.1.2 La cooperación franco-alemana

Dentro de la gran confusión que reina en los intentos europeos por conseguir una sólida y nueva estructura de seguridad, se deben destacar los esfuerzos bilaterales franco-alemanes como vehículo que ha mostrado altos niveles de cooperación aún en épocas de desacuerdo político y económico, denotando una clara intención por buscar una identidad europea de defensa.⁶⁰

Como se ha mencionado, a principios de los años cincuenta el Canciller Adenauer decidió anclar a Alemania en la comunidad occidental, para ello fue fundamental la cooperación cercana con Francia como uno de sus medios principales. Del lado francés, a parte de la voluntad de reconciliarse con Alemania, la meta también era mantener control sobre ésta y fijarla dentro de la estructura de la construcción europea. Desde el principio, la cooperación franco-alemana en seguridad y defensa ha estado vinculada a la amplia lógica de la construcción e integración europea.⁶¹

La cooperación militar franco-alemana tiene sus raíces en el Tratado de Amistad firmado en 1963 entre Adenauer y De Gaulle, donde se establecían reuniones periódicas regulares a alto nivel entre funcionarios de ambos países para satisfacer lo buscado por las dos partes. De Gaulle pretendía reducir la influencia anglo-americana en Europa, esperando conseguirlo con la ayuda alemana.

⁶⁰ Instituto Español de Estudios Estratégicos, *op. cit.*, p. 89.

⁶¹ Amaya Bloch-Lainé, “Franco-german cooperation in foreign affairs, security and defense”, en Douglas Webber (editor), *The franco-german relationship in the EU*, Routledge, Londres, 1999, p. 150.

Adenauer ansiaba una política de reconciliación con Francia en la cual encontrar apoyo para la nueva política de iniciativas hacia Alemania Oriental. Pero aunque el Tratado de Amistad era muy ambicioso en su meta, llegó en una época de posiciones asimétricas entre los dos países en lo concerniente a la organización de la seguridad europea. Mientras Francia, bajo el impulso de Charles de Gaulle buscaba un sistema de seguridad que pudiera permitir a los europeos, o al menos a Francia y a Alemania, distanciarse de Estados Unidos, Alemania estaba política y militarmente fijada en la Alianza Atlántica y consideraba a la OTAN como la única estructura europea de seguridad viable.⁶²

Pese a todo lo valiente e indudablemente ambiciosas intenciones del Tratado, su destino fue sellado al menos a medio término cuando el *Bundestag* (Cámara baja del Parlamento alemán) añadió un preámbulo al texto reafirmando el fuerte compromiso de Alemania con la OTAN, esta iniciativa, para muchos políticos franceses privó al documento de su mayor significado.⁶³ Cuando Francia dejó la estructura militar integrada de la OTAN en 1966, las esperanzas en la cooperación militar fueron olvidadas y no resurgirían hasta los ochentas.

A partir de esos años ha ido aumentando gradualmente la cooperación militar entre ambas partes, llevando a la creación, en 1982, de una Comisión franco-alemana para la seguridad y defensa, compuesta a nivel de ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los dos países, con determinados grupos de trabajo: uno sobre estrategia y desarme, otro sobre cooperación militar y un tercero sobre adquisición de armamento.⁶⁴

Entre otras funciones de la Comisión se encontraban la elaboración de conceptos comunes sobre defensa y seguridad y el aumento de la concertación entre los dos Estados en todas las cuestiones referentes a la seguridad en Europa, con la formación de unidades mixtas. En febrero de 1986 se alcanzaron acuerdos más amplios sobre la cooperación militar, materializados en un despliegue más

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Anand Menon, "Security relations: mehr Schein als sein" en Patrick McCarty (editor), *France-Germany in the twenty-first century*, Palgrave, Nueva York, 2001, pp. 114-115.

⁶⁴ Werner J. Feld, "Franco-german military relations", en Peter H. Merk (editor), *The federal Republic of Germany at fifty, the end of a century of turmoil*, Gran Bretaña, 1999 p. 287.

racional de las fuerzas militares francesas en Alemania, en la celebración de maniobras que afectaban a la Fuerza Francesa de Acción Rápida y con la organización de cursos comunes para franceses y alemanes que se celebrarían cada año en Francia y Alemania. Esas iniciativas llevaron en 1987 a la creación de una brigada conjunta y en 1988, a la firma de un protocolo que creaba un nuevo Consejo franco-alemán para la Seguridad y Defensa a niveles de jefes de Estado y de gobierno.

El renovado entusiasmo por consolidar vínculos en seguridad se fundó en el ambiente volátil de la seguridad de la época. La motivación de los dos países era diferente, por eso llevó a expectativas y enfoques divergentes. Cada uno buscaba “atar” al otro. Francia deseaba atar a la RFA al núcleo europeo, previniendo sentimientos neutralistas en tiempos de la *Ostpolitik* (política alemana de reconciliación con los países del Este) que pudieran desestabilizar el ambiente de la seguridad europea; Alemania Occidental esperaba reenlazar a Francia a la OTAN, asegurando una política europea occidental coherente hacia la Alianza.⁶⁵

Así como Francia está obsesionada con Alemania, lo está Berlín con los planes franceses. A los ojos alemanes, Francia ha sido siempre clave en la aceptación alemana en la sociedad europea occidental, y sin esta entrada institucional la legitimidad alemana, económica, política y militar habría sido cuestionada. Alemania sin el apoyo francés teme verse aislada en las relaciones bilaterales con sus vecinos, a causa de su pasado y resentimientos aún vivos, mientras que Francia teme que Alemania se vuelva hacia el Este. Así, son los temores los que alimentan la cooperación entre dos países que están condenados a entenderse.⁶⁶

Sin duda, las actitudes francesa y alemana en política exterior desde 1945 han sido muy diferentes, es difícil ver cómo una política exterior común europea podría combinar el enfoque francés nacionalista que incluye fuerzas nucleares, el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y la desconfianza hacia Estados Unidos, con el enfoque atlanticista de Alemania, el leal aliado de la

⁶⁵ Holly Wyatt-Walter, *The European Community and the security dilemma 1979-1992*, Macmilland, Gran Bretaña, 1997, p. 125.

⁶⁶ Instituto Español de Estudios Estratégicos, *op. cit.*, p. 92.

OTAN sin pretensiones nucleares, la potencia civil que hasta los años noventa limitó el uso de sus fuerzas a la defensa europea,⁶⁷ pues la política exterior distintiva de Alemania Occidental desde la posguerra también dio origen a una cultura estratégica de “potencia civil”.

2.1.3 Alemania como potencia civil

El concepto de *Zivilmacht*, o “potencia civil”, se refiere a un Estado que promueve activamente la “civilización” de las relaciones internacionales. Busca reemplazar la anarquía del sistema internacional (la cual, por su naturaleza genera política de poder) con nuevas formas de gobierno global basadas en compartir normas y valores, instituciones multilaterales y el respeto a los derechos humanos. Las potencias civiles buscan limitar y a la larga prevenir el uso de la fuerza militar fortaleciendo el estado de Derecho y la autoridad de las organizaciones internacionales, sobre todo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).⁶⁸

Alemania a menudo es referida en términos de ser una potencia civil en lugar de militar. Esta descripción surge de las restricciones impuestas en el contexto de la posguerra en su habilidad para desarrollar un rol militar y de las tendencias pacifistas que esto produjo al interior de la sociedad alemana. En tributo a las lecciones del pasado militarista de Alemania, hubo límites significativos para desarrollar la potencia de la República Federal. Adenauer tomó precauciones para asegurar que un nuevo ejército alemán permaneciera bajo control civil.⁶⁹

Este nuevo ejército alemán, el *Bundeswehr*, fue fundado en un deliberado intento por romper con la tradición militar pruso-germana. De manera más importante, la disciplina no seguía basada en la obediencia ciega a las ordenes sino en un concepto llamado *innere Führung* (guía interior) según el cual, el soldado tiene que consultar su propia conciencia en momentos críticos. Otra ruptura fue articulada con la idea de *Die Staatsbürger in Uniform* (los ciudadanos de

⁶⁷ Roger Morgan, “The franco-german partnership and the EU”, en Patrick McCarty, *op. cit.*, p. 103.

⁶⁸ Adrian Hyde-Price, “Foreign and security policy”, en Stephen Padgett, William E. Paterson y Gordon Smith (editores), *Developments in german politics* 3, Palgrave, 2003, Gran Bretaña, p. 186.

⁶⁹ Graham Timmins, “Germany, a new vision of order?”, en Martin A. Smith y Graham Timmins (editores), *Uncertain Europe: building a new European security order*, Routledge, 2001, Londres, p. 170.

uniforme), que expresaba el ideal de un ejército que no sería un “Estado al interior del Estado” o *Schule der Nation* (academia de la nación), el rol que le había sido asignado por el Estado pruso.⁷⁰ Además, el *Bundeswehr* fue integrado completamente en las estructuras militares de la OTAN.

Asimismo, le estaba prohibido por el *Grundgesetz* (la Constitución Federal de Alemania Occidental) actuar fuera del área cubierta por el Tratado de Washington de 1949. Finalmente, el ejército tenía un rol puramente defensivo al servicio de la OTAN en la ocasión de toda acción ofensiva del Pacto de Varsovia, la alianza militar liderada por la Unión Soviética. El artículo 87 del *Grundgesetz* hacía hincapié en que el ejército existía con el propósito de la defensa y que cualquier otro uso sería explícitamente nombrado en la Constitución.

Para Hanns W. Maull un poder civil tiene tres atributos cruciales: esta listo para aceptar la necesidad de la cooperación con otros Estados para la persecución de objetivos políticos; se concentra en medios económicos para asegurar objetivos nacionales, más no en lo militar; y su voluntad de desarrollar estructuras supranacionales para dirigir cuestiones críticas en su manejo internacional. Sin embargo, un poder civil no esta en oposición directa al poder militar. Los poderes civiles no sólo pueden recurrir a la autodefensa militar, sino que pueden también fomentar objetivos comunes a través de medios militares. El factor distintivo es que un poder civil no busca opciones militares autónomas.⁷¹

Para los años ochenta ya se podía hablar de la transformación de Alemania Occidental en una sociedad democrática y en una potencia civil no sólo por la organización del *Bundeswehr*, sino por su orden democrático reforzado por su prosperidad económica, porque se concentró en medios económicos para asegurar sus objetivos nacionales, mas no en lo militar ya que su experiencia en el uso de instrumentos tradicionales de poder la llevó a reemplazarlos con la cooperación para conseguir sus fines y a desarrollar estructuras supranacionales que implican ceder soberanía, como es el caso de su adhesión a UE.

⁷⁰ Stuart Parkes, *Understanding contemporary Germany*, Routledge, 1997, Londres, pp. 130-131.

⁷¹ Citado por Thomas Forsberg, “The debate over Germany’s normality: a normal debate?”, en Howard Williams (editor), *Political thought and german unification*, Macmilland, 2000, Gran Bretaña, p. 145.

Como potencia civil Alemania transfirió soberanía a la UE para promover la cooperación y la integración. Además, hay un claro paralelismo entre Alemania y la entonces CE durante la Guerra Fría. Tanto la CE como la RFA se concentraron en su desarrollo económico, dependieron de Estados Unidos para su seguridad y se convirtieron en potencias civiles carentes de medios de coerción militar.

Alemania cambió su política de defensa, lo que se evidencio con la creación del *Bundeswehr* y la situación de este y la CE, si bien había instituido la CPE, este mecanismo excluía todos los aspectos de defensa de la cooperación en política exterior. En su actividad internacional en los setentas y ochentas (un rasgo que ha mostrado continuidad) ejercieron influencia gracias al uso de mecanismo no militares, sobre todo mediante relaciones comerciales, pero el fin de la Guerra Fría parecía poder cambiar esta situación.

2.2 Alemania y el nacimiento de la PESC

2.2.1 La reunificación alemana y el camino hacia la PESC

El fin de la Guerra Fría influyó en el proceso de profundizar la unidad política y de seguridad de la Unión Europea, lo cual inevitablemente implicaba el desarrollo paralelo de una política de defensa común. A raíz del cambio democrático en Europa del Este empezó a manifestarse la necesidad de proceder a una reforma profunda de la CPE. Los cambios que ocurrieron tanto en Europa del Este, como en la ex URSS tuvieron un impacto en la seguridad de Europa occidental en el periodo siguiente a 1989. La aceleración de los acontecimientos y sobre todo, la reunificación alemana hicieron inevitable el afrontar el problema de la nueva Europa surgida del derrumbe del bloque comunista.

La cuestión clave era el papel de la Alemania reunificada. Así como en los años cincuenta la preocupación de un eventual rearme alemán llevó a Francia a proponer la CED que posteriormente fracasaría paradójicamente debido al voto negativo de la Asamblea Nacional Francesa, curiosamente, los debates relativos a la definición de la PESC en 1991 se verían condicionados por el problema

alemán, esta vez a raíz de la reunificación. Si bien durante la Guerra Fría la CE se concentro en el desarrollo de su poder económico y dependió de Estados Unidos para su seguridad militar, desde finales de los años ochenta debido a la desintegración de la Unión Soviética y a la caída del muro de Berlín, comenzó a contemplar alternativas a la Guerra Fría.

En la nueva Europa que emergió las consideraciones se enfocaron en la promoción de la apertura al sistema de comercio internacional, el mejoramiento de la economía interna y el bienestar político de los Estados individuales. El rol de la CE fue proveer una parte esencial del marco multilateral dentro del cual el manejo de la transición política y económica en Europa central y oriental pudiera ocurrir. Fue en este contexto que el Canciller Helmut Kohl anuncio el 28 de noviembre de 1989, su Programa de 10 puntos para superar la división de Alemania y Europa.

Al centro del plan estaba el desarrollo de una confederación alemana basada en la integración entre Alemania Occidental y Oriental. El plan enfatizaba la necesidad de una comunidad moviéndose lentamente (probablemente dentro de un periodo de transición de 10 años) hacia estructuras confederales como resultado de un proceso gradual. La declaración también busco aquietar miedos a la dominación alemana proclamando que “la futura arquitectura de Alemania debe ajustarse a la arquitectura de Europa como un todo”.⁷²

Aunque el plan situaba la reunificación alemana en el contexto de la integración europea abogando por el futuro fortalecimiento de la CE para que pudiera servir como “el fundamento para una Unión Europea verdaderamente amplia”, los socios de Alemania se perturbaron por la omisión de Kohl de incluir la premisa estándar de “los lazos inquebrantables de Alemania con Occidente”. A pesar de que el plan estaba diseñado para mitigar los miedos a una Alemania unida, a Francia y a Gran Bretaña les desagrado el hecho de que tal iniciativa hubiera sido tomada sin consulta previa. Aunque no abiertamente, la reunificación alemana creó un sentido de amenaza.

⁷²Andreas G. Kintis, “Between ambition and paralysis: the European Union’s Common Foreign and Security Policy”, en Carl C. Hodge (editor), *Redefining european security*, Garland Publishing, Nueva York y Londres, 1999, p. 277.

Entre algunos países europeos la reunificación alemana revivió el temor al expansionismo alemán. En ninguna parte dentro de la CE fue tan evidente este miedo como en la prensa popular británica y francesa, donde la retórica sobre la reemergencia de un pretendido IV Reich emergió a la cultura política popular, pues sin duda, la germanofobia inserta en la memoria histórica del Reino Unido y de Francia, ha hecho del temor a un eventual IV Reich con sus imaginables secuelas expansionistas, un argumento recurrente.

Alemania Occidental se convirtió en la tercera economía más grande del mundo, la mayor economía de Europa y la economía dominante de la Comunidad Europea. Sin embargo, debido a su posición geográfica que hace de la Alemania unida el puente entre Europa occidental y Europa central y oriental, y como resultado de su economía de orientación exportadora, Alemania jugaría un rol principal en lo económico y aún en lo político, debido a las transformaciones en Europa central y oriental. La conclusión obvia era que en el sistema de Estados de la posguerra Fría Alemania, ahora libre de restricciones, jugaría un papel dominante como potencia civil en Europa.⁷³

La reacción de la elite política alemana al nuevo ambiente internacional no fue de una disminución al compromiso con la integración europea, sino lo contrario. “Luego de la caída del muro y restaurada ya la unidad nacional en 1989/1990, Alemania resistió la tentación de recaer en una política más definida en términos nacionales y menos interesada en integración, y de autodefinirse como potencia central europea. Por el contrario, la RFA aprovechó la reunificación para reforzar la dinámica europea de integración e impulsar su extensión y profundización”.⁷⁴

Sin embargo, el gobierno federal mostró sensibilidad a la reacción de los vecinos occidentales y orientales de Alemania, para los que el poder alemán en Europa y toda manifestación de ser ejercido parece amenazar. Pero hay una clara percepción en la elite política alemana de que la RFA tiene que jugar un papel de liderazgo en Europa y ejercer poder estructural para lograr objetivos políticos

⁷³ Christoph Bluth, *op. cit.*, p. 130.

⁷⁴ Wolfgang Schauble, “Continuidad y cambio. El futuro de la política exterior alemana”, en *Diálogo Político*, www.kas.or.ar/Ctribuciones/Dialog/2003/DialPol2-03/10Ensayo.pdf

muy definidos. Se mantiene el consenso de que el ejercicio de tal poder sólo es aceptable y viable a través del marco de la Unión Europea. La referencia a la concepción de liderazgo se deriva de la responsabilidad histórica de Alemania de promover la integración europea (de ser el motor de este proceso).

Se cree que Alemania debe ejercer liderazgo en términos de ideas e iniciativas, es decir, ejercer una forma de poder sobre los contenidos normativos, e implicar la profundización de la integración europea. La permanente convicción de que la reunificación alemana debe tener lugar junto con la unificación europea (*Geeintes Vaterland-Vereinigtes Europa*) se mantiene como una poderosa fuerza impulsora de la política europea alemana (*Europapolitik*) y expresa la noción de una identidad europea como destino (*Schicksalsgemeinschaft*).⁷⁵

Desde principios de los noventa hubo un claro enlace entre el proceso de la reunificación alemana y el proceso de la integración europea, lo cual confrontó a Alemania y a Francia, su socio más cercano, con dificultades políticas. La reunificación alemana alteró el papel de Francia en la ahora UE y en la relación franco-alemana. Temiendo que Alemania se orientara hacia el Este europeo, o peor aún, que siguiera rumbos propios, París reaccionó intentando establecer y reforzar los lazos económicos y políticos y, como se verá en la propuesta de la PESC encabezada por ambos países, también en materia de seguridad.

Desde la perspectiva francesa y alemana, la estrategia era que la reunificación alemana se convirtiera en el motor de la Unión Europea. De hecho, en el periodo que siguió a la reunificación, Francia no sólo intentó retener influencia sobre su poderoso vecino, sino que dado el escepticismo sobre el continuo compromiso alemán con la integración europea, Francia buscó integrar firmemente a Alemania en la CE, limitando así la futura independencia y dominio alemán. En particular, la meta de la Unión Económica Monetaria (UEM) como un medio de mantener el poder económico alemán bajo la autoridad de instituciones europeas se volvió un asunto de urgencia geopolítica para Francia.⁷⁶

⁷⁵ Lisbeth Aggestam, "A Common Foreign and Security Policy: role conceptions and the politics of identity in the EU", en Lisbeth Aggestam y Adrian Hyde-Price, *op. cit.*, p. 106.

⁷⁶ Andreas G. Kintis, "Between ambition and paralysis...", en Carl C. Hodge, *op. cit.*, p. 277.

El canciller Kohl, quien vio la cuestión de “atar” firmemente a la Alemania reunificada a una Europa Occidental esencialmente política, argumento que el vínculo entre la UEM por un lado e instituciones políticas más efectivas por otro era “de significado fundamental”. Para Kohl, la UEM estaría incompleta si no se lograba la unión política al mismo tiempo. El entusiasmo de Kohl por un fortalecimiento institucional de la UE vino sobre todo de su deseo de demostrar (a Francia y a otros) que la nueva Alemania se seguía viendo a sí misma comprometida con Europa Occidental.⁷⁷

Pero además, Kohl estaba consciente de que podía persuadir más fácilmente a los alemanes de renunciar al *Deutschmark* (Marco alemán) si el paquete de cambios incluía la incorporación de Alemania a una Europa políticamente fuerte. Esta idea de ligar la integración económica con la política no era nueva. La necesidad de un desarrollo paralelo en unión política había sido discutida desde el Acta Única Europea que había especificado en su Título III una revisión de la cooperación en política exterior antes de 1992.

Sin embargo, fue el fin de la Guerra Fría, la incertidumbre política de la reunificación alemana y la necesidad de responder al ambiente de seguridad cambiante lo que hizo del prospecto de la unión política algo muy apremiante. Esta unión política implicaba acelerar la integración europea en política exterior, seguridad y defensa. El sistema de coordinación política de la CE (la CPE) debía ser desarrollado en algo más efectivo y sustancial.⁷⁸

La idea adquirió mayor fuerza cuando el mundo de la posguerra fría puso a los Doce frente a su primer gran desafío en términos internacionales: la crisis del Golfo. Como se menciona en el primer capítulo, el resultado no pudo ser más desastroso: por una parte, se evidenció la inexistencia de acción colectiva (la falta de política europea) para equilibrar el sistema internacional y por otra parte, los Doce se ganaron el título de gusano militar, que vino a sumarse al tradicional binomio de “gigante económico y enano político”.

⁷⁷ Roger Morgan, “The franco-german partnership and the European Union”, en Patrick McCarty, *op. cit.*, p. 100.

⁷⁸ Holly Wyatt-Walter, *op. cit.*, p. 175.

Así, para responder a los eventos en Europa central y oriental y consientes de sus evidentes limitaciones en política exterior en la guerra del golfo Pérsico en 1990-1991, la mayoría de los Estados miembros de la CE, excepto Gran Bretaña, decidió acelerar no sólo la integración económica, sino también la política y con el tiempo, la integración militar. Sin embargo, para algunos Estados miembros otra razón era aún más decisiva para consolidar la CE en la esfera política y de asuntos exteriores: el deseo de vincular a la Alemania unida más estrictamente a la estancia de la CE en política exterior.⁷⁹

Este deseo emanó del miedo a una Alemania con exitosa reunificación, cuya expansión comercial a Europa central y oriental retrasaría el proceso de la integración política. Alemania también quería avanzar en tal objetivo para calmar toda preocupación entre sus vecinos sobre la política exterior de la Alemania reunificada. Además, una cuestión periférica hasta la caída del comunismo en el Este, el debate entre “profundización y ampliación”, generó controversia al interior de la CE y provocó crecientes demandas por una política exterior y de seguridad.

Una razón primaria para esta controversia fue el miedo expresado por la mayoría de los Estados miembros de la Comunidad Europea en el sentido de que sería más difícil aumentar las competencias y autoridad de la CE en seguridad y defensa cuando la anticipada ampliación con la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia ocurriera a mediados de los noventa. En respuesta, algunos líderes de la Comunidad comenzaron a impulsar la aceleración en la integración como precondition para la ampliación.

Esto era necesario según argumentaban para dotar a la CE de la capacidad institucional necesaria para enfrentarse a los desafíos en Europa central y oriental y prevenir que emergiera una CE “dudosa” en términos de seguridad y de defensa cuando varios países neutrales accedieran a ella. Para ello, un incentivo adicional que hizo de una creciente confianza europea en si misma en asuntos de seguridad y defensa algo apremiante, fue la sospecha de una reducida presencia militar estadounidense en Europa.

⁷⁹ Andreas G. Kintis, “Between ambition and paralysis...”, en Carl C. Hodge, *op. cit.*, p. 280.

Además, en el periodo inmediato a la disolución del pacto de Varsovia y la reunificación alemana, la seguridad fue vista como un concepto con múltiples estratos. En gran parte, las alianzas militares fueron perdiendo valor en el nuevo ambiente de seguridad y categorías previamente asociadas con “soft security” como inmigración, medio ambiente, control de armas, derechos humanos y desarrollo económico y social tuvieron creciente prominencia. Como resultado, la OTAN como alianza militar tradicional experimentó una crisis de identidad mientras la CE ganaba gran importancia.

2.2.2 El “factor OTAN” y la visión alemana de la PESC.

Aunque para Alemania la OTAN y el compromiso estadounidense con la seguridad europea son fundamentales, la integración europea es la piedra angular de la seguridad de Europa Occidental porque elimina la amenaza de guerra en el continente. La PESC es parte de esta estrategia basada en un enfoque institucionalista para desarrollar un orden de paz pan-europeo según el cual, la gama de actores políticos en la escena europea estaría anclada en un sistema de instituciones diseñadas para crear y mantener la estabilidad política.

La UE estaría en el corazón de esas instituciones, pero para que el desarrollo de la PESC y de una Política de Defensa Común sea efectivo, es esencial que las políticas estabilizadoras sean efectivas más allá de las fronteras de la UE. De hecho, Alemania se ha enfocado en el desarrollo de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) basada en la UE y en la Unión Europea Occidental, junto con Francia, Alemania ha sido la fuerza impulsora detrás de este proceso.

Sin embargo, el movimiento hacia una política exterior y de seguridad europea fue en parte respuesta a presiones externas. Un factor condicionante para la creación de la PESC fue la actitud estadounidense partidaria a reconsiderar su papel a raíz del cambio de escenario en Europa. Los Estados Unidos impulsaron a sus aliados y a Alemania en particular, a asumir mayor responsabilidad para su defensa. La creación de un “pilar europeo” de la OTAN tenía tres propósitos:⁸⁰

⁸⁰ Christoph Bluth, *op. cit.*, p. 135.

- Convencer a los estadounidenses de que los europeos estaban dispuestos a hacer sus propias contribuciones.
- Permitir la consideración de los intereses europeos en una base colectiva, en casos donde estos pudieran diferir sustancialmente de los de Estados Unidos.
- Posibilitar a Francia el acercarse a una estructura de seguridad europea que estuviera fuera de la OTAN, pero no en contradicción con el compromiso y objetivos de la Alianza.

Aunque Estados Unidos en principio generalmente fomentaba la cooperación europea en defensa, ha sido cauteloso de cualquier “reunión europea” que pudiera afectar el liderazgo norteamericano de la Alianza o que de alguna manera pareciera asumir funciones de la OTAN. A este respecto, Alemania sigue como socio cercano de Estados Unidos, la defensa alemana esta profundamente integrada en las estructuras de la OTAN y la continua presencia de Estados Unidos en Europa se considera un interés de seguridad fundamental.

Sin embargo, cuando la presencia militar norteamericana en Europa disminuyó después del colapso del frente oriental, un fortalecido pilar europeo de la Alianza y la formación de una identidad de defensa europea más fuerte fue ampliamente percibido como un corolario lógico de un ambiente de seguridad cambiado. Esto fue reconocido por la nueva doctrina estratégica de la OTAN, según la cual, la creación de una identidad europea en seguridad y defensa subrayaría la preparación de los europeos para tomar una mayor responsabilidad por su seguridad y ayudaría a reforzar la solidaridad trasatlántica.⁸¹

Así, aún mientras la OTAN sigue siendo fundamental para la política de seguridad alemana, se ha desarrollado un amplio consenso desde la reunificación en el sentido de que la Alianza debe reformar su estructura y funciones para mantener relevancia en el ambiente de seguridad cambiante de la posguerra fría en Europa. Para Alemania la OTAN debe convertirse en una organización más europea. La idea de que los europeos deben asumir una responsabilidad mayor para su propia defensa es sostenida en ambos lados del Atlántico.

⁸¹ Citado por Christoph Bluth, *ibidem*.

El gobierno alemán por lo tanto ha apoyado la idea de un “pilar europeo” más fuerte dentro de la Alianza, basado principalmente en la UEO. El pilar europeo se basaría en la UEO porque hasta finales de los ochentas el desarrollo de una identidad europea de defensa fue trabado por una variedad de estructuras institucionales compitiendo entre sí, ninguna de las cuales satisfacía los requerimientos percibidos.⁸² El Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania se mostró muy entusiasta en desarrollar una política de seguridad conjunta en la estructura de la Cooperación Política Europea de la CE.

Por medio de ello, la seguridad se volvería un aspecto del proceso de integración europeo. Esto fue inaceptable para algunos pequeños Estados miembros de la CE, uno de los cuales (Irlanda) no es miembro de la OTAN. La Unión Europea Occidental era una organización más aceptable para Estados Unidos y probó ser un medio efectivo para la acción militar conjunta de algunos de sus miembros durante la guerra en el golfo Pérsico en 1987 y la guerra del Golfo en 1991.

Sin embargo, no tenía un vínculo directo con la Comunidad Europea. Por lo tanto, toda identidad de defensa europea emergiendo de la UEO habría estado en conflicto con los esfuerzos de establecer una mayor cooperación en la política de seguridad dentro de la CE, de ahí que, como se verá más adelante, el gobierno alemán se esforzara en fortalecer a la UEO y en acercarla a la UE. Sin embargo, el problema con esto es que construir un “pilar europeo” más cohesivo, arriesga socavar el “rol de liderazgo” americano dentro de la OTAN.

La preocupación es que fortaleciendo la cohesión política y la efectividad operacional de la UEO (lo que también sirve como el “brazo defensivo” de la Unión Europea) Washington se puede sentir crecientemente marginado dentro del Consejo Nordatlántico y puede por lo tanto perder interés en mantener un compromiso sustancial hacia la seguridad europea. Manejar la tensión entre la Alianza Atlántica y el desarrollo de una política europea común de seguridad y de defensa ha sido una de las mayores preocupaciones del gobierno alemán en los

⁸² Adrian Hyde-Price, “Germany’s security dilemmas”, en Klaus Larries (editor), *Germany since unification, the domestic and external consequences*, Macmilland, Gran Bretaña, 1998, p. 218.

últimos años. Kohl manifestó en su momento que la tensión entre esos dos enfoques contradictorios sobre la seguridad europea (atlanticista y europeísta) podía ser superada a través de la mediación de la UEO, que él imaginó como un puente entre la OTAN y la UE.⁸³

Pero la tensión entre la orientación europea y trasatlántica en la política exterior y de seguridad alemana es evidente. Sin embargo, el multilateralismo alemán se construye en la visión de instituciones reforzándose mutuamente, por ello el gobierno alemán es un firme proponente de una IESD aunque el significado de ésta sea institucionalmente ambiguo y políticamente contencioso, para el gobierno alemán la IESD significa fomentar un enfoque multilateral en cuestiones de política exterior y de seguridad, así como el desarrollo europeo de sus capacidades militares operativas.⁸⁴

Aunque para Alemania es esencial permanecer cerca de Estados Unidos, esto no la excluye de desear ver a los europeos con una mayor responsabilidad de su seguridad, volviéndose más cohesivos, y así socios en igualdad de Estados Unidos. Los políticos alemanes son, por lo tanto, reacios a reconocer que los compromisos multilaterales pueden generar conflictos. En vez de eso, Alemania se ve a sí misma jugando un papel esencialmente mediador entre las visiones europeas y trasatlánticas de Europa.⁸⁵

Alemania esta en una situación compleja, por un lado, apoya las aspiraciones francesas hacia una identidad europea de seguridad y defensa más independiente pero por otro, pone en balance esta estancia contra los efectos que pudiera tener en las relaciones trasatlánticas de seguridad. Alemania esta jugando un rol mediador entre las distintas visiones de Europa. El fortalecimiento de una identidad de seguridad europea dentro de la UE es un importante componente en la construcción de una unión política, pero pocos políticos alemanes conciben esto como totalmente independiente de la cooperación trasatlántica en seguridad.

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 220-221.

⁸⁵ Lisbeth Aggestam, "A Common Foreign and Security Policy: role conceptions and the politics of identity in Europe", en Lisbeth Aggestam y Adrian Hyde-Price, *op. cit.*, p. 108.

2.2.3 Alemania y la formulación de la PESC

Alemania jugó un papel principal en la formulación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea como se expone en el Tratado de la Unión Europea (TUE) acordado en Maastricht en diciembre de 1991. También trabajó para fortalecer las capacidades operativas de la UEO y colocar a esa organización más cerca de la Unión Europea, y junto con Francia fundó el Euroejército multinacional, al que otros Estados europeos se unieron.

La PESC tiene sus orígenes en la propuesta franco-alemana de abril de 1990 que condujo a la CE a una Conferencia Intergubernamental (CIG) sobre Unión Política, que sería paralela a la CIG sobre Unión Económica Monetaria planeada para diciembre de ese año. La propuesta, que tomó la forma de una carta conjunta del canciller Kohl y el presidente francés François Mitterrand dirigida al presidente de la CE, solicitaba que la CIG considerara *inter alia* la definición e implementación de una PESC.⁸⁶

Días antes de que la CIG fuera oficialmente abierta, Kohl y Mitterrand mandaron una segunda carta, en la cual explicaban su visión de la forma que la PESC debía tomar. Ambos proponían que la PESC debía extenderse a todas las áreas. En particular, “la Unión Política debía incluir una auténtica política de seguridad, que debía conducir a una defensa común”.⁸⁷ Esta propuesta señaló un marcado viraje en la cooperación previa de la CE en política exterior, que había excluido todos los aspectos militares de la seguridad.

Además, ambos sugirieron que la CIG debía examinar cómo la Unión Política y la UEO podían establecer una relación orgánica y cómo de esta manera la UEO podría con el tiempo formar parte de la Unión Política y elaborar la política de seguridad común para ello. Finalmente, recomendaron que, aunque en principio las decisiones debían tomarse por unanimidad, el Tratado debía permitir la posibilidad de que ciertas acciones pudieran ser decididas por mayoría.

⁸⁶ John S. Duffield, *World power forsaken. Political culture, international institutions and german security policy after unification*, Ed. by Stanford University, California, 1998, p. 129.

⁸⁷ *Ibidem*.

Esas propuestas fueron repetidas y elaboradas en otro documento franco-alemán sobre cooperación política y de seguridad en la estructura de la PESC que fue presentado por el entonces ministro alemán de asuntos exteriores Hanns Dietrich Genscher y por su homónimo francés, Roland Dumas en febrero de 1991. El documento señala que la creación de la Unión Europea estaría incompleta sin una defensa común y describe en más detalle las áreas de la política de seguridad que podían ser sujeto de una política común.

También hace gran énfasis en el importante rol de la UEO, que es descrita como “componente integral del proyecto de la unificación europea” y propone medidas específicas para colocar a la UEO más cerca de la unión política.⁸⁸ Finalmente, como los doce meses destinados para el trabajo de la CIG sobre Unión Política llegaron a su fin, Kohl y Mitterrand presentaron una tercera carta enfocada en su totalidad a la PESC. Esta carta, que consistía en un borrador de tratado, dedicaba atención sin precedentes a los aspectos de defensa del proyecto.

La carta se refería a la UEO como el componente defensivo de la Unión Política y hacía un número de propuestas concretas para reforzar el rol operativo de la UEO. Esas propuestas incluían el establecimiento de un cuerpo de planeación y coordinación, reuniones regulares de los jefes del estado mayor y la creación de unidades militares que serían asignadas a la UEO. Además, la iniciativa franco-alemana incluía la propuesta de convertir la ya existente brigada franco-alemana de 4000 efectivos en un cuerpo conjunto de 25000 efectivos.⁸⁹

El propósito de esta iniciativa, que estuvo basada en conversaciones entre el canciller Kohl y el presidente Mitterrand en julio de 1991, era expandir la brigada franco-alemana a un cuerpo armado que (a diferencia de la brigada franco-alemana) estaría abierto a otros Estados europeos y podría formar las bases de un cuerpo europeo multinacional. La propuesta, presentada sin mucha planeación detallada, era claramente una decisión política alcanzada entre Kohl y Mitterrand, por insistencia francesa.⁹⁰

⁸⁸ *Ibid.*, p. 130.

⁸⁹ *Ibidem.*

⁹⁰ Holly Wyatt Walter, *op. cit.*, p.210.

Ni los ministros de asuntos exteriores y de defensa estaban conscientes de la decisión ni fueron consultados sobre su implementación práctica. En anticipación al criticismo aliado, el texto franco-alemán enfatizaba que el euroejército no debilitaría, sino que fortalecería a la OTAN. Los políticos alemanes enfatizaron que a través del acuerdo del Euroejército vincularían a Francia más cerca de las estructuras de la OTAN.

El Euroejército fue anunciado formalmente en La Rochelle el 21 y 22 de mayo de 1992. La relación precisa del Euroejército hacia la OTAN, la UEO o los Estados Unidos era ambigua. En lo que concernía al posible uso del Euroejército fuera del área del Tratado de la OTAN, Alemania insistía en la legitimación por medio de un mandato de la ONU. Esto fue rechazado por los franceses porque implicaba que el empleo del Euroejército dependiera de un acuerdo de Estados no europeos.

Al final se alcanzó una formula de compromiso vaga que establecía que el Euroejército podía actuar desde la perspectiva de la Unión Europea y de acuerdo con los límites impuestos por las constituciones nacionales (debido a la situación alemana) y la Carta de la ONU. El Euroejército podía ser empleado para la defensa colectiva de la Alianza, según las bases del artículo V del Tratado de Washington o de acuerdo con el Tratado de Bruselas (el Tratado de la UEO).⁹¹ Entre las posibles misiones del Euroejército fueron mencionadas las siguientes: misiones de combate para restablecer la paz, operaciones de mantenimiento de la paz, misiones humanitarias y de prevención de desastres.

El Euroejército fue sujeto a un Consejo de Seguridad franco-alemán y es administrado por una “Unidad de Planeación” de la UEO. Ante el hecho de que otras naciones europeas se unieran (como en efecto ocurrió) se formaría un “Consejo del Euroejército”. El 1° de julio de 1992, un staff con 15 funcionarios empezó su trabajo en Estrasburgo. Se previó que 35000 soldados se asignarían al Eurocuerpo, Alemania y Francia aportaron una división cada una. Ante este hecho, Berlín no ve contradicción entre su apoyo firme a la OTAN y seguir insistiendo en crear una identidad europea de defensa.

⁹¹ Christoph Bluth, *op. cit.*, p. 135.

Pero no pensaron igual los que vieron con sospecha la creación del Euroejército, como Estados Unidos. Alemania anunció que el Euroejército no excluía de ninguna manera a la OTAN. Pero las sospechas despertadas y críticas expuestas, particularmente en Estados Unidos fueron numerosas. La oposición fue más dura en Inglaterra, Italia y Holanda, argumentando que el Euroejército alejaría a Estados Unidos de Europa.⁹² Sin embargo, además de dar una expresión concreta a la PESC, el Euroejército fue diseñado para cumplir dos importantes objetivos políticos alemanes.

Uno fue proveer una estructura institucional internacional en la cual las limitaciones constitucionales y políticas a la participación alemana en misiones “fuera de área” pudieran ser superadas. El segundo fue acercar a Francia a la OTAN. Los alemanes partieron del hecho de que las tropas asignadas al Euroejército no serían retiradas de la estructura militar integrada de la OTAN y de que el Euroejército mismo podía ser asignado al comando de la OTAN. Ambos objetivos incorporaron contradicciones inherentes en la iniciativa, lo que podía interpretarse como sin sentido.⁹³

La oposición política doméstica a las “misiones fuera de área”, como se verá más adelante, fue superada ya que Alemania no era capaz de participar en las contingencias en las que el Eurocorps pudiera ser empleado. Pero a pesar de haber sido resuelto, este problema sigue generando controversia. La intención de Berlín de acercar a Francia a la OTAN fue satisfecha con la decisión francesa de reintegrarse al Comité militar de la OTAN en diciembre de 1995. Francia aceptó que en caso de emergencia el Eurocorps, incluyendo las fuerzas francesas asignadas a este, pudieran quedar sometidas bajo el comando de la OTAN.⁹⁴

Las propuestas franco-alemanas formaron gran parte de las bases de las provisiones de la Política Exterior y de Seguridad Común que están contenidas en el Tratado de la Unión Europea y en la declaración adjunta de los miembros de la UEO sobre el papel de ésta y sus relaciones con la UE y con la OTAN. Como los

⁹² Instituto Español de Estudios Estratégicos, *op. cit.*, pp. 91-92.

⁹³ Christoph Bluth, *op. cit.*, p. 137.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 137-138.

líderes alemanes lo habían deseado, el Tratado establece una PESC abarcando “todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluyendo la formulación de una política de defensa común, que con el tiempo conduciría a una defensa común”. También estipula que la UEO “elabore e implemente decisiones y acciones de la Unión que tengan implicaciones en la defensa”.

Simultáneamente, la declaración de la UEO establece la meta de desarrollar esta organización como “el componente defensivo de la Unión Europea” y anuncia medidas que serían tomadas para desarrollar una relación de trabajo cercana entre las dos organizaciones. También apoya las propuestas para fortalecer el rol operativo de la UEO contenidas en la carta de octubre de 1991 de Kohl y Mitterrand. En sus funciones en la presidencia de la UEO durante 1991-92, Alemania continuó trabajando para fortalecer la organización durante los seis meses siguientes a la terminación de la CIG.

Esos esfuerzos se enfocaron en la preparación de una nueva declaración, muy influenciada por Alemania, adoptada por los ministros de Asuntos Exteriores de la UEO en su reunión en Petersberg en 1992. La declaración de Petersberg describe las tareas en las cuales las unidades militares de la UEO pueden ser empleadas además de contribuir a la defensa común, las cuales incluyen: misiones humanitarias, de mantenimiento de la paz, de manejo de crisis e incluso misiones de pacificación. Asimismo, establece las condiciones bajo las cuales los miembros de la UE pueden convertirse en miembros de la UEO también.⁹⁵

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos alemanes y de sus logros notables, gran parte del ímpetu para el desarrollo de una IESD se disipó o progresó lentamente. La iniciativa franco alemana no tuvo éxito en prescribir áreas obligatorias para la Política Exterior y de Seguridad Común. Aunque el Tratado de Maastricht contiene provisiones para la PESC, simplemente enumera metas generales en lugar de procedimientos obligatorios. La naturaleza intergubernamental y el poder de veto para los Estados miembros fueron preservados.⁹⁶

⁹⁵ Véase la declaración en Holly Wyatt-Walter, *op. cit.*, p. 226.

⁹⁶ Max Otte, Jürgen Greve, *A rising middle power? German foreign policy in transformation, 1989-1999*, St. Martin Press, Nueva York, 2000, p. 129.

La política exterior siguió como objeto de la política nacional. El Tratado de Maastricht no define la naturaleza precisa de una Política de Defensa Común (PDC) o la dirección futura de la PESC. Alemania y los países del Benelux apoyaron la absorción de la UEO por parte de la Unión Europea. La defensa se convertiría en el llamado “cuarto pilar” de la Unión Europea. Esto significaba que la política de defensa sería coordinada a nivel europeo y que las decisiones se tomarían por mayoría cualificada.⁹⁷

También significaba que la obligación de usar las fuerzas militares para defender a todo Estado miembro objeto de agresión, que es parte del Tratado de Bruselas modificado (el Tratado de la UEO), se aplicaría por completo a la Unión Europea. Ello implicaría que todos los miembros de la Unión Europea se tendrían que convertir en miembros de la UEO. Esto es la comunitarización como enfoque opuesto al intergubernamental de la PESC.

Aunque la CIG de 1991 adoptó la visión alemana de una PDC, esto no significó la creación de un ejército europeo común o la pérdida de control sobre las fuerzas armadas nacionales. Según la declaración de Petersberg, cualquier miembro de la UEO puede abstenerse de acciones militares conjuntas, sin prospecto de que este derecho básico pudiera ser abandonado. Los mismos alemanes tendrían que hacer uso del derecho de excluirse de acciones conjuntas debido a sus límites constitucionales en el uso de fuerzas militares fuera del área de la OTAN.

Además, la dilatada ratificación del TUE, que entró en vigor hasta noviembre de 1993, coincidió con el recrudecimiento de las guerras en la ex Yugoslavia. De tal manera que la PESC tuvo que enfrentarse a éste y otros acontecimientos con métodos e instrumentos surgidos de acuerdos mínimos. De ahí que la PESC generase pronto un sentimiento de decepción frente a las expectativas creadas tanto entre los analistas como entre los políticos.

⁹⁷ Christoph Bluth, *op. cit.*, p. 140.

2.3 Alemania, la PESC y la desintegración yugoslava

2.3.1 El reconocimiento de Eslovenia y Croacia

En el Tratado de Maastricht se alude a la PESC con cierta precaución y con justificadas razones, en la medida en que la compatibilización de las políticas exteriores supone dejar atrás sensibilidades, historias e intereses definidos en base a líneas de continuidad registradas en tramados políticos que definen a cada nación. En forma casi paralela a la proclamación de la "Unión Política" de los Doce, el estallido de la guerra en la ex Yugoslavia puso en duda el compromiso en torno a una empresa externa común.

Una cuestión decisiva en este hecho fue la política de la Unión Europea (de la todavía CE hasta 1993) en los momentos iniciales de la desintegración de Yugoslavia, pues hubo agudas divisiones entre los Estados miembros. De hecho, a partir del inicio del proceso de descomposición de los Balcanes con la secesión de las repúblicas yugoslavas, emergieron dos cuestiones: las posibilidades reales de compatibilización, que supone una percepción común del problema, y el interrogante acerca de la voluntad alemana.⁹⁸

La coordinación política estuvo ausente en virtud de las divergencias existentes en la caracterización del problema yugoslavo. "Francia sustentó la tesis del Estado centralizado opuesta a la realidad multinacional. Así, para el presidente Mitterrand en Yugoslavia sólo había yugoslavos. La posición francesa estuvo muy asociada al peso de la historia. Vista la crisis desde la óptica gala, Yugoslavia es equivalente a Serbia es decir, un espacio donde cohabitan figuras como Pedro I, Alejandro I y el Mariscal Tito".⁹⁹

El gobierno alemán asumió también sus posiciones en forma muy condicionada por el protagonismo del pasado. En virtud de la sensibilidad eurocentral, el canciller Kohl creyó comprender mejor que nadie la realidad yugoslava y privilegió

⁹⁸ Carlos Pérez Llama, "¿Una política exterior común?", www.isen.gov.ar/sdt/DT0017ehtm-19k

⁹⁹ *Idem.*

el principio de la autodeterminación de los pueblos por encima del principio de la unidad del Estado. Cuando Hans-Dietrich Genscher defendió el reconocimiento de su gobierno de las repúblicas yugoslavas de Eslovenia y Croacia, afirmó que lo hacía así menos a pesar de la historia negra de Alemania en los Balcanes que debido a ello. Reveló que la lección del pasado alemán implicaba que en la crisis yugoslava Alemania estaba obligada a abogar por la autodeterminación, los derechos humanos y el respeto a las minorías.¹⁰⁰

La virtual pulseada franco-alemana dentro de la Europa Comunitaria, en torno a un test de política exterior dejó secuelas. Para el presidente Mitterrand era un error reconocer a pequeños Estados pensando que estos se volcarían hacia el protector germano. Para la diplomacia francesa el espectro de la "Europa de tribus" es preocupante, máxime cuando la actitud alemana rompía con un principio básico del Acta Final de Helsinki, el mantenimiento de las fronteras surgidas al final de la Segunda Guerra Mundial.¹⁰¹

Sin embargo, ante la virtual política de hechos consumados que Alemania en todo momento amenazó con practicar, Francia debió ceder. El 23 de julio de 1991 reconoció que era imposible mantener una federación por la fuerza y para no quedar excesivamente desairado el presidente Mitterrand optó por apostar a una conferencia de paz cuya gestión fue encargada al británico Lord Carrington, en el marco de las Naciones Unidas, donde se acordarían las medidas a seguir y se comenzaba a hablar del reconocimiento de las repúblicas.

Pero sí había diferencias en la caracterización del problema yugoslavo, también las había en torno a los reconocimientos. Alemania, apoyada por Bélgica y Dinamarca, proclamó la necesidad del reconocimiento inmediato, mientras que Francia, España (un país que nunca vio de buen modo la desintegración yugoslava por razones de política interna, dado que temió los efectos sobre los vascos), Irlanda y Luxemburgo sostuvieron la necesidad de alargar los plazos para darle tiempo a las negociaciones de paz entabladas en el marco de la ONU.

¹⁰⁰ Carl Cavanagh Hodge, "Germany: is sound diplomacy the better part of security?", en Carl C. Hodge, *op. cit.*, p. 192.

¹⁰¹ Carlos Pérez Llama, "Una política exterior común?", www.isen.gov.ar/sdt/DT0017ehtm-19k

A lo largo de noviembre y diciembre el gobierno alemán buscó el reconocimiento por parte de la Comunidad de las repúblicas de Eslovenia y Croacia, creyendo que esto crearía presión sobre los militares federales y los serbios para buscar negociación y compromiso. Luego de una cada vez más asertiva campaña alemana, el 16 de diciembre de 1991 los Doce consintieron reconocer para el 15 de junio de 1992 a Eslovenia, Croacia, y eventualmente a Macedonia y Bosnia siempre y cuando reunieran ciertas condiciones.

Las condiciones incluían: aceptar los compromisos de la Carta de la ONU, del Acta Final de Helsinki y de la Carta de Paris sobre Estado de Derecho, democracia y derechos humanos, garantías para los derechos de las etnias y minorías nacionales, la aceptación del principio de inviolabilidad de las fronteras, desarme, compromisos de seguridad regional, arbitraje para resolver cuestiones sobre la sucesión de un Estado y disputas regionales, así como la aceptación del borrador de la CE de la Convención sobre el futuro de Yugoslavia.¹⁰²

A pesar de los enérgicos esfuerzos para preservar un frente común en esta cuestión, Alemania reconoció a Croacia y Eslovenia como Estados independientes el 23 de diciembre de 1991 y anunció que iniciaría relaciones diplomáticas con ambos Estados el 15 de enero de 1992. El canciller Kohl llamo a esta decisión “una gran victoria de la política exterior alemana”. Una declaración emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores afirmó que las dos repúblicas “satisfacían las condiciones fijadas para el reconocimiento por los Estados miembros de la CE”.¹⁰³

La Comisión de Arbitraje declaró que sólo Eslovenia y Macedonia satisfacían las condiciones de la Comunidad para el reconocimiento diplomático, Croacia y Bosnia Herzegovina no satisfacían las condiciones. Sin embargo, los otros Estados de la CE cayeron en la línea alemana y el 15 de enero de 1992 reconocieron a Eslovenia y Croacia como Estados independientes. Según algunos observadores, el otorgar el reconocimiento socavó la conferencia de la CE sobre Yugoslavia y fue visto por Lord Carrington como una traición.

¹⁰² Andreas G. Kintis, “The EU’s policy and the war in former Yugoslavia”, en Martin Holland, *Common Foreign and Security Policy, the record and reforms*, London Printer, Gran Bretaña, 1997, p 152.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 153.

Aunque la decisión de CE de reconocer la independencia de Eslovenia y Croacia puede identificarse como el primer intento coordinado para encontrar una solución al callejón sin salida, según sus críticos este paso fue prematuro y precipitó desarrollos dramáticos. Según sus apologistas, llegó muy tarde, sólo después de la invasión del JNA (el Jugoslavenska Narodna Armija o Ejército del Pueblo Yugoslavo, también conocido como YPA) de casi un tercio de Croacia y de una guerra de diez días con Eslovenia.

Ante esta situación, “la política alemana dirigida a forzar el proceso de reconocimiento y después a supeditar el plazo del reconocimiento alineado de los socios de la CE, mostró muy claramente los límites del consenso de la Comunidad en política exterior y de seguridad, fomento miedos al unilateralismo alemán post unificación y finalmente, proyectó graves dudas en el valor de los acuerdos de la PESC firmados en Maastricht”.¹⁰⁴

Aunque Alemania no estaba aislada en este hecho como se ha sugerido, se dice que la política alemana socavó el proyecto de la PESC. “Con la tinta apenas seca en el Tratado de Maastricht, técnicas *socavadoras* de esta suerte no eran lo que la mayoría de los observadores entendía por una política exterior y de seguridad común”.¹⁰⁵ Sin duda de entre las cuestiones que cobraron importancia con la desintegración de Yugoslavia, pocas han suscitado más disputa que la relativa al reconocimiento alemán de Eslovenia y de Croacia.

A dichos reconocimientos se les ha atribuido una importancia desmesurada y al amparo de ello se han menoscabado factores importantes para explicar el proceso de la desintegración de Yugoslavia. Otros países habían estado presionando para el reconocimiento desde el inicio de la guerra el 27 de junio de 1991, como es el caso de Bélgica, Dinamarca y Suecia. Sin embargo, fue sólo como resultado del peso político y económico de Alemania que la Unión Europea encontró la voluntad para moverse hacia ese fin. Este paso fue la primera iniciativa intrépida de la política exterior de Alemania desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

¹⁰⁴ Holly-Wayatt-Walter, *op. cit.*, p. 217.

¹⁰⁵ Brian White, *Understanding european foreign policy*, Palgrave, Nueva York, 2000, p. 169.

El hecho de una iniciativa alemana unilateral repentina llegó como algo que sorprendió a aquellos que pensaban que conocían a la República Federal como el “explorador águila” del multilateralismo europeo y se habían acostumbrado a la cautela y previsibilidad de su diplomacia. Entre los muchos “pecados” de los que la República Federal resistió a ser acusada todos se han eclipsado o se han hecho no pertinentes debido a los eventos subsiguientes, con la excepción del acercamiento alemán a Yugoslavia en 1991.¹⁰⁶

“La atmósfera de miedo al unilateralismo alemán influyó e inhibió el debate sobre los nuevos desarrollos en los Balcanes y en Europa Oriental en general al término de la Guerra Fría. Una de las consecuencias de ello ha sido el apoyo a fórmulas políticas preexistentes a la desintegración de Yugoslavia y una voluntad ciega de ignorar que quien de manera efectiva estaba haciendo todo para romper el Estado federal era la elite dirigente serbia, a pesar de que en su discurso se declarase comprometida con la preservación de aquél”.¹⁰⁷

Sin duda los reconocimientos alemanes se convirtieron en una fuente de despropósitos. En los Balcanes, en lugar de enfocarse en los eventos internos que llevaron a la guerra, se da gran importancia a ese tipo de factores externos. Se ha dicho a menudo que Alemania reconoció inmediatamente a Eslovenia y a Croacia, sin embargo los reconocimientos se produjeron medio año después de las declaraciones de independencia.

Eslovenia y Croacia declararon su independencia el 25 de junio de 1991 y el reconocimiento se produjo, como se había mencionado, el 23 de diciembre de 1991. Así, el contorno cronológico establece que el reconocimiento vino mucho tiempo después de que Yugoslavia había empezado su desintegración y muchos meses después de que la guerra empezó. Se ha sostenido por otra parte, que las dos repúblicas secesionistas asumieron esas declaraciones porque sabían que Alemania iba a respaldarlas.

¹⁰⁶ Carl Cavanagh Hodge, “Germany: is sound diplomacy the better part of security?” en Carl C. Hodge, *op. cit.*, p. 192.

¹⁰⁷ Daniele Conversi, “German bashing and the breakup of Yugoslavia”, easyweb.easynet.co.uk/conversi/taibo-9k-

Sin embargo cuando se produjeron las declaraciones de independencia, Alemania no había procedido a reconocer a ningún nuevo Estado de Europa central y oriental. Incluso se ha llegado a afirmar que fueron los reconocimientos alemanes los que provocaron la guerra, ignorando que la guerra librada en 1991 en Krajina y en Eslovenia por milicias croatas y un ejército federal yugoslavo serbianizado, antecedió a los reconocimientos y más aún, llegó a su fin una vez éstos se verificaron. Pareciera más bien que esa guerra, con la reaparición de salvajes operaciones de limpieza étnica, promovió los reconocimientos alemanes.¹⁰⁸

2.3.2 Los motivos de Alemania

Esta sección intentará responder a las cuestiones de por qué Alemania ejerció más presión al parecer que otros países europeos para el reconocimiento, por qué Alemania ejerció presión particular para reconocer a Eslovenia y Croacia y por qué la noción de la responsabilidad de Alemania para estos eventos gana aceptación extendida. Este gesto alemán puede interpretarse de muchas formas, pero la clave supone descifrar por qué Alemania apeló a una opción individual, circunstancia casi inédita desde 1945 a la fecha, cuando históricamente la diplomacia alemana privilegió desenvolverse en las estructuras multilaterales.

No faltan argumentos para explicar este cambio. Primero, había un entendible deseo de poner fin a la guerra, lo que a través del conflicto había sido una fuerte prioridad alemana. Para diciembre de 1991, la guerra había dejado unos 10,000 muertos y había desplazado a cerca de medio millón de personas de sus hogares. Había un poderoso imperativo moral de entrar en acción para detener el derrame de sangre y destrucción. Además, debido a su cercanía geográfica, Alemania era un destino probable para quienes buscaban refugio de la guerra.¹⁰⁹

Pero también influyeron muchas consideraciones domésticas para otorgar el reconocimiento. El gobierno estaba bajo tremenda y creciente presión popular para actuar. La simpatía pública por Croacia y la antipatía por los serbios en el

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ John S. Duffield, *op. cit.*, p. 190.

espectro político eran extensas. El sur de Alemania tiene fuertes lazos históricos, culturales y religiosos con la región y la costa de Dalmacia en Croacia, donde las fuerzas serbias combatieron en la destrucción aparentemente sin sentido de tesoros como Dubrovnik, ha sido un destino popular de vacaciones para miles de alemanes cada año. Además, el tratamiento de los medios alemanes a la guerra sirvió un constante torrente de ejemplos de brutalidad serbia.

Otro factor doméstico fue la presencia en Alemania de una considerable población de trabajadores croatas estimada en 400,000 o más. Este grupo presionó fuertemente al gobierno para que extendiera el reconocimiento. Además, existía la preocupación de que los nacionalistas croatas intentaran usar el territorio alemán como base para atentados terroristas si el conflicto no era resuelto. Pero hay otras razones que dan una explicación justificada de la conducta alemana en la ex Yugoslavia, que puede ser extendida a la política que en general desarrolla en los países ex comunistas.

Desde 1989 en adelante, Alemania ha venido monitoreando con preocupación los distintos procesos nacionales de tránsito al post-comunismo. No debe excluirse un interés concreto de posicionarse política y económicamente en una región donde siempre estuvo presente, pero debe aceptarse que Alemania no puede dejar de involucrarse. Múltiples amenazas aún provienen del Este, desde las armas nucleares rusas hasta el desafío de la proliferación, pero sin duda el mayor temor está asociado a las migraciones masivas que podrían producirse en escenarios de guerras civiles, o interestatales, o de fracasos económicos que podrían originar oleadas de emigrantes en busca de trabajo y alimentos.

Alemania ha recibido millones de extranjeros y en 1992 fue el primer país europeo receptor de asilados. Mientras el "estado de bienestar" proveyó servicios a la sombra de una economía en crecimiento muy pocos aludían al tema, sólo era un argumento de la extrema derecha, pero a partir del momento en que el proceso de reunificación requirió mas recursos de los previstos, comenzaron a emerger problemas e insatisfacciones y la extrema derecha buscó proyectar las responsabilidades sobre los extranjeros. En septiembre de 1992 para el 78 por

ciento de los alemanes del oeste era necesario modificar la legislación sobre inmigración, mientras que en Alemania del Este la prioridad era el desempleo (62 por ciento) y luego los inmigrantes (35 por ciento).¹¹⁰

En consecuencia, el temor a una oleada de extranjeros repercute obligadamente en el diseño de la política exterior y es por eso que la diplomacia alemana privilegia la estabilidad y el orden en Europa Central, buscando incorporar a Croacia y Eslovenia al espacio que protegía el marco alemán. Finalmente, los políticos alemanes estuvieron dispuestos a favorecer el reconocimiento debido en gran parte a su incondicional apoyo al principio de autodeterminación nacional, aún cuando chocaba con el objetivo de preservar la integridad de Yugoslavia. Después de todo Croacia y Eslovenia habían escogido el camino de la independencia luego de elecciones democráticas.

Los mismos alemanes habían ejercido el derecho de autodeterminación para lograr la unidad nacional, por ello, habría sido hipócrita o inmoral negar esa elección a otros. Pero la comparación era falsa, los alemanes no ganaron la reunificación en un simple acto de coraje en 1989, la habían obtenido con la diplomacia paciente de cuarenta años y con la lealtad a la Alianza Atlántica, lo cual no sucedió con Eslovenia y Croacia. Después del reconocimiento, Alemania fue reticente a participar en los esfuerzos de pacificación en Bosnia (el ahora foco del conflicto). La posición de Alemania se reflejaba en su Constitución que prohibía tropas operando fuera del territorio de la OTAN.

2.3.3 Otras iniciativas diplomáticas

Durante 1992 y la mayor parte de 1993, la política alemana hacia la ex Yugoslavia había asumido un perfil relativamente bajo, mientras Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos y otros países tomaban la iniciativa diplomática. La diferencia alemana de sus socios occidentales fue una respuesta al criticismo internacional que sus esfuerzos por conseguir el reconocimiento de Eslovenia y Croacia a finales de 1991 habían provocado.

¹¹⁰ Carlos Pérez Llama, “¿Una política exterior común?”, www.isen.gov.ar/sdt/DT0017ehtm-19k

También se reflejaba el hecho de que la participación occidental en la región se estaba volviendo crecientemente militar en naturaleza. Mientras Alemania era incapaz de participar en operaciones militares, su habilidad de dar forma a los eventos permanecería necesariamente limitada. Si bien el proceso de reconocimiento, primero de Croacia y Eslovenia y luego de Bosnia, había facilitado y creado presión para varias formas de intervención militar en la región, la temprana asertividad alemana había tenido la paradójica consecuencia de marginarla en los años subsecuentes.¹¹¹

Sin embargo, a finales de 1993 Alemania aumentó otra vez el nivel de su participación en los esfuerzos diplomáticos internacionales para encontrar una solución a los conflictos en Bosnia y Croacia. La incursión inicial alemana en la atención diplomática consistió en un plan multifacético propuesto conjuntamente con Francia en una reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea a comienzos de noviembre de 1993.

Los elementos más importantes del plan, que fue apoyado por la UE al siguiente mes, hacían referencia a: (1) la creación de corredores de ayuda en Bosnia, a ser protegidos por la fuerza de ser necesario y (2) la suspensión de sanciones contra Serbia a cambio del acuerdo de renunciar a una pequeña cantidad de territorio bosnio como base de un cese al fuego.¹¹²

Más allá del deseo alemán de encontrar una solución política a los conflictos en la ex Yugoslavia y de la impresión de que era tiempo propicio para otra iniciativa diplomática, al menos otros dos factores influenciaron la decisión de avanzar justo entonces. Primero, los líderes alemanes habían estado cada vez más irritados por el deterioro de sus socios en consultar con ellos sobre acciones importantes en la región. Segundo, y de manera más importante, estaban ansiosos de dar sustancia a la Política Exterior y de Seguridad Común, que había entrado en vigor con el Tratado de la Unión Europea.¹¹³

¹¹¹ John S. Duffield, *op. cit.*, p. 212.

¹¹² Geoffrey Edwards, "The potential and limits of the CFSP: the Yugoslav example", en Wolfgan Wessels y Elfriede Regelsberger, (editores), *Foreign Policy of the European Union, from EPC to CFSP and beyond*, Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 180.

¹¹³ John S. Duffield, *op. cit.*, p. 213.

La siguiente contribución diplomática notable de Alemania fue el rol que jugó en el establecimiento del Grupo de Contacto, formado por Alemania, Gran Bretaña, Francia, Rusia y Estados Unidos, a mediados de 1994. Este esfuerzo se debió al mortal ataque en una plaza comercial en Sarajevo a comienzos de febrero, lo que convenció a muchos políticos del gobierno alemán de que el uso de medidas militares para proteger a la población civil no debía ser descartado y que incitó a la OTAN a amenazar con ataques aéreos contra toda arma pesada no removida en diez días de una zona de exclusión de 20 kilómetros alrededor de la ciudad.

Durante los días siguientes, Alemania trabajó diligentemente para ganar el apoyo de Rusia al ultimátum de la OTAN y propuso *inter alia*, una reunión de alto nivel de Estados Unidos, Rusia y la UE en Bonn el 22 de febrero para discutir la situación de Bosnia. Sin embargo, la diplomacia alemana seguía siendo trabada por la imposibilidad de actuar militarmente. Las acciones alemanas del periodo se limitaron a la diplomacia y a sanciones económicas. Nuevamente, los políticos alemanes lamentaban que su país debiera restringirse a ofrecer consejos.

2.3.4 La “normalidad” y el uso del Bundeswehr

Una cuestión que realzó el conflicto yugoslavo fue que la interpretación de Alemania como potencia civil se volvió más complicada con el fin de la bipolaridad. El fin de la confrontación militar Este-Oeste en Europa y el hecho de que en 1990 la parte oriental y occidental de Alemania fueran reunificadas, restaurando la soberanía formal en política exterior y de seguridad, inevitablemente suscitaron la cuestión de un nuevo estatus internacional para Alemania y la de una participación más activa en lo político y lo militar y en las cuestiones de seguridad y de defensa.

Había llegado para Alemania el tiempo de *normalizar* su política exterior y de seguridad. Esto ha ido acompañado por debates entre profesionales y académicos sobre el significado de la normalidad de la política exterior alemana. Las implicaciones de la posición geográfica alemana en el centro de Europa son otra vez evidentes y ha vuelto a aparecer el interés por la estabilidad. Ambas cuestiones han ido aumentando doméstica e internacionalmente.

Más aún si se consideran las implicaciones de la identidad alemana y de su orientación en política exterior, dada su posición entre la parte oriental y la parte occidental de Europa. Sin embargo, la normalización inicialmente causó y sigue causando inquietud en Alemania. Uno de los signos más claros de esto fue la indecisión del gobierno federal concerniente a la participación de las tropas alemanas en misiones de mantenimiento de la paz en el extranjero. Durante la crisis fue notable la aversión de Alemania de exhibir y usar medios militares.

No había consideración alguna para despachar fuerzas alemanas a la región aún dentro de una estructura multilateral o para los propósitos más humanitarios. Los partidos de la coalición del gobierno: la Unión Cristiano-Demócrata (CDU), la Unión Cristiano Social (CSU) y el Partido liberal Democrático (FDP), estaban inclinados al uso del Bundeswehr para contribuir a los esfuerzos internacionales para mantener y restaurar la paz, de manera positiva pero no entusiasta.

Veían una contribución alemana a esos esfuerzos como parte de la creciente responsabilidad alemana después de la unificación y del fin de la Guerra Fría, y como necesaria para mantener la confianza de los aliados y socios de Alemania. Sin embargo, debido a la oposición del Partido Social-demócrata (SPD) y de la Alianza 90/Los Verdes (motivados por convicciones antimilitaristas) en la cuestión de las misiones fuera de área, parecía inalcanzable una necesaria enmienda constitucional que permitiera la participación del Bundeswehr.

Además, los límites normativos usuales y los argumentos constitucionales fueron reforzados por las inhibiciones surgidas de la ocupación alemana de Yugoslavia durante la Segunda Guerra Mundial. En opinión de muchos alemanes la historia prohibía la presencia de sus soldados en los Balcanes. A pesar de esas inhibiciones y de los límites constitucionales el primer destino al cual los líderes alemanes se vieron forzados a considerar el empleo de tropas fueron los Balcanes.

En este contexto, según Lisbeth Aggestam, en el caso de la PESC la normalidad (*Normalisierung*) de la política exterior alemana puede involucrar cambios a lo largo de cuatro dimensiones: (1) actuar con mayor confianza en la política; (2)

una mayor carga de responsabilidades políticas en los asuntos internacionales; (3) asegurar relaciones de buena vecindad; y (4) reafirmar que la historia no se repetirá. El sentido de la *responsabilidad* alemana de garantizar paz y estabilidad en Europa (*Friedensverantwortung*) es percibido por los políticos alemanes como una obligación (*Verpflichtung*) generada del bagaje histórico de Alemania.¹¹⁴

De ahí que Alemania haya empezado a exhibir y actuar con un perfil más claro en el área de la seguridad, incluyendo los instrumentos militares. La fragmentación conflictual de la ex Yugoslavia tuvo una marcada influencia en el esfuerzo de los políticos alemanes para formular los contenidos de las responsabilidades de la RFA en los asuntos internacionales. El argumento legal de que Alemania no podía participar en fuerzas multinacionales fuera del área de la OTAN fue dejado de lado después de un fallo constitucional histórico.

Los límites constitucionales ya no estorbarían a una contribución militar alemana a los esfuerzos internacionales de paz en los Balcanes. El fallo de la Corte Federal de julio de 1994 abrió el prospecto de que esas trabas pudieran ser liberadas. El nuevo decreto de la Ley Fundamental permite a la República Federal participar con sus fuerzas armadas en operaciones militares fuera del área de la OTAN, incluyendo aquellas que involucren un mandato de uso de la fuerza, siempre y cuando tengan lugar bajo los auspicios de la ONU.¹¹⁵

Sin embargo, la Corte también sostuvo que el gobierno federal está obligado a obtener el acuerdo constitutivo (autorizador) del Bundestag por cada misión militar propuesta y que este acuerdo en principio debe ser obtenido antes del despliegue. Esto se logró porque al final los partidos fueron influenciados ante todo por los compromisos multilaterales y enfatizaron la importancia de mostrar solidaridad con los aliados de Alemania y con la comunidad internacional, asumiendo mayor responsabilidad. Después del fallo de la Corte Constitucional Federal en julio de 1994, Alemania fue presionada por sus aliados para asumir un papel mayor en las operaciones militares en la región.

¹¹⁴ Lisbeth Aggestam, "A common Foreign and Security Policy: role conceptions and the politics of identity in the EU", en Lisbeth Aggestam y Adrian-Hyde Price, *op. cit.*, p. 105.

¹¹⁵ Citado por John S. Duffield, *op. cit.*, p.211.

En respuesta, el gobierno alemán acordó a mediados de 1995 enviar a Italia un destacamento de fuerza aérea, cuya misión incluiría la posibilidad de combatir con serbios u otras fuerzas locales. A finales de ese año prometió contribuir con unidades de apoyo a la fuerza de la OTAN que fue reunida para implementar el acuerdo Dayton. Y a finales de 1996 las fuerzas alemanas fueron asignadas al rango completo de obligaciones a ser emprendidas por la OTAN en la misión en Bosnia.¹¹⁶

A pesar de esos pasos significativos, la participación militar alemana en la ex Yugoslavia fue relativamente pequeña en tamaño y muy limitada en naturaleza, situación que cambiaría hasta su intervención en Kosovo. Por otro lado, el desmembramiento de la ex Yugoslavia en trágicas circunstancias señaló la necesidad de la UE de estar en condiciones de actuar y prevenir, en lugar de limitarse a reaccionar, por ello parecía especialmente urgente una reforma relativa a la PESC.

Además, pudo verse con toda claridad la debilidad que entrañaba una reacción dispersa de los Estados miembros. Por lo que, como se verá continuación, el Tratado de Ámsterdam se esfuerza por superar las contradicciones entre los objetivos comunes de la PESC, especialmente ambiciosos, y los medios de los que la Unión se ha dotado para alcanzarlos, que no parecen estar a la altura de las expectativas y de los retos que se plantean.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 212.

3. Alemania y el fortalecimiento de la PESC

3.1 Alemania y la reforma de la PESC en Ámsterdam

La guerra en la ex Yugoslavia brinda un ejemplo muy significativo del hecho de que aunque el TUE puso a disposición de los Estados miembros los mecanismos y procedimientos para un enfoque más coherente en las relaciones exteriores, no los provee con instrumentos apropiados y adecuados para lograr los objetivos ambiciosos desplegados en el artículo 11 del Tratado.¹¹⁷ Los Estados más interesados consideraron más efectivo actuar fuera de la estructura de la PESC, a través de arreglos *ad hoc* como el Grupo de Contacto.

Por lo tanto se volvió evidente que las disposiciones del Tratado por sí solas no pueden proporcionar soluciones a medida para los problemas, sino medios para enfrentarse con ellos. La voluntad política de actuar es un elemento determinante para la buena utilización de los instrumentos del Tratado. Además se reconoció que las capacidades y la credibilidad de la PESC pueden ser erosionadas si la UE falla en actuar de conformidad con expectativas exageradas.¹¹⁸

La crisis yugoslava confrontó a los Estados miembros con la realidad de que el peligroso vacío entre las capacidades de actuar de la Unión Europea y las expectativas de lo que puede hacerse, no puede ser cerrado fácilmente. Así, con el inicio de una segunda CIG después de la Guerra Fría, que intentaría evaluar los resultados del TUE y decidir futuros pasos integrales en 1996, Alemania montó un esfuerzo de larga escala para revivir el titubeante proyecto de la IESD.

Además de las razones usuales, esta campaña fue motivada por dos consideraciones: una fue la percibida necesidad de hacer las estructuras de toma de decisiones de la UE más modernizadas debido a la ampliación al Este; la otra eran las dudas renovadas sobre la voluntad de Estados Unidos para seguir tomando parte en los asuntos de europeos seguridad.

¹¹⁷ Andreas G. Kintis, "The EU's foreign policy and the war in former Yugoslavia", en Martin Holland, *op. cit.*, p. 166.

¹¹⁸ Andreas G. Kintis, "Between ambition and paralysis...", en Carl C. Hodge, *op. cit.*, p. 288.

Esto fue incitado por la fuerte oposición doméstica expresada en Estados Unidos contra la participación de ese país en las operaciones de la OTAN antes de asegurar el retiro de las tropas de la ONU de Bosnia y luego de implementar el acuerdo Dayton en 1995. Por ello, los políticos alemanes se enfocaron en tres pasos para la CIG de 1996.¹¹⁹ Primero, había que incrementar las habilidades organizacionales de la UE en la esfera de la política exterior y de seguridad. En particular, se avocaban al establecimiento de una unidad permanente de planeación y análisis dentro de la Secretaría del Consejo Europeo.

Dicha unidad jugaría un papel central preparando e implementando las decisiones del Consejo con respecto a la PESC; además se avocaban a crear el puesto de Secretario General, que dirigiría el trabajo de la nueva unidad y representaría a la Unión Europea en los asuntos de la PESC. Al mismo tiempo, impulsaron el fortalecimiento de las capacidades operacionales de la UEO para que fuera capaz de realizar las tareas descritas en la declaración de Petersberg.

En segundo lugar, los líderes alemanes enfatizaron la necesidad de hacer del proceso de tomar e implementar decisiones en el área de la política exterior y de seguridad más eficiente principalmente por la pérdida del principio de consenso. Argumentaban que en principio todas las decisiones debían tomarse por mayoría cualificada. Sólo las decisiones con consecuencias militares directas o tocando los intereses más vitales de países particulares, como la política de defensa, operaciones militares y despliegues de tropas, estarían exentas de esta provisión.

La necesidad de la unanimidad sería sustituida por el principio de la abstención constructiva, según el cual un Estado puede registrar sus reservas con relación a ciertas acciones sin imponer un veto. Así la presencia de disidentes no impediría a una mayoría de miembros actuar, aunque los primeros no podían ser forzados a actuar sin su consentimiento. Por último, los líderes alemanes ejercieron presión para estrechar las relaciones entre la UE y la UEO, cuya unión buscarían lograr en el medio término a través de un proceso incrementado de integración. A este fin sugirieron varias medidas concretas que serían tomadas en el *interim*.

¹¹⁹ John S. Duffield, *op. cit.*, p. 131.

El Consejo Europeo debía ser dotado formalmente del poder de sentar líneas guía para la UEO para hacer posibles acciones comunes en materia de defensa, así como en otros aspectos de la política de seguridad. Además, el Tratado de la Unión Europea debía ser modificado para incluir una cláusula de solidaridad política general (que no implicaría un compromiso de defensa mutua) y debía incorporar las metas de la declaración de Petersberg. Así, la conferencia convocada para reformar el TUE debía mejorar los instrumentos para que éstos fueran más eficaces y coherentes.

Pero había que tener en cuenta que el peso de los intereses particulares ha sido, es y será un lastre para la formulación de políticas comunes en materia de política exterior y de seguridad, más aún en una Unión cada vez más amplia (mayor número de miembros). De ahí que el ambiente negociador fuera permisivo con la idea de introducir factores de flexibilidad como la abstención constructiva en la reforma de la PESC, lo cual no es del todo extraño. De modo general el proceso de integración ha asumido lo que por momentos ha sido muy criticado: la *Europa a la carta o geometría variable*.

De cara a la conversión del texto de Maastricht en el texto de Amsterdam, el motor franco-alemán (Kohl-Chirac) revivió ese espíritu a través de una nueva formulación, al proponer métodos de cooperación reforzada. El concepto de cooperación reforzada introducido en la versión revisada del Tratado de Maastricht, en la cumbre de Ámsterdam de julio de 1997, produce lo más informal de un “núcleo duro” pues permite a algunos Estados miembros de la UE avanzar en el camino de la integración sin ser bloqueados por los otros socios.¹²⁰

3.1.1 Planificación y visibilidad

Ante la ausencia de políticas europeas con orientación clara y planificación que permitieran asentar la actuación de la UE en el ámbito político frente a las crisis; el establecimiento de una unidad de permanente de planeación y análisis tenía que ver con dotar a la UE de una mejor capacidad de planeación. Al respecto

¹²⁰ Amaya Bloch-Lainé, “Franco-german cooperation in foreign affairs”, en Douglas Webber, *op. cit.*, p. 148.

hubo un acuerdo general entre los Quince sobre la creación de un instrumento de planificación de políticas y de alerta precoz. Así, como Declaración en el Acta Final del Tratado de Ámsterdam, la PESC cuenta a partir de la entrada en vigor del Tratado con una unidad de planificación política y de alerta rápida.

Dicha unidad debe ser capaz de brindar a los miembros de la Unión opciones políticas concretas a partir del estudio a profundidad de los problemas (conflictos u otros), e incluso de modo preventivo, ofrecer políticas capaces de desactivar crisis en potencia. Ello constituye un freno a la imagen de Unión reactiva, que se ve "sorprendida" por crisis o por guerras. Gracias a su composición (personal procedente de la Secretaría General, de los Estados miembros, de la Comisión y de la UEO) puede ser muy útil de cara a la creación de una posición europea en la fase previa a la toma de decisiones.

En lo que refiere a la representación de la UE en los asuntos de la PESC, esto tenía que ver dotar a la UE de mayor visibilidad y presencia. El gobierno que más sensibilizado estuvo por el tema del "representante de Europa" a lo largo de la CIG fue el francés. De hecho, se acuñó la expresión de "Señor o Señora PESC" para recoger la idea francesa de crear un nuevo cargo político unipersonal, para llevar a cabo las funciones de representación. El cargo tendría una duración de tres años o más.¹²¹ Incluso se llegó a manejar algún nombre francés (Giscard d'Estaing o Jaques Delors), pero también español (Felipe González).

Sin embargo, Francia se quedó sola en dicho terreno, ni la presidencia irlandesa (primer semestre de 1996) ni la holandesa (segundo semestre) recogieron la idea de un nuevo cargo político (una especie de alto representante con un mandato del Consejo Europeo), si bien adoptaron la idea después recogida en el Tratado de Ámsterdam, de un "Señor PESC" *light*. En ese sentido, el Tratado de Ámsterdam indica (art. 18) que, si bien la presidencia seguirá desempeñando las funciones de representación, ésta será asistida por el Secretario General del Consejo, que ejerce la función de Alto Representante para la PESC.¹²²

¹²¹ Desmond Dinan, *Ever closer union*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 1999, p. 524.

¹²² Esther Barbé, "La Política Exterior y de Seguridad Común en la reforma del Tratado de la Unión Europea", www.ucm.es/info/IUDC/revista/redc1/barbe.htm

3.1.2 Flexibilidad en la toma de decisiones

El mecanismo de toma de decisiones se ha caracterizado por su bajo nivel de transparencia, por su lentitud a la hora de reaccionar y por su alta complejidad burocrática. En este tema se volvió a vivir durante la conferencia para la reforma del TUE la misma fractura que en la ocasión anterior (conferencia de 1991 que acabó en el Consejo Europeo de Maastricht): la que enfrenta al grupo de países dispuestos a hacer uso de la mayoría a ciertos niveles de la PESC frente al grupo inmovilista, favorable al mantenimiento de la unanimidad.

El primer grupo, liderado por Francia y Alemania se ha enfrentado tradicionalmente a la actitud inmovilista del gobierno británico. John Major declaró en 1996 en plena CIG que una política adoptada por un mecanismo de mayorías no es una auténtica política común sino una simple política de mayorías. Sin embargo, el espíritu de esta nueva conferencia estaba muy influido por la noción de flexibilidad (cooperación reforzada). De ahí que se diera paso a la idea de la abstención constructiva.¹²³ En otros términos, que los países decididos a actuar no se vieran coartados por el voto contrario de uno o algunos países.

La ampliación al Este hace cada vez más difícil la idea de obtener unanimidades en el terreno de la PESC, por ello la negociación del mecanismo de toma de decisiones (que determina en gran medida la capacidad de actuación de la UE en el ámbito internacional) se presentó como una de las más arduas y el resultado fue complejo, diferente al de Maastricht. Se puede hablar de cierto avance al haberse introducido la abstención constructiva, pero el inmovilismo británico no permitió ir más lejos. El artículo 23 del Tratado de Ámsterdam recoge el mecanismo de toma de decisiones en materia PESC.

En general, el Consejo debe actuar de modo unánime. Si bien se admite la abstención constructiva (abstención razonada mediante declaración formal), que deja al Estado en cuestión liberado de aplicar la decisión, aunque dicha decisión compromete a la Unión. Sin embargo, la lógica de cooperación reforzada que se

¹²³ Esther Barbe, “La PESC: desafíos políticos y límites institucionales”, en Esther Barbe, *op. cit.*, p. 122.

introduce tiene límites ya que no se adopta la decisión a partir del momento en que los Estados que equivalgan a una tercera parte del voto ponderado de acuerdo con la lógica comunitaria presenten su abstención razonada. Así la actuación internacional de la UE ha de ser el producto de una amplia mayoría.

Se puede decir que la PESC ha introducido, a la vez, la lógica del *opting out* para favorecer a los Estados que, en base a sus intereses comunes, pretendan adoptar una política común legitimada por la UE, y una lógica de mayoría cualificada, que persigue la eficacia de la Unión en el terreno internacional, aún a costa de ofrecer una imagen de división.¹²⁴ Cuando se trate de cuestiones de procedimiento, el Consejo actuará por mayoría simple de sus miembros. Finalmente, la UE hará uso de la mayoría cualificada a la hora de adoptar acciones o posiciones comunes, decisiones basadas en una estrategia común o decisiones que permitan implementar una acción o una posición común.

3.1.3 La relación UE-UEO

El tema de los instrumentos militares es sin duda muy delicado, en dicho terreno el Tratado de Maastricht dejó dos temas sin solución. De hecho, la relación entre la Unión Europea Occidental (UEO), supuesto brazo armado de la Unión y la UE era uno de los temas que había de motivar la revisión del Tratado (art. 14.6). Los Quince abordaron de nuevo en la conferencia de revisión del TUE el tema militar bajo las dos formas en qué se presentaba: en primer lugar, si habría o no defensa común de los Quince; y en segundo lugar, el tipo de vinculación entre la UE y la UEO, que se resume en si se lograría o no integración de la UEO en la UE.¹²⁵

En ambos temas se vivió en la conferencia de 1996-97 la misma fractura que en Maastricht enfrentó al inmovilismo británico en la materia con el deseo franco-alemán de crear una auténtica identidad europea, proponiendo la plena integración de la UEO en el marco de la UE. De ahí que en el caso de Ámsterdam se previera un desenlace parecido al de Maastricht: ambigüedad y aplazamiento

¹²⁴ Esther Barbé, “La Política Exterior y de Seguridad Común en la reforma del Tratado de la Unión Europea”, www.ucm.es/info/IUDC/revista/redcl/barbe.htm

¹²⁵ *Idem.*

de decisiones. Sin embargo, la nueva atmósfera favorable a la cooperación reforzada abrió en la reforma del Tratado puertas a una mayor cooperación entre los países que así lo desearan para ir perfilando una política de defensa común, de entrada en el terreno del armamento (art. 17.1).

Pero en lo fundamental Ámsterdam no supone un cambio importante. Se da un paso adelante que tiene que ver con la decisión de los Quince de asumir las misiones Petersberg, esto es, la realización de tareas humanitarias y de rescate, operaciones de mantenimiento de la paz (peacekeeping) y misiones de gestión de crisis que implican el uso de recursos militares, además de misiones de pacificación (art. 17.2).¹²⁶ Pero una cuestión difícil ha sido el hacer partícipes a los neutrales en las misiones de pacificación. Si bien, el Tratado de Ámsterdam formalizó la Europa de países neutrales participando en fuerzas multinacionales en Bosnia, bajo banderas de la OTAN o de la UEO.

Así el artículo 17.3 abre la puerta para que los miembros de la UE participen, sin ser miembros de la UEO, en igualdad de condiciones a la hora de planificar o de tomar decisiones para implementar las misiones Petersberg de la UE. El Tratado reformado define a la UEO como lo hizo el de Maastricht, como parte integral del desarrollo de la UE, a la vez que apunta que puede servirse de la UEO para elaborar e implementar las decisiones relativas a las misiones Petersberg. "Servirse de la UEO" es un término que queda por debajo de otros manejados durante la CIG, como "ordena a la UEO", por ejemplo.¹²⁷

Los términos fueron cuidados para no generar clara dependencia. En ese sentido, los países deseosos de la integración de la UEO en la UE vieron como el tema quedaba de nuevo en un terreno de indefinición y sometido ahora sí a un proceso claro en el futuro: "si el Consejo Europeo así lo decidiera" (art. 17.1). Lo que deja en manos de los jefes de Estado o de gobierno una decisión que, como es bien sabido, tiene un no absoluto de algunos países (los neutrales y Gran Bretaña).¹²⁸ La defensa común en el Tratado de Maastricht tenía un aire de aplazamiento.

¹²⁶ *Idem.*

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ *Idem.*

El art. 14.1 indicaba que la PESC "abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la UE, incluida la definición en el futuro de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común". El párrafo en su parte final fue ampliado por el Tratado de Ámsterdam ya que se añadió "siempre que el Consejo Europeo así lo decida" (art. 17.1). Lo que puede ser un paso atrás, al mencionarse el filtro del Consejo Europeo (que de todas formas existiría). Esta parte es elocuente respecto a la lejanía de la defensa común.¹²⁹

Una vez más, se apuntaba a la necesidad de una revisión de las disposiciones en materia de seguridad y de defensa. Por último, Alemania y Francia insistieron durante las negociaciones para que el Tratado hiciera una referencia a la solidaridad política mutua entre los Quince. El Tratado recoge en efecto dicha noción (art. 11), que recuerda el hecho de que la Unión sigue constituyendo una zona de paz. De todo esto se podría decir que los cambios institucionales son benéficos y que se podría establecer mayor coordinación en política exterior.

Pero el Tratado de Ámsterdam no afecta la naturaleza intergubernamental de la PESC, ya que se refiere explícitamente a los intereses nacionales, que pueden ser invocados para prevenir que se tomen decisiones por mayoría cualificada. Así, las cosas cambiaron poco en materias de política exterior y de seguridad, con una Unión Europea incapaz de actuar decisivamente. La naturaleza y rol de la Unión Europea como actor internacional seguían irresueltos.¹³⁰

Según Christoph Bluth, el fracaso de una Política de Defensa Común (PDC) a emerger de la CIG se debió a las siguientes razones:¹³¹

- No había suficiente apoyo al enfoque alemán. Gran Bretaña, Italia y otros Estados del sudeste europeo se oponían y Francia también parecía más dispuesta a un enfoque intergubernamental.
- El enfoque comunitario de una PDC asume que todos los miembros de la UE son miembros de la UEO y que todos los miembros de la UEO también son miembros de la OTAN, lo cual está lejos de ser el caso. Francia no es miembro del

¹²⁹ *Idem.*

¹³⁰ Christoph Bluth, *op. cit.*, p.143.

¹³¹ *Ibid.*, pp. 143-144.

mando integrado de la OTAN, Irlanda, Austria, Finlandia y Suecia no son miembros de la OTAN y sólo tienen un status de observadores en la UEO. Los procesos de la OTAN y la ampliación de la UE parecen incrementar esas incongruencias.

- Los asuntos de seguridad y defensa no son prioritarios en la agenda de la PESC. El resultado es un compromiso según el cual se adoptó un enfoque comunitario para crear mecanismos para tratar con aspectos políticos de seguridad, mientras los aspectos militares siguen en la base de la cooperación intergubernamental a través de la UEO y la OTAN.

Esto se traduce en cierta parálisis en el desarrollo de la PESC, que traía consigo que el proyecto alemán de un sistema de seguridad paneuropeo con la Unión Europea en el núcleo pareciera moribundo. Toda respuesta a los conflictos seguía *ad hoc* como fue demostrado en el caso de la ex Yugoslavia, inefectivo hasta que mucho daño había sido hecho. Si otra crisis estallaba en Europa, la respuesta de los Estados europeos occidentales podía ser tan incoherente e inefectiva como en la ocasión anterior.

3.2 El “efecto kosovo”: el refuerzo de la PESC

3.2.1 La participación alemana en Kosovo

Los conflictos balcánicos en los años noventa forjaron la política exterior europea. Estos conflictos en el traspatio de Europa no sólo pusieron a prueba los alcances de la PESC. En Alemania, la crisis de Kosovo (1998-1999) adelantó la discusión de los pros y contras de la participación militar externa y sirvió como estímulo para una responsabilidad mayor en la región. Al mismo tiempo, tuvo un efecto catalizador en la formación de la identidad alemana en política exterior y en la reformulación de su papel en el ámbito internacional.

La participación alemana en la guerra de Kosovo constituyó un acontecimiento significativo en la historia de la Republica Federal. Por primera vez desde 1945 las fuerzas alemanas tomaron parte en misiones de combate ofensivas contra un

Estado soberano. El momento histórico fue más notable porque tuvo lugar bajo el control de la coalición de gobierno roji-verde (el Partido Social-demócrata –SPD- y la Alianza 90/Los Verdes) y sin un mandato claro de la ONU, ya que los Verdes y algunos sectores del SPD tenían una fuerte tradición en la solución pacífica de los conflictos y en el desarme militar.¹³²

La participación alemana en la campaña de Kosovo fue motivada por tres consideraciones: primero, un deseo de demostrar su fiabilidad como aliado leal de la OTAN y socio estratégico de Estados Unidos; segundo, un impulso normativo de responder a la limpieza étnica y a la violación extendida de derechos humanos. El tercer factor, menos reconocido abiertamente pero no menos importante, fue el miedo a una nueva oleada de buscadores de asilo y refugiados, una cuestión política crecientemente sensible en Alemania.¹³³

Puede decirse que la identidad de Alemania como potencia civil y europea formó su percepción del conflicto y sus preferencias para su solución. Alemania actuó según la llamada “lógica de adecuación” dentro de un contexto multilateral altamente institucionalizado (la OTAN, el Consejo de Seguridad de la ONU, la PESC, el Grupo de los Ocho -G8-, el Grupo de Contacto). El concepto de potencia civil implicó que la conducta de Alemania en la resolución del conflicto de Kosovo fuera formada por las normas y reglas de las organizaciones internacionales y por las expectativas formuladas por otros miembros de esas instituciones.¹³⁴

Asimismo, el concepto de potencia civil implicó que Alemania (así como otros actores pertinentes) hicieran lo sumo para alcanzar una solución pacífica del conflicto, pero también implicó la voluntad de participar en el uso de la fuerza una vez que las otras medidas habían sido agotadas. Alemania jugó un papel importante haciendo las negociaciones de Rambouillet posibles. Y fue Alemania la que hizo participe a Rusia en las negociaciones que aceleraron el arreglo del conflicto y que iniciaron la estabilización de la región del sudeste de Europa.

¹³² Adrian Hyde-Price, “Foreign and security policy”, en Stephen Padget, William E. Paterson y Gordon Smith, *op. cit.*, p.184.

¹³³ Graham Timmins, “Germany, a new vision of order?”, en Martin Smith y Graham Timmins *op. cit.*, p.180.

¹³⁴ Hanns W. Maull, “Germany’s participation in the military intervention in Kosovo”, en *German Foreign Policy in Dialogue*, No. 1, marzo de 2000, www.deutsche-aussenpolitik.de

El hecho de que Alemania sostuvo en 1999 las presidencias de la UE y de la UEO, ayudó a este respecto. Dada su presidencia en ambas organizaciones, Alemania jugó un papel fundamental en las negociaciones para encontrar una solución a la guerra y brindar paz a toda la región. Esto incluyó esfuerzos enérgicos para involucrar a la ONU y a Rusia en la búsqueda de la paz. El canciller Gerhard Schröder invitó al Secretario general de la ONU Kofi Annan a asistir a una reunión informal de la UE en Bruselas en abril de 1999.

Al mismo tiempo, Schröder hizo constantes visitas diplomáticas de alto nivel a Rusia para que tomara parte en la búsqueda de la paz. La importancia atribuida a Rusia refleja la conciencia de Alemania de la necesidad del apoyo ruso para formar un sistema cooperativo europeo de seguridad y su interés en minimizar las tensiones generadas por la ampliación de la OTAN y la guerra de Kosovo.¹³⁵ Además de la UE y de la ONU, el gobierno alemán también atribuyó considerable importancia al Grupo de los Ocho como un foro para llegar a un acuerdo de paz, una estrategia que produjo frutos en la cumbre de Bonn en mayo de 1999.

En dicha cumbre se acordó una serie de principios para acabar con el conflicto, tales como el fin inmediato y verificable de la violencia y de la represión en Kosovo. Durante el conflicto, el gobierno roji-verde siguió un camino doble: por un lado, apoyo y participación en la campaña de bombardeo de la OTAN, y por otro, esfuerzos diplomáticos intensivos para encontrar una solución a la crisis. La estrategia dual de Alemania de apoyar la presión militar aliada y presionar por iniciativas diplomáticas puede interpretarse como un intento por reconciliar y balancear esas orientaciones básicas de política exterior.¹³⁶

La iniciativa alemana para un arreglo pacífico del conflicto, también llamada “Plan Fischer”, propuesto por el ministro alemán de Relaciones Exteriores ilustra las políticas de Alemania para la resolución de la guerra en Kosovo. El 14 de abril de 1999, Joschka Fischer propuso este plan que se basaba en seis pasos

¹³⁵ Adrian Hyde-Price, “Foreign and Security Policy”, en Stephen Padgett, William E. Paterson y Gordon Smith, *op. cit.*, p. 193.

¹³⁶ Peter Rudolf, “Germany and the Kosovo conflict”, en Dieter Mahncke, *Old frontiers, new frontiers, the challenges of Kosovo and its implications for the EU*, Palgrave, London, 2001, p. 131.

interconectados. Sus puntos principales incluían la formulación de una Resolución del Consejo de Seguridad basada en las demandas acordadas por el G8 y en el Capítulo VII de la Carta de la ONU, incluyendo una fecha para el retiro de las tropas serbias y un mecanismo de verificación.¹³⁷

Esta resolución del Consejo de Seguridad de la ONU proporcionaría una fuerza internacional de mantenimiento de la paz con un “mandato fuerte” y el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) se comprometería a acabar con las hostilidades. Otros aspectos del plan incluían el retorno de los refugiados, el trabajo de organizaciones humanitarias, la reconstrucción de Kosovo y la creación de una administración de la ONU. Esta iniciativa combina en la “estrategia dual”, aspectos diplomáticos y militares para acelerar las negociaciones de un arreglo político del conflicto; se enfocaba en el Consejo de Seguridad de la ONU, e involucraba a Rusia en el proceso negociador.

El plan surgió luego de que las esperanzas de que Milosevic cediera a las demandas de la OTAN probaron ser falsas y la lógica de la intensificación militar parecía desarrollar su propia dinámica. Domésticamente sirvió para ganar apoyo a la campaña militar de la OTAN y contener las críticas. Con el Plan Fischer, la política exterior alemana estaba siguiendo un delicado acto de balance: apostaba por alguna independencia de Estados Unidos, mientras al mismo tiempo evitaba toda impresión de que Alemania seguiría un camino especial (*Sonderweg*), que la separara de sus aliados occidentales.¹³⁸

Para Gerhard Schroder fue muy claro que no quería manchar su gobierno con acusaciones de un *Sonderweg* alemán. En lugar de eso, Alemania se convertiría en un aliado más “normal”, listo para cargar con responsabilidades militares proporcionadas a sus “intereses europeos”. La participación en el combate de la OTAN fue interpretada como una afirmación de la integración en la comunidad occidental, que es parte de la razón de estado de Alemania. De ahí el apoyo unánime a la Operación Fuerza Aliada de la OTAN y a las sanciones extensivas.

¹³⁷ Hanns W. Maull, “Germany’s participation in the military intervention in Kosovo”, en *German Foreign Policy in Dialogue*, No. 1, marzo de 2000, www.deutsche-aussenpolitik.de

¹³⁸ Peter Rudolf, “Germany and the Kosovo conflict”, en Dieter Mahncke, *op. cit.*, p. 139.

La UE consideró que la intervención de la OTAN fue "necesaria y justificada". La magnitud de esta unidad contrasta con las divisiones entre los Estados miembros que paralizaron a la UE durante las primeras guerras en la ex Yugoslavia.¹³⁹ Durante su presidencia de la UE Alemania también inició el Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa como una Acción Común de la UE que se transformó en una Estrategia Común. El Pacto de Estabilidad apunta a la estabilización y reforma en la región, ofreciendo la perspectiva de unirla a la UE en el futuro.

Esta perspectiva es considerada un incentivo para que los países de la región reformen y cooperen. En ese sentido, Alemania y los otros Estados miembros de la UE usan explícitamente el atractivo de la UE para ayudar a estabilizar y transformar esos países. La estrategia se basa en la asunción de que los problemas de la región no pueden resolverse de un golpe sino que requieren un compromiso a largo plazo de la comunidad internacional y sobre todo de la UE.

Con el Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa, la UE reconoce esta región para ser una parte integral de Europa y toma la responsabilidad para su estabilización y reconstrucción. El Pacto de Estabilidad se basa en la premisa de que sólo la política de integración puede crear un orden pacífico y estable en toda Europa. El Pacto de Estabilidad también reconoce el hecho de que una tarea de esta magnitud puede dirigirse adecuadamente sólo en conjunto por la UE y no por un solo Estado miembro. Ambos conceptos son centrales en la visión de Alemania de la UE y de su propio papel en ella.¹⁴⁰

Según Hanns W. Maull, el comportamiento de Alemania en la resolución del conflicto de Kosovo una vez más muestra cómo se integra herméticamente en las instituciones multilaterales. Este alto grado de integración encontró expresión en ambos aspectos del comportamiento de Alemania: el procedimiento y la sustancia. En lo que concierne al procedimiento, Alemania una vez más expresó una clara preferencia por la coordinación multilateral de varias instituciones,

¹³⁹ Hanns W. Maull, "Germany's participation in the military intervention in Kosovo", en *German Foreign Policy in Dialogue*, No. 1, marzo de 2000, www.deutsche-aussenpolitik.de

¹⁴⁰ Marco Overhaus, Hanns W. Maull y Sebastian Harnisch, "Reconstructing post-conflict societies and the german involvement", en *German Foreign Policy in Dialogue*, No. 10, abril de 2003, www.deutsche-aussenpolitik.de

aprovechando sus fuerzas respectivas. En sustancia, la política exterior de Alemania permanecía “civil”, intentando aprovechar cada opción concebible para un arreglo negociado antes de acudir al uso de la fuerza.¹⁴¹

El concepto de rol de Alemania como potencia civil enfocado en la seguridad refleja una preferencia largamente establecida por la resolución no militar de los conflictos y la cooperación multilateral. Pero en Kosovo se hizo uso de la fuerza y en ese sentido, el papel que Alemania jugó para la resolución de la crisis no sólo correspondió a las expectativas de los miembros de la comunidad internacional, ya que los principales socios de Alemania esperaron que contribuyera a la definición y aplicación de una política eficaz en las instituciones internacionales, e incluso en el uso de la fuerza; sino que al interior de Alemania la mayoría de las elites políticas y de la población apoyaron la política del gobierno.

El amplio apoyo de los partidos en el Bundestag a la campaña de bombardeo ilustra el cambio de disposición en la opinión pública hacia un rol fuera de área para el Bundeswehr, con acreditado apoyo a favor de la guerra por el CDU el CSU y el FDP. Sin embargo, la gran mayoría del Bundestag a favor de la participación en la Operación Fuerza Aliada disimuló gran tensión entre elementos pacifistas del ala izquierda en ambos partidos del gobierno.¹⁴² De hecho, con los verdes la coalición parecía estar en peligro cuando se desarrollaba la campaña de bombardeo y sólo la intervención de Joschka Fischer mantuvo unido el partido.

Para Fischer, en Kosovo el imperativo humanitario (detener el genocidio) debía imponerse a los principios pacifistas. El único partido que se distanció de la guerra fue el ex Partido Comunista, el PDS. Argumentaba que la campaña de bombardeo era un acto de agresión de la OTAN liderado por Estados Unidos contra un Estado soberano e ilegal bajo el Derecho Internacional. Esta estancia pacifista y antiimperialista fue ideada para ayudar al partido a establecer una base política en los *Länder* occidentales entre los pacifistas desilusionados.

¹⁴¹ Hanns W. Maull, “Germany’s participation in the military intervention in Kosovo”, en *German Foreign Policy in Dialogue*, No. 1, marzo de 2000, www.deutsche-aussenpolitik.de

¹⁴² Adrian Hyde-Price, “Foreign and security policy” en Stephen Padgett, William E. Paterson y Gordon Smith, *op. cit.*, p. 194.

La estancia anti guerra del PDS tuvo un eco positivo en Alemania oriental. Mientras 59% de los alemanes occidentales creía que los bombardeos de la OTAN estaban sirviendo a fines humanitarios, sólo 38% era de esa opinión en los *Länder* orientales. En occidente, 70% de la población apoyó la participación del Bundeswehr en Kosovo. En el este sólo 41% estaba a favor y el 48% estaba en contra. Finalmente, a mediados de abril de 1999 cerca de dos terceras partes de los alemanes orientales querían ver un fin inmediato a los ataques aéreos.¹⁴³

Las diferencias entre las dos partes de Alemania reflejan la herencia de dos procesos de socialización distintos y subrayan las dificultades involucradas en integrar a los alemanes del este en la cultura política de la República Federal. El hecho de que Alemania tomara parte en una intervención militar contra Serbia sin un mandato del Consejo de Seguridad de la ONU podría interpretarse como contradictorio a la evaluación de que Alemania actuó como una potencia civil.

No obstante, varios argumentos tienden a apoyar esta valoración:¹⁴⁴ primero, la participación de Alemania en el combate no representó un desarrollo sumamente nuevo. Aunque no estuvo directamente involucrada en el bombardeo, Alemania participó en la intervención de la OTAN contra Serbia en 1995. De hecho, desde principios de los noventa se puede observar un desarrollo bastante continuo hacia la participación de Alemania en las operaciones militares. En segundo lugar, para el gobierno alemán la Operación Fuerza Aliada representó una excepción sumamente rara y no sentó un precedente.

Por último, un número considerable de expertos de Derecho Internacional sostiene que la intervención de la OTAN puede legitimarse a pesar de que el Consejo de Seguridad no mantuviera un mandato para ello. En su discurso ante la Asamblea General de la ONU en 1999, el ministro de Relaciones Exteriores Fischer se refirió a esta controversia cuando abogó por un debate que debía llevar a una reforma del Consejo de Seguridad y a un nuevo equilibrio entre la soberanía de los Estados nación y el derecho humanitario en favor de este último.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ Hanns W. Maull, "Germany's participation in the military intervention in Kosovo", en *German Foreign Policy in Dialogue*, No. 1, marzo de 2000, www.deutsche-aussenpolitik.de

Sin duda la crisis de Kosovo dio muestra del cambio en la política exterior alemana, que no sólo se reduce a lo militar, pero la participación de fuerzas armadas alemanas en operaciones para implantar o asegurar la paz es la que con mayor claridad evidencia dicho cambio. Pues precisamente por lo inconcebibles que habían sido las operaciones militares alemanas fuera del área de la OTAN (sobre todo donde el ejército nazi en la Segunda Guerra Mundial había cometido crímenes terribles) muchos observadores opinan que el nuevo papel de Alemania en la política mundial se manifiesta, en particular, en esas misiones militares.¹⁴⁵

Sin embargo, el conflicto de Kosovo reafirmó la dependencia política de Europa en Estados Unidos y el escaso éxito de la PESC. Al igual que en Bosnia-Herzegovina, Estados Unidos tuvo que rescatar a Europa de su incapacidad para formular una política de resolución de sus propios conflictos. En ambos casos, fueron Estados Unidos y la OTAN quienes tuvieron un protagonismo clave en la resolución final de los conflictos. Kosovo reafirmó la subordinación de la PESC a la política atlanticista, así como su incapacidad para brindar resultados eficientes.¹⁴⁶

En Kosovo se demostró que la Unión Europea continúa teniendo limitadas capacidades político-militares para la resolución de sus propios conflictos. La lección que el gobierno roji-verde obtuvo de la debilidad política y militar que la crisis de Kosovo hizo evidente, fue que la Unión Europea debía incrementar su capacidad de actuar autónomamente en el proceso de prevenir y manejar crisis en Europa para que ésta ganara equidad real (*wirkliche Gleichberechtigung*) con Estados Unidos.¹⁴⁷

Como consecuencia de la crisis de Kosovo surgió la percepción general de que la política exterior de Estados Unidos ha sido llevada hacia el unilateralismo, por ello se ha convertido casi en un dogma entre los políticos alemanes que sólo una Europa más fuerte tendrá alcance en Washington. Kosovo aceleró el proceso de desarrollar la cooperación en seguridad y defensa en la Unión Europea. La crisis

¹⁴⁵ “Política exterior del gobierno de Schroder”, www.magazin-deutschland.de/content/archiv/archiv-esp/02-04/art4.html-18k

¹⁴⁶ Waldemar Arroyo Rojas, “El fracaso de la política exterior y de seguridad común europea en los conflictos balcánicos”, www.sg.inter.edu/revista-ciscla/volume30/arroyo.pdf

¹⁴⁷ Peter Rudolf, “Germany and the Kosovo conflict”, en Dieter Mahncke, *op. cit.*, pp. 139-140.

de Kosovo dio nuevos ímpetus a la vieja visión de una política europea de seguridad común, ya que actuó como un catalizador para el desarrollo de una política europea de seguridad y de defensa, que desde la perspectiva alemana, yace en la lógica política del proceso de la unificación europea.¹⁴⁸

3.2.2 Las consecuencias de Kosovo para la PESC

La incomodidad de Europa occidental con el liderazgo de Estados Unidos durante la crisis de Kosovo, acoplada con la convicción de que los europeos debían hacer colectivamente más por su propia defensa, dio un gran ímpetu a la cooperación europea en seguridad y defensa. Los hechos en Kosovo impulsaron la declaración anglo-francesa anunciada en Saint Malo en diciembre de 1998 que trajo indicios de un posible progreso en el área de la defensa, pues Londres y París, tradicionalmente enfrentados en este tema, se comprometieron a profundizar la cooperación europea en defensa.

Esto fue en gran parte resultado del cambio del gobierno británico, en su intento de jugar un papel principal en Europa debido a su ausencia de la UEM. En octubre de 1998 el primer ministro británico Tony Blair señaló que la Gran Bretaña no se opondría a la cooperación militar dentro de la UEO prevista a tomar lugar a un nivel intergubernamental, siempre que no tuviera un impacto negativo en las relaciones con Estados Unidos. Así, el texto de la declaración aborda la necesidad de que Europa se dote de una defensa propia y de “una capacidad autónoma de acción respaldada por fuerzas militares creíbles”.¹⁴⁹

Por otro lado, aunque la dimensión europea de seguridad no fue la cuestión prioritaria de la cumbre de la OTAN en Washington (24-26 de abril de 1999), dominada por la guerra de Kosovo, en la misma se adoptaron una serie de importantes decisiones relativas al reconocimiento y desarrollo de una Política Europea de Seguridad y Defensa. La OTAN reconoció, por primera vez, siguiendo la terminología de Saint Malo “la voluntad de la Unión Europea de dotarse de la

¹⁴⁸ *Idem.*

¹⁴⁹ France diplomatie. “Cumbre franco-británica de Saint Malo”, www.diplomatie.gouv.fr/actu/bulletin.es.asp?liste

capacidad para llevar a cabo acciones autónomas, y a tal fin, tomar decisiones y aprobar acciones militares cuando la Alianza no participe como tal”. Además, se establecía que se definirán y adoptarán “las disposiciones necesarias para que la Unión Europea tenga acceso a los medios y capacidades de la Alianza para este tipo de operaciones”.¹⁵⁰

La Declaración Final aprobada en la cumbre se refiere a los distintos medios y capacidades de la Alianza a los que la Unión podría, eventualmente tener acceso: planeamiento, identificación de los medios de mando y control y adaptación del sistema de planeación de defensa de la OTAN a las nuevas operaciones. Se establece de esta forma, el principio de una relación institucional OTAN-UE, reconociendo al mismo tiempo, la trascendencia del renovado debate sobre el desarrollo de la defensa europea, en el que Alemania ha sido más que un seguidor pasivo del liderazgo de Francia y Gran Bretaña.

La RFA apoyó activamente el desarrollo de la PESC durante su presidencia de la UE y la UEO en la primera mitad de 1999. Aprovechando las señales alentadoras de Washington, Alemania uso la oportunidad de su presidencia combinada para impulsar el proceso de forjar una nueva capacidad europea de defensa, que pudiera conllevar a una Política de Defensa Común. El resultado fue la decisión histórica del Consejo Europeo de Colonia el 3 de junio de 1999 de construir una Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea.

El Consejo Europeo de Colonia aprobó el informe de la presidencia alemana sobre el refuerzo de una política europea de seguridad y de defensa común que proponía dotar a la Unión de medios creíbles para tomar acciones autónomas en respuesta a crisis internacionales. En base a ello, el Consejo Europeo situó en el centro del fortalecimiento de la PESD las misiones Petersberg, de mantenimiento de la paz, de gestión de crisis y tareas humanitarias,¹⁵¹ centrándose así en los aspectos más institucionales de la PESC.

¹⁵⁰ Washington Summit Communiqué. An Alliance for the 21st century, <http://nato.int/docu/pr/1999/p99065e.htm>-

¹⁵¹ Véase: Consejo europeo de Colonia, http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99_es.htm

Además, la nueva política anunciada en el Consejo Europeo de Colonia implementó algunos de los elementos de una Política de Defensa Común perfilados en el Tratado de Ámsterdam, como una nueva estructura de toma de decisiones que involucra reuniones de los ministros de defensa de la UE en el Consejo de Asuntos Generales y la creación de nuevos órganos: un Comité Político y de Seguridad, un Comité Militar y un Estado Mayor. Al mismo tiempo, el ex secretario de la OTAN, Javier Solana, fue nombrado Alto Representante de la PESC y (seguido de una propuesta alemana) secretario general de la UEO.¹⁵²

En lo que se refiere a las capacidades militares, el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 fijó el objetivo global según el cual para el 2003 los Estados miembros de la UE debían generar fuerzas militares capaces de efectuar la totalidad de las misiones Petersberg, incluyendo las más demandantes. El propuesto cuerpo europeo de reacción rápida consiste en 15 brigadas de 50-60,000 soldados. Dicha fuerza debe ser desplegada en un plazo de 60 días.¹⁵³

Cabe subrayar que la realización de dicho objetivo no implica la creación de un ejército europeo, puesto que la aportación y el despliegue de fuerzas nacionales se hacen sobre la base de una decisión soberana tomada por los Estados miembros. Partiendo de dichos objetivos, se inició un proceso destinado a reunir compromisos voluntarios de los Estados miembros y a analizar el avance hacia la consecución de los objetivos de capacidades.

Esta fuerza fue diseñada para dotar a la UE de una capacidad autónoma de tomar decisiones donde la OTAN en su totalidad no tome parte y para conducir operaciones militares dirigidas por la UE, incluyendo el mantenimiento de la paz y manejo militar de crisis. El Consejo Europeo de Colonia y el de Helsinki fueron acontecimientos históricos en el proceso de la integración europea con importantes consecuencias para la política exterior y de seguridad alemana. La UE ha sido desde sus inicios, clave en la fijación institucional del poder alemán en una estructura multilateral.

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki,
http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_es.htm

Desde el comienzo, la UE ha sido una organización civil diseñada para promover la cooperación económica, política y social entre sus Estados miembros. “Con la decisión de crear un cuerpo europeo de reacción rápida, la UE se comprometió a sí misma a establecer una capacidad autónoma de proyección de poder militar para propósitos de manejo de crisis. La transformación de la UE de una potencia civil a una capaz de usar fuerza militar para objetivos políticos sólo es posible porque la RFA ha disminuido sus reservas sobre un rol fuera de área para el Bundeswehr”.¹⁵⁴

La creación de la PESD fue bienvenida por Alemania, que ha abogado por la cooperación europea en defensa como un complemento a la OTAN, a pesar de que esto ha planteado algunos desafíos a la política exterior alemana dada la discordia que se ha generado en las relaciones trasatlánticas. En Alemania, la PESD es vista como la base para un nuevo atlanticismo, para una sociedad real basada en mayor fortaleza europea.¹⁵⁵

La PESD tiene una aceptación casi general en Alemania, sólo una pequeña minoría dentro del partido Verde, parte del PDS y lo que queda del llamado “movimiento de paz” critican a la PESD como una táctica para “militarizar” a la UE permitiéndole intervenir en el extranjero y desarrollar la industria europea de armas. A pesar de ello y de que el acercamiento franco-británico se considera fundamental para la PESD debe reconocerse que Berlín también ha presionado para nuevas iniciativas en materia de defensa.

Alemania ha tratado de desarrollar una Política de Defensa Común no sólo durante sus presidencias de la UE. Esto es reconocido por los aliados y socios de la RDA. Pero todavía persiste una dosis de escepticismo dentro y fuera de Alemania sobre la buena voluntad de Berlín y su habilidad para convertir esas buenas intenciones en realidades militares, pues el Bundeswehr ha tenido que pasar por un proceso de transformación para adecuarse a los nuevos parámetros de seguridad en los que la PESC se ha venido forjando.

¹⁵⁴ Adrian Hyde-Price, “Foreign and security policy”, en Stephen Padgett, William E. Paterson y Gordon Smith, *op. cit.*, p. 196.

¹⁵⁵ *Idem.*

3.3 Cambios en las fuerzas armadas alemanas

3.3.1 La reestructuración del Bundeswehr

Si bien en Alemania no ha habido un cambio radical en los parámetros de política exterior desde la reunificación, la República Federal depende del sistema internacional y actúa en consecuencia de las condiciones geopolíticas cambiantes. Como se ha mencionado, su responsabilidad ha aumentado en relación con los asuntos europeos y en especial hacia el Este. En ese sentido, la política de seguridad exterior de Alemania se centra como ya se ha visto, en la estrecha relación con París y con Washington, en la cooperación con los países vecinos y en una mejor relación con Moscú.

La guerra en Kosovo confirmó la necesidad de consolidar la Unión Política en Europa mediante el perfeccionamiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa, como un instrumento efectivo de cooperación y decisión. Desde dicha crisis, el progreso en la construcción de una Identidad Europea de Seguridad y de Defensa ha sido notablemente rápido, pero quizás ilusoriamente, pues los logros han sido hasta ahora principalmente políticos, las dificultades financieras y las barreras prácticas dificultan los avances.¹⁵⁶

Al revisar la política de seguridad europea en situaciones de conflicto internacional como la crisis de Kosovo se advierte que la contribución de Europa en ese conflicto bajo los auspicios de la OTAN esconde su propio asombro ante el resquebrajamiento del “sueño europeo”.¹⁵⁷ Las iniciativas de la “superpotencia europea” en torno a la política de intervención en situaciones de crisis contrastan con los fundamentos del poderío civil alemán como su punta de lanza.

En este escenario Alemania ha defendido la prevención de los conflictos como la prioridad de su política por encima de la respuesta militar. En la práctica, el uso de la fuerza como último recurso en ese tipo de situaciones es inevitable. Al

¹⁵⁶ Dominique Moisi, “Dreaming of Europe”, *Foreign Policy*, no.115, German Marshall Fund of the United States, Foreign Policy Special Editorial Fund for Europe, Washington, 1999, p. 44.

¹⁵⁷ *Idem.*

analizar el desenvolvimiento de la RFA en operaciones de paz en años recientes y en especial después de su participación en la crisis de Kosovo, se pueden observar rasgos importantes sobre su papel en la seguridad europea y sobre su dinámica actual, más allá del discurso y las buenas intenciones. A nivel interno, Alemania ha tenido que tomar medidas para participar en la procuración de la seguridad, desde la fase preventiva hasta la solución de conflictos, pasando por la asistencia humanitaria.

En el correr de los años las tareas y objetivos del Bundeswehr han ido cambiando. Cuando fue creado su objetivo principal era la defensa del territorio alemán y de la OTAN, actualmente sus tareas principales son la prevención de conflictos, la gestión de crisis internacionales, el apoyo a los socios de la Alianza y la protección de Alemania y de sus ciudadanos.¹⁵⁸ Desde la caída del muro de Berlín el gobierno empezó a reestructurar el Bundeswehr en una fuerza delgada pero significativa, mientras cambió el énfasis hacia menos soldados pero más profesionales, más móviles y mejor equipados, hacia un orden y estructura del mando más desarrollados y hacia la proyección de poder.

Al término del periodo de enfrentamiento bipolar, el partido Verde convocó a la disolución del aparato militar, pero la necesidad de mantener al menos una fuerza reducida fue contundente. No había otra opción para la defensa nacional, las fuerzas armadas se mantuvieron como elemento indispensable de la política de seguridad nacional de las potencias y Alemania no fue la excepción. Así, en respuesta a las nuevas circunstancias estratégicas, el Bundeswehr ha atravesado por un proceso de transformación a partir de la reunificación alemana. La reestructuración se hizo en función de las nuevas operaciones de intervención.

La transformación del ejército le ha conferido la capacidad para desempeñarse en misiones fuera de Alemania, hecho sin precedentes que no significa que deje de ser un ejército aliado. Además, las nuevas capacidades del Bundeswehr se han venido definiendo de acuerdo con las necesidades propias de la posguerra Fría en los ámbitos interno y externo. Sin embargo, la capacidad de Alemania para

¹⁵⁸ Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, *La actualidad de Alemania*, GmbH, Berlín, 2003, p. 208.

impulsar su poderío militar más allá de sus fronteras es relativa. Si bien, los líderes políticos de ese país se mantienen a favor de que el Bundeswehr participe en aquellas misiones emprendidas en estrecha cooperación con sus aliados siempre y cuando se justifiquen mediante un mandato internacional.

Las fuerzas alemanas han sido reducidas cerca de un tercio de su máxima alcanzada durante la Guerra Fría y por más de la mitad considerando las fuerzas de la República Democrática Alemana. Sin embargo, los procesos de reducción de fuerzas armadas en Europa no se traducen en decadencia del poder militar sino que manifiestan una relación directa con respecto al grado de amenaza para la seguridad regional. La disminución en la cantidad de efectivos es reemplazada por la calidad. Los cambios emprendidos después de la reunificación fueron una respuesta a las nuevas circunstancias estratégicas de Alemania.

Las funciones asignadas a la célula de defensa han sido más amplias y diversas que durante la Guerra Fría, lo que refleja el término de una amenaza y el surgimiento de un amplio espectro de riesgos. Como se ha mencionado, el Bundeswehr se concibió como un ejército aliado y no como un instrumento de acción militar independiente de la RFA, su objetivo primordial era la defensa de Alemania y de sus aliados en el marco de la OTAN. Al terminar la Guerra Fría, cualquier ataque directo contra alguno de los miembros de la OTAN se veía remoto, pero la nueva política de seguridad alemana no lo subestimó.

La defensa del territorio aliado se consideró una extensión de los objetivos de la defensa nacional. El entonces Ministro de Defensa Volker Ruhe informo al Bundestag en septiembre de 1992 que “los aliados esperan de nosotros la misma solidaridad que nos demostraron durante cada día de peligro. En el futuro, Alemania deberá estar lista para defender no sólo a los aliados sino a aquellos países cerca de la zona aliada tal como otros países se comprometieron a proteger nuestro país durante cuarenta años”.¹⁵⁹ Ruhe defendió el establecimiento de una política común de seguridad y defensa europea, ya que la evolución hacia una integración más general no sería posible sin la contribución militar alemana.

¹⁵⁹ John S. Duffield, *op. cit.*, pp. 147-148.

Quizá el cambio más evidente y polémico del Bundeswehr durante los años que siguieron a la reunificación fue y sigue siendo la reducción del aparato militar. En la nueva concepción del ejército son menos los reclutas y más los soldados profesionales, se ha reducido el servicio militar y se han privatizado servicios no militares, como el mantenimiento de los cuarteles. Esto reflejó la necesidad de reducir las fuerzas armadas en el ambiente de seguridad de la posguerra Fría dada la carencia presupuestaria de los costos de la reunificación.¹⁶⁰

En 1989, el gobierno aprobó que la fuerza del Bundeswehr se redujera a 420,000 hombres, al diferir un incremento de largo plazo en la matrícula de conscriptos. Pero la tarea de reducir el Bundeswehr al nivel convenido se complicó dadas las necesidades de absorber y dismantelar las fuerzas armadas de la República Democrática Alemana (RDA), la *Nationale Volksarmee* (NVA). La incorporación de la NVA incrementó el tamaño del Bundeswehr en cerca de 90,000 hombres, para hacer un total de 520,000.¹⁶¹ Al mismo tiempo, se encauzó un gran esfuerzo para establecer el Bundeswehr en Alemania del Este.

El costo de renovar y reconstruir la infraestructura necesaria, así como limpiar las instalaciones de la NVA en la región se estimó en 16 mil millones de marcos. En 1994, más del 10% del presupuesto de defensa aún se dedicaba a los costos relacionados con la reunificación. Ante la aparente falta de justificación para preservar las fuerzas armadas en ausencia de una amenaza contundente para la seguridad alemana, el gobierno decidió recortar el gasto en defensa en términos nominales y reales casi cada año desde 1991 hasta 1997.

Más allá del impacto en términos estructurales y financieros, el ahorro planteado fue tomado de la partida destinada a inversiones, la cual consiste en investigación, desarrollo, pruebas y evaluaciones, así como procuración y fondos para las instalaciones e infraestructura militar. Durante la conferencia anual sobre Política de Seguridad que tuvo lugar a principios de febrero de 1993 en Munich, Kohl sugirió nuevas redacciones en el tamaño de las fuerzas armadas en

¹⁶⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores, Fuerzas armadas federales, www.tatsachen-ueber-deutschland.de/1054.0.html-31k-

¹⁶¹ John S. Duffield, *op. cit.*, pp. 148-149.

su discurso dirigido a expertos en la materia con la intención de reducir el Bundeswehr a 300,000 hombres o incluso menos. Pero la propuesta suponía varios problemas:¹⁶² en primer lugar, el reclutamiento de conscriptos, entiéndase como la base del Bundeswehr.

No sería posible reducir las fuerzas armadas significativamente reteniendo el servicio militar obligatorio. Si el tamaño del Bundeswehr se reducía demasiado del nivel existente, no podría dar cabida a todos los reclutas disponibles. Una posible solución a este dilema era reducir la duración del servicio militar de 12 meses a 10 o menos. Sin embargo, en opinión de muchos expertos, esto mermaría la prontitud de combate. En segundo lugar, la reducción de los efectivos podría entorpecer las obligaciones de Alemania en el extranjero.

Más aún, un Bundeswehr más pequeño dificultaría el proceso de transformación de la nueva estructura de la OTAN con énfasis en el cuerpo multinacional y dificultaría a Alemania desarrollar un papel de mayor actividad en la seguridad europea y en consecuencia le restaría importancia en las instituciones internacionales. El tercer problema fue que el plan de austeridad de Alemania impulsó a otros países miembros de la OTAN a reducir sus fuerzas también. Al respecto cabe decir que si bien Alemania busca establecer una política de seguridad y defensa ha sido muy cuidadosa de no aportar ninguna excusa al Congreso norteamericano para reducir la presencia militar de ese país en Europa.

Fue la presión de las elecciones a realizarse en mayo de 1994, lo que influyó para que el gobierno adoptara una serie de “Directrices para el desarrollo de las Fuerzas Armadas” (*Konzeptionale Leitlinie*) a partir de julio de ese año. Tales medidas liberarían hasta 1.6 millones de marcos al año que podrían ser utilizados en inversiones. Además se obtendrían 1.5 miles de millones de marcos más con una mayor racionalización del gasto de defensa y por medio de la privatización de servicios de apoyo. Pero eso no es todo, además de la reducción en tamaño el Bundeswehr ha pasado por una reestructuración con el fin de reflejar la extensión de sus capacidades militares.

¹⁶² *Ibid.*, pp. 152-153.

El principio básico de dicha reestructuración fue la diferenciación de las fuerzas armadas en dos componentes: las fuerzas principales de defensa (*Hauptverteidigungskräfte* o HVK), previstas para cuestiones de defensa nacional y de rápida movilización, y por otro lado, las fuerzas de reacción en caso de crisis (*Krisenreaktionskräfte* o KRK), que podrían ser usadas para el amplio espectro de la defensa aliada, manejo de crisis, así como las misiones internacionales de paz, y estarían listas y disponibles para su despliegue fuera del territorio alemán.¹⁶³

La importancia de la reorganización consiste en la ruptura con el pasado. Ante el cambio en el panorama de seguridad al término de la Guerra Fría, se hizo evidente la necesidad de una mayor diferenciación en la prontitud y entrenamiento de las diferentes unidades de las fuerzas armadas, dependiendo de sus funciones. Alemania debía estar preparada para el despliegue rápido de sus fuerzas dentro y fuera del área de la OTAN para los propósitos de defensa de la Alianza, ya que después de la Guerra Fría, la RFA busco conducir operaciones militares colectivas para la defensa de los nuevos Estados orientales de Europa.

Lo más importante a largo plazo fue el objetivo de Alemania de contribuir a las unidades militares para las misiones internacionales de paz fuera de las estructuras de la Alianza, bajo los auspicios de la ONU. Sin embargo, el gobierno alemán enfrentó nuevas dificultades relativas al pasado, por ello dedicó especial cuidado para prevenir la posible desconfianza y críticas internacionales sobre el establecimiento de una autoridad de comando nacional autónomo.

De tal suerte, las autoridades alemanas optaron por aplicar los cambios de manera gradual para evitar cualquier estructura con reminiscencias del anterior General Staff. Fue así que se extendieron las capacidades operacionales de comando de los servicios individuales. El logro más importante en este sentido fue la creación del Comando de Operaciones de la Armada (*Heeresführungskommando*) a establecerse en Koblenz. La nueva estructura inicio actividades en 1994 y le dio a la RFA por primera vez la oportunidad de conducir operaciones fuera de Alemania pero auspiciadas por la OTAN.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 155.

3.3.2 Los desarrollos recientes

Como se ha visto, el Bundeswehr tuvo que hacer frente a la tarea de fusionar dos ejércitos y a las reducciones presupuestarias provocadas por los costos de la reunificación. El financiamiento disminuido y la integración de las fuerzas de la RDA disminuyeron considerablemente la inversión. Si bien en los últimos años ésta ha aumentado en infraestructura y equipo militar, el bajo financiamiento y las actitudes conservadoras por parte de los partidos políticos previnieron ajustes oportunos de la estructura de fuerza.

Varios años después de la dimisión de la Unión Soviética, el Bundeswehr se mantuvo como un ejército basado en el servicio militar obligatorio y orientado hacia la defensa territorial antes que a las misiones fuera de área. Los líderes alemanes admitieron que las fuerzas armadas del país no se adecuaban al nuevo ambiente de seguridad. Por ello se diseñaron planes para duplicar las fuerzas de reacción y se estableció una nueva estructura de comando nacional para dirigir las fuerzas alemanas o multinacionales de reacción.

Además, el servicio militar se fue reduciendo a nueve meses y el ejército (cada vez más reducido), se encuentra en un proceso de profesionalización. El Bundeswehr ha venido atravesando por un proceso de reforma continuo, según el cual, las piedras angulares para su desarrollo son una mayor orientación en despliegues, costos de funcionamiento más bajos e inversiones aumentadas. Los compromisos de Alemania en la OTAN, la UE y la ONU se han incrementado y el ejército alemán se enfrenta con demandas operacionales mayores.

El Bundeswehr es reducido en base al principio de calidad, no cantidad. El número del personal militar será reducido en 35.000 hombres/mujeres, de 28,000 en la actualidad a 250,000, el personal civil a unos 75,000 para el 2010 (en 10,000 puestos) y los reclutas se reducirán a 45,000; además se prevén recortes generales y el cierre de varios cuarteles. Se pretende que el Bundeswehr sea más pequeño pero más móvil, eficaz y mejor equipado.¹⁶⁴

¹⁶⁴ "Further development of the Bundeswehr", en http://eng.bmvg.de/sicherheit/040204-neuer_kurs.php

Esto es porque durante mucho tiempo fue criticado por carencias crónicas lógicas y de presupuesto. El Ministro Federal de Defensa, Peter Struck piensa retener el requisito del servicio militar de nueve meses, pero planea llamar menos alistados en el futuro, al tiempo que no cuenta con una reducción drástica en el número de reclutas. Asimismo, la reforma del Bundeswehr y la nueva política militar del gobierno prevén la participación de tropas alemanas en operaciones internacionales a cambio de recortes presupuestarios.

Según Struck, será posible lograr ahorros de "varios cientos de millones de Euros" reduciendo el personal de fuerza del Bundeswehr (fondos que permanecerán en el presupuesto de defensa y que pueden usarse en inversiones). El objetivo es reservar un 30% del presupuesto de defensa para inversiones, comparado a la porción actual por debajo del 25%. La reforma incluye recortes con un ahorro de 26,000 millones de Euros; los recortes se justifican por mayores inversiones en armamento, a fin de complementar necesidades de seguridad internacional más allá del concepto tradicional de la defensa territorial.¹⁶⁵

En ese sentido, la reforma supone que el concepto vigente desde 1948 que obvia el término de ejército bajo la acepción de la defensa federal se verá adaptado a necesidades tan poco defensivas como poder desplegar unidades de uno a otro confín del mundo, pues el territorio alemán no se encuentra amenazado en estos momentos ni en un futuro próximo. La reforma se adapta a la realidad actual que exige respuestas a una mayor implicación de las fuerzas armadas alemanas en la Fuerza Europea de Reacción Rápida de la UE u otras misiones en caso de crisis.

Así, para enfrentar con los socios internacionales los peligros futuros donde estos se crean, las fuerzas armadas en proceso de transformación se adaptan a los nuevos desafíos de la seguridad mundial. La meta de la transformación de las fuerzas armadas es la mejora de su habilidad en el espectro de sus usos, planteados en las directivas de la política de defensa. Estos son ante todo, usos multinacionales para la prevención de conflictos y para hacer frente a crisis, por ello requieren renovadas estructuras, cursos de organización y formación.

¹⁶⁵ "Die Bundeswehr auf neuem Kurs", en <http://www.bmvg.de/sicherheit/vpr.php>

Los equipos de planeación se adaptan a las posibilidades financieras. Asimismo, para el improbable, pero no excluible caso de la defensa nacional de un ataque con fuerzas convencionales, se ha preparado la reconstitución conceptualmente. La capacidad fundamental para esto se logra a través del servicio militar que se mantiene como un elemento esencial de la política de defensa. El proceso de transformación apunta a un planteamiento íntegro de seguridad para superar los desafíos del siglo XXI y a la contribución del Bundeswehr y su administración.

El núcleo de la transformación es la creación de tres categorías: fuerzas de intervención, fuerzas de estabilización y fuerzas de apoyo. Estas categorías serán especializadas y provistas para sus objetivos. El desarrollo de su habilidad se origina en los componentes del Bundeswehr: el ejército de tierra, la fuerza aérea, la marina, la Central de Servicios y la Central de Sanidad Militar. Las fuerzas armadas están desarrollando mejoras en sus habilidades de forma consistente. Esto se refleja en las nuevas estructuras, equipos de planeación y en un despliegue en un sólo tiempo.¹⁶⁶

El objetivo es que la nueva organización de las fuerzas armadas esté en condiciones de enfrentar los desafíos del siglo XXI y de garantizar la protección de los ciudadanos. Asimismo, la reforma en proceso se ha ido traduciendo en el parteaguas de la participación alemana en las misiones militares. Pero esta por verse si la reforma será suficiente para equipar a Alemania con los medios necesarios para hacer una contribución significativa a la PESD y a la consolidación del poder europeo en materia de seguridad.

3.4 Alemania y la Política Europea de Seguridad y Defensa

3.4.1 El papel de Alemania en el desarrollo de la PESD

Al menos en términos políticos, Alemania está usando su peso en el esfuerzo europeo para construir una política de seguridad y de defensa común, pues ha jugado un papel activo formando los contornos políticos y militares de la IESD.

¹⁶⁶ “Neue Marschrichtung für die Bundeswehr”, en <http://bmvg.de.sicherheit/vpr/.php>

Esto puede parecer muy sorprendente dado que el objetivo de esas iniciativas políticas es dotar a Europa de sus propias capacidades autónomas de proyección de poder. Cabe preguntarse si se atestigua una “revolución silenciosa en la política alemana” y el “retorno de Berlín a la corriente principal de las políticas europeas de seguridad y de defensa”.¹⁶⁷

Dada la influencia alemana en el proyecto europeo, esto podría llevar a Europa a convertirse en un gran poder en un sentido tradicional. Sin embargo, para Hanns W. Maull los cambios en la postura alemana de seguridad no son dramáticos: “el hecho de que Alemania aproveche la oportunidad de presionar para profundizar la integración europea en cualquier área prometedora, es completamente consistente con sus orientaciones tradicionales de la posguerra y el hecho de que comparta el enfoque en política exterior y de seguridad como la *nueva frontera* para el proyecto europeo tampoco es sorprendente”.¹⁶⁸

Como se sabe, no hay muchas áreas políticas olvidadas y la PESC estuvo en las listas de las cosas pendientes en la integración europea desde los años ochenta. Así lo pensó el mismo Jacques Delors cuando se preparó para tomar el timón de la Comisión Europea en 1985. Sin embargo, en ese momento otras cosas finalmente dejaron fuera la idea de la PESC, como la realización del Mercado Único Europeo y la Unión Europea Monetaria.

“No sorprende la buena voluntad de Alemania para impulsar la PESD. La cultura alemana de refrenamiento en materia militar no le impidió sumarse a las fuerzas armadas de la OTAN durante la Guerra Fría. Y ésta postura de defensa no era incompatible con ser una potencia civil, en tanto que esta depende de la forma en que se organice el poder militar. En el caso alemán, este se ha dado en el marco multilateral, con un alto grado de integración política y militar y una renuncia absoluta de opciones militares nacionales con el fin de evitar la guerra colectiva a través de la disuasión, si no se conseguía su abolición”.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Charles A. Kupchan, “In defence of european defence: an american perspective”, *Survival*, vol. 42, no. 2, 2000 pp. 16-32

¹⁶⁸ Hanns W. Maull, “Germany and the use of force: still a civilian power?”, *Survival*, vol. 42, no. 2, 2000, pp. 56-80.

¹⁶⁹ *Idem.*

Pero además, la política de seguridad alemana se fundamenta en la integración con las políticas de la Unión. “La política exterior alemana esta europeizada y esa europeización explica el papel que Alemania ha jugado en el desarrollo de la PESD. Éste supuesto afecta todas las dimensiones de la política exterior alemana: el marco institucional, el proceso de toma de decisiones y su desarrollo. La gran mayoría de la elite política en Alemania percibe esta europeización de la política de seguridad y de defensa como la consecuencia *lógica* de la integración europea y como un elemento esencial para profundizar la Unión Política”.¹⁷⁰

Así, es imposible entender el papel que Alemania juega en el desarrollo de la PESD fuera del amplio contexto de la integración europea. Desde el Tratado de Maastricht, el desarrollo de la dimensión de seguridad y de defensa de la UE y de la UEO ha formado una parte íntegra de la PESC. Sus principios, valores, normas, reglas e intereses comunes han facilitado el proceso de aprendizaje entre los Estados miembros de la UE. Estos han llegado a reconocer que actuando colectivamente pueden defender sus intereses comunes de manera más eficaz.

En el manejo de crisis, la PESC es creíble y eficaz sólo si es promovida por la fuerza militar. Esa lección fue dolorosamente aprendida en los Balcanes. Desde la perspectiva alemana, la PESD está desarrollando una capacidad autónoma para la prevención y manejo de crisis y proporciona a la UE los medios necesarios para poder intervenir militarmente en conflictos violentos. Así, una de las mayores lecciones aprendidas de la experiencia en Bosnia y Kosovo fue que en el manejo de crisis, la PESC puede ser totalmente eficaz sólo si es creíble; y es creíble sólo si es promovida por fuerza militar y la capacidad de usarla autónomamente.

De hecho, esta capacidad tiene que existir precisamente para poder evitar usarla tanto como sea posible. Desde el punto de vista alemán, el objetivo de la PESD es permitir a la UE presentar una solución europea a los conflictos violentos. No se trata de la proyección de poder a una escala global en el sentido de ser una “gran potencia europea”. Al final de este proceso, la UE bien podría ser la única

¹⁷⁰ Wolfgang Brauner, “The german perspective”, en Hanns W. Maull (editor) “Germany’s role in the development of the European Security and Defence policy”, en *German Foreign Policy in Dialogue*, no. 2, julio de 2000, www.deutsche-aussenpolitik.de

organización internacional en el mundo que posee todo el rango de instrumentos que son necesarios para la prevención y manejo eficaz de crisis. Por ello la dimensión no militar y civil forma una parte íntegra de la PESD.

Fue precisamente a insistencia de Alemania y de los países escandinavos que junto con el aspecto militar, el aspecto civil de la PESD se ha desarrollado en cuatro ámbitos: policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, administración civil y protección civil. A la par de esto, el Consejo de la UEO celebrado en Marsella en noviembre de 2000, decidió ceder a partir del 1º de julio de 2001, la organización operativa de gestión de crisis a la UE. Esto no ha implicado la desaparición de la UEO, que queda como depositaria del artículo V del Tratado de Bruselas, como centro de cooperación en materia de armamento y como foro de debate y reflexión sobre la política de seguridad y defensa.¹⁷¹

Para Alemania la PESD no sólo se relaciona con la integración europea, sino con adquirir los medios necesarios para el manejo europeo de crisis creíble y eficaz, en la dimensión militar y en la civil. La lógica aplicada es la de compartir recursos y soberanía. Alemania ha llegado a la conclusión de que la PESD no sólo es más eficaz en términos de instrumentos y recursos sino también en el impacto en la resolución de un conflicto que medidas uni o bilaterales, ya que a diferencia de Estados Unidos, ningún país europeo tiene los recursos o la voluntad política para dirigir operaciones de manejo de crisis eficaces por sí solo.¹⁷²

Hay un acuerdo general casi unánime en Alemania de que la OTAN debe seguir siendo la organización de seguridad decisiva en Europa. Así el propósito de la PESD no es entrar en competencia con la Alianza ni socavarla sino fortalecerla. De hecho para Alemania así como para los otros grandes actores europeos, el problema con la Alianza no es que Estados Unidos es demasiado fuerte sino que Europa es demasiado débil. De ahí que se planteara la Iniciativa de Capacidades de Defensa (ICD) para intentar reducir el creciente y preocupante desfase tecnológico de Europa con respecto a Estados Unidos en materia de defensa.

¹⁷¹ Observatori de la Política Exterior Europea, Institut Universitari d' Estudis Europeus, Bellaterra, La Política Europea de Seguridad y Defensa, www.selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/PESD.htm-10k

¹⁷² *Idem.*

El objetivo, según establece la Declaración de la Cumbre de Washington, consiste en mejorar las capacidades de defensa de la Alianza que permitan llevar a cabo eficazmente operaciones multinacionales en todo el espectro de las misiones de la OTAN. La ICD otorga una clara prioridad a los aspectos de interoperabilidad, movilidad, capacidad de despliegue, sostenibilidad, logística, capacidad de supervivencia y sistemas de información, de mando y control.¹⁷³

Así la PESD y la ICD tienen la misma meta: fortalecer a la OTAN fortaleciendo el pilar europeo dentro de ella, por lo que la PESD no contradice a la OTAN. En este escenario, la PESD fortalecería a la OTAN reforzando las capacidades europeas y cerrando el hueco tecnológico, mientras lleva a una carga compartida más equitativa dentro de la Alianza. Por otro lado, este refuerzo sin duda también aumenta el peso relativo de Europa dentro de la OTAN. Así la lógica subyacente de la ESDI predecesora de la PESD todavía permanece.

Para Alemania, la PESD (como parte íntegra de la PESC) representa junto con el proceso de ampliación, el mayor proyecto para la integración europea. Esta tendencia tiene que ser analizada en el contexto de una reorientación de la política de Alemania hacia la integración europea. Con la realización del Mercado Común y de la UEM, el enfoque principal de la integración europea empezó a cambiar de la dimensión interna a la dimensión externa de la UE y en ese sentido, de la integración “negativa” a la “positiva”.¹⁷⁴

En lo que concierne a la paz y la seguridad, el principal objetivo de la integración europea sigue siendo el evitar el retorno de una historia europea caracterizada por la fragmentación y los conflictos violentos. Se podría decir que la UE actualmente esta “exteriorizando” las principales lecciones que los Estados miembros han “interiorizado” colectivamente durante las últimas décadas.

¹⁷³ Declaración sobre la Iniciativa de Capacidades de Defensa, www.nato.int/docu/other/sp/2000/p00-064sp.htm-9k-

¹⁷⁴ Wolfgang Brauner, “The german perspective”, en Hanns W. Maull (editor), “Germany’s role in the development of the European Security and Defense Policy”, en *German Foreign Policy in Dialogue*, no. 2, julio de 2000, www.deutsche-aussenpolitik.de

3.4.2 Alemania y el futuro de la PESD

“Dado que la cultura alemana de refrenamiento en materia de política de seguridad sigue siendo relevante, el problema más obvio parece ser sí Alemania será capaz de poner su dinero dónde su retórica en las reformas de la política de seguridad. Esta metáfora surge porque el interés de Alemania en la PESD es de carácter político, no militar, ésta más definido por el deseo de promover la integración europea, que las capacidades europeas de proyección de poder”.¹⁷⁵

Cabe decir que las decisiones políticas y arreglos necesarios para instaurar una defensa europea son relativamente baratos, es la aplicación militar la costosa. Éste problema se discute dentro y fuera de Alemania, en un tono generalmente escéptico (aunque también hay argumentos optimistas). Este escepticismo es compartido por autores como Philip Gordon, quien argumenta que los europeos están más obsesionados con construir instituciones que con aumentar la capacidad de las mismas.¹⁷⁶

Esto trae consigo el debate de la PESD que involucra la finalidad del poder militar europeo. Este debate apenas ha comenzado por razones políticas obvias, los líderes políticos de la Unión Europea prefirieron archivar este tema contencioso porque sabían que probablemente detendría el proyecto de integración en todos sus caminos. Así, se contentaron con definir la razón de la PESD con las “misiones Petersberg”, pero esta referencia no aclaró mucho.

Tampoco ayuda a resolver esta cuestión el debate sobre si Europa debe permitirse actuar autónomamente, o si debe preservar a la OTAN como su principal depositario de seguridad, pero en algún punto, Europa tendrá que aclarar qué (más allá de la defensa colectiva) quiere hacer con su poder militar. Esta cuestión tendrá que ser resuelta ya sea que el contexto para la acción militar colectiva sea la OTAN o la Unión Europea.

¹⁷⁵ Hanns W. Maull, “Germany and the ESDP” en Hanns W. Maull (editor) “Germany’s role in the development of the European Security and Defence policy”, en *German Foreign Policy in Dialogue*, no. 2, julio de 2000, www.deutsche-aussenpolitik.de

¹⁷⁶ Philip Gordon, “Their own army? Making european defence work”, *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 4, 2000, pp. 12-17.

En lo que respecta a la UE, si Alemania ha tomado su responsabilidad en la seguridad seriamente, esto ha sucedido en el contexto de la integración europea. Alemania indicó su voluntad de contribuir con 15000 a 20000 soldados al cuerpo europeo de reacción rápida y de cubrir del 15 al 20% del costo total. Este compromiso se confirmó en una conferencia en noviembre de 2000, dónde los Estados miembros detallaron su contribución a la PESD. Dada la importancia que Alemania concede a este gran proyecto de integración, parece muy improbable que reniegue de las responsabilidades que la PESD implica.¹⁷⁷

Por otra parte, Berlín minaría su credibilidad seriamente y debilitaría su habilidad de profundizar la integración en otras áreas, como la reforma institucional y la ampliación, a las que concede altas prioridades. La participación vigorosa de Alemania y su contribución a la PESD se facilitan por la complementariedad íntima de la “cultura” de defensa y de seguridad de Alemania y de la UE. Incluso después de la realización de la PESD, es probable que la UE siga siendo una “potencia civil”. Como están las cosas, la cultura alemana de “refrenamiento” parece fija para ser transferida al nivel europeo.¹⁷⁸

Varios factores apoyan esta expectativa: la repugnancia creciente de las democracias modernas para arriesgar la vida de sus ciudadanos, los costos crecientes (incluso los costos políticos) de la intervención militar y el hecho de que la prevención y manejo de crisis por medios no militares pueda ser más eficaz y menos costosa que las intervenciones militares. Además, la estructura institucional compleja de la PESD y la diversidad de puntos de vista entre los Estados miembros, parecen retrasar el proceso de toma de decisiones y circunscriben el uso de medios militares a la disposición de Europa.¹⁷⁹

Por otro lado, si bien los desarrollos recientes son un progreso significativo, se debe tener en consideración que aunque las funciones militares de la UEO fueron absorbidas por la Unión Europea, esas funciones han sido muy limitadas y no se

¹⁷⁷ La Política Europea de Seguridad y Defensa, www.selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/PESD.htm-10k

¹⁷⁸ Wolfgang Brauner, “The german perspective”, en Hanns W. Maull (editor) “Germany’s role in the development of the European Security and Defence policy”, en *German Foreign Policy in Dialogue*, no. 2, julio de 2000, www.deutsche-aussenpolitik.de

¹⁷⁹ *Idem.*

puede hablar de una Política de Defensa Común en un sentido significativo. Los objetivos más ambiciosos de una PDC siguen en un proyecto a largo plazo. Las cuestiones fundamentales en el corazón del debate sobre una Identidad Europea de Seguridad y Defensa siguen sin resolver.

Por otro lado, para Hanns W. Maull, las ambiciones militares de la UE deben tener modestia y moderación. “Ante la pregunta de cuál podría ser el propósito del poder militar europeo, en este ambiente internacional cambiante, las respuestas no pueden sino ser tentativas y muy inciertas. La experiencia reciente sugiere que las capacidades de proyección de poder militar serán necesarias para crear opciones para la intervención militar en caso de rescate de nacionales, para prevenir o contener la intensificación de conflictos militares en áreas estratégicamente sensibles y para detener asesinato o inanición de masas”.¹⁸⁰

Sin embargo, la intervención sólo tendrá efectos limitados en las causas subyacentes de la contingencia, obligando a menudo a la comunidad internacional a preparar protectorados internacionales para reconstruir las instituciones políticas y económicas necesarias para la paz y el desarrollo autosostenible; ya que mientras las intervenciones militares de la comunidad internacional o de la OTAN han sido en balance modestamente exitosas (aunque con un gran número de malas experiencias y algunos fracasos claros), la “rehabilitación posconflicto” todavía es un asunto pendiente.

Ni la comunidad internacional, ni la OTAN han sido muy eficaces en la prevención de conflictos y tanto la prevención y como la resolución de conflictos requieren principalmente medios no militares en lugar de militares. La UE tuvo su fuente de problemas de seguridad en los asuntos balcánicos, aun recibiendo alguna ayuda de los miembros no europeos de la OTAN y otros. La ex Yugoslavia absorbió mucho de las capacidades militares europeas viejas y nuevas por años y ha demostrado que los problemas importantes a una pacificación exitosa e integración en una zona de paz y estabilidad no son principalmente militares.

¹⁸⁰ Hanns W. Maull, “Germany and the ESDP”, en Hanns W. Maull (editor) *Germany’s role in the development of the European Security and Defense Policy*, en *German Foreign Policy in Dialogue*, no. 2, Julio de 2000, www.deutsche-aussenpolitik.de

“Una presencia militar continúa será necesaria pero esta lejos de ser una condición suficiente para el éxito. Europa sería sensata al no crear expectativas poco realistas sobre su papel militar futuro y distanciándose firmemente de cualquier noción de convertirse en un gran poder militar que no sería factible, ni necesario o deseable. Más bien, Europa debe continuar dando la prioridad a lo no militar por encima de las políticas de seguridad militares, dentro de una estructura de división de trabajo aceptable a Estados Unidos. Como potencia civil, Alemania podría estar satisfecha con esto”.¹⁸¹

Precisamente para una potencia civil, la fuerza militar sólo debe usarse bajo circunstancias excepcionales y sólo multilateralmente basándose en un mandato claro de una fuente legítima de autoridad internacional, como la ONU. En ese sentido, Alemania estima necesario revisar la participación en situaciones de conflicto, de la Organización de las Naciones Unidas y en especial de su brazo ejecutivo, el Consejo de Seguridad.

Para Alemania, la estructura y métodos del Consejo de Seguridad deben revisarse a fin de que cumpla eficientemente con sus responsabilidades de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Para la consecución de esos objetivos, el gobierno alemán considera como una de sus prioridades el ingreso de Alemania al Consejo de Seguridad como miembro permanente.

¹⁸¹ *Idem.*

4. Alemania y la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU

Hace tiempo que Alemania aboga por una reforma profunda del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Hasta ahora han sido habituales las exigencias tanto del Ministro de Relaciones Exteriores, Joschka Fischer, del partido Verde, como de la socialdemocracia de la coalición de gobierno de Berlín, de que Alemania se convierta en miembro permanente del Consejo de Seguridad. En su actual composición, el Consejo de Seguridad está desfasado y ya no es representativo; además, sus métodos de trabajo carecen de la suficiente transparencia.

Tal es la opinión que comparte la casi totalidad de los Estados miembros de la ONU. Por ello desde 1993 se producen intensas deliberaciones sobre los posibles modelos de reforma. De ahí que en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas se haya creado un grupo de trabajo que, pese a la obligación de consenso, ha logrado elaborar una serie de importantes documentos de referencia y modelos que deberán considerarse en la reforma del Consejo de Seguridad.

Se trata principalmente del plan Razali de 1997, que prevé una ampliación del Consejo de Seguridad de cinco miembros permanentes y cuatro no permanentes, de forma que el Consejo contaría con un total de 24 miembros.¹⁸² También cabe citar un sondeo informal datado del mismo año que revela que la gran mayoría de los Estados Miembros de la ONU solicitan una ampliación del Consejo de Seguridad en las dos categorías de miembros, permanentes y no permanentes.

Durante el 58.º Período de Sesiones de la Asamblea General, el Canciller Federal declaró: "Comparto la opinión del Secretario General de que la legitimidad del Consejo de Seguridad depende de lo bien que represente a todas las naciones y todas las regiones. Es cierto que se debe reformar y ampliar el Consejo. Ante todo, debe incluir más representantes de los países en desarrollo. Permítaseme reiterar que en el contexto de dicha reforma Alemania está dispuesta a asumir

¹⁸² Plan propuesto por Ismail Razali, embajador de Malasia ante la ONU. Entre los cinco miembros permanentes que este plan propone incorporar al Consejo estarían Alemania y Japón, además de un país de África, Asia y América Latina. Al plan Razali se remite la alianza de Alemania, Japón, India y Brasil.

una responsabilidad mayor".¹⁸³ En febrero de 2004 el Canciller Federal aseguró que el Gobierno Federal aboga por una reforma y una ampliación del Consejo de Seguridad a fin de que los países que desempeñan un papel central en África, Asia y América Latina obtengan en el futuro un puesto permanente.

Para Schroder se debe seguir la misma línea con los países industrializados que aportan contribuciones esenciales al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. "En este espíritu Alemania se ve como país candidato a obtener un puesto permanente. Para ello contamos con el respaldo de importantes aliados. Nuestros amigos de Francia nos apoyan, así como importantes socios europeos. Rusia y Japón están a favor y abrigó el convencimiento de que nuestros amigos estadounidenses tampoco dejarán de apoyarnos".¹⁸⁴

En la Declaración de Gobierno del 25 de marzo de 2004, el Canciller Schröder añadió lo siguiente: "Hoy en día ningún país del mundo está en condiciones de hacer frente por sí solo a los nuevos desafíos. Para ello necesitamos un fuerte sistema multilateral. Y también necesitamos una fuerte Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, es necesario reformar la Organización si queremos que complete con éxito las tareas que tiene ante sí".¹⁸⁵

"Al mismo tiempo se trata de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. Este órgano podrá cumplir con su cometido siempre que sea más representativo en su composición que hasta la fecha. Por esta razón Alemania participa activamente en este debate y aboga por la reforma y la ampliación del Consejo de Seguridad. Algunos países importantes del Sur deberían obtener en el futuro un puesto permanente. Cabría seguir la misma línea con los países industrializados que aportan contribuciones esenciales al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Alemania está dispuesta a asumir las responsabilidades que implica ser miembro permanente del Consejo de Seguridad".¹⁸⁶

¹⁸³ Ministerio Federal de Relaciones Exteriores: Reforma del Consejo de Seguridad de la ONU: www.auswaertiges-amt.de/www/es/aussenpolitik/vn/vereinte-nationen/reform-html-39-

¹⁸⁴ *Idem.*

¹⁸⁵ "Alemania y el Consejo de Seguridad" (19.03.2004), *Deutsche Welle*, El mundo (DW-World.de), <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1147658,00html>

¹⁸⁶ *Idem.*

En el 59.º Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU, Joschka Fischer, pronunció un discurso programático sobre la reforma en el que decía: “Si realmente queremos que las decisiones del Consejo se acepten como legítimas y se pongan efectivamente en práctica, tenemos que reformarlo. Para ello tiene que representar más cabalmente a una organización de Estados que en la actualidad está constituida por 191 miembros. Ello es inviable sin una ampliación del número de miembros -tanto permanentes como no permanentes-. Las razones que avalan dicha ampliación son elocuentes: un Consejo integrado por más miembros dispondría a escala internacional de mayor aceptación como fundamento de una mayor autoridad”.¹⁸⁷

“Una representación más amplia y más equilibrada de todos los continentes también a nivel de los miembros permanentes se traduciría en una mayor identificación de todos los Estados con el Consejo de Seguridad. Además, una ampliación acrecentaría la motivación de los nuevos miembros del Consejo de Seguridad para actuar de forma más sostenible en pro de la consecución de los objetivos de la ONU. La ampliación debe reflejar de forma adecuada virajes tales como la descolonización, el fin de la Guerra Fría y la globalización. En última instancia, la composición del Consejo debe responder a las realidades geopolíticas actuales. Para ello es necesario que todas las grandes regiones del Sur estén representadas en el Consejo de Seguridad con puestos permanentes”.¹⁸⁸

“Al mismo tiempo, deberían tomarse en consideración aquellos miembros que desean y pueden coadyuvar de forma destacada y duradera al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como a la consecución de las metas de la ONU. Ambas vertientes de la ampliación incrementarían la eficacia, la capacidad de actuación y la autoridad del Consejo. La composición del Consejo de Seguridad ha permanecido invariable durante cuarenta años. Considero que ha llegado la hora de ajustarlo a la nueva situación global. Para ello no necesitamos ni nos sirven soluciones a medias o intermedias”.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Emilia Rojas, “Alemania aboga por reformas de la ONU” (23.09.2004), *Deutsche Welle*, El mundo (DW-World.de), <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1337429,00html>

¹⁸⁸ *Idem.*

¹⁸⁹ *Idem.*

“Al igual que Brasil, India y Japón, también Alemania está dispuesta a asumir la responsabilidad que conlleva un puesto permanente en el Consejo de Seguridad. No obstante, es de suma importancia que África esté representada entre los nuevos miembros permanentes. Pero de cara a una reforma hay un aspecto que también debe considerarse: en conjunto debería existir la posibilidad de que un mayor número de Estados miembros comprometidos con la ONU se implicará más en la labor del Consejo de Seguridad. Para ello es necesario crear asimismo más puestos no permanentes. De este modo se mantiene el equilibrio cuantitativo entre miembros permanentes y no permanentes”.¹⁹⁰

Desde la moción presentada el 22 de junio de 2001 por los diferentes grupos parlamentarios bajo el título "Las Naciones Unidas en el umbral del nuevo milenio" el Bundestag alemán apoyó al Gobierno Federal en su empeño con miras a lograr la reforma. Mientras tanto, la labor del gobierno para lograr este objetivo, para el que se necesitarían al menos dos terceras partes de los 191 votos de los Estados miembros de la ONU, ha sido intensa.

En su discurso ante la Asamblea General en Nueva York en septiembre de 2004, el ministro alemán de Relaciones Exteriores expuso la posición alemana de que no es posible enfrentar la globalización económica, tecnológica y ecológica sin una estrecha cooperación. Por eso es necesaria una «profunda reforma del sistema internacional y sus instituciones que atienda a esos cambios». Esa es precisamente la meta de la proyectada reforma de la ONU.¹⁹¹

El ministro federal de Relaciones Exteriores explicó también el nuevo papel de Alemania y cómo Alemania interpreta su rol en el mundo después de la caída del muro en 1989 y la reunificación en 1990, así como de la guerra de Kosovo y el 11 de septiembre de 2001. Hoy Alemania está casi obligada a comprometerse en la solución de problemas globales. Las fronteras en Europa casi han desaparecido y lo que sucede en otras partes del mundo es de interés para Alemania.

¹⁹⁰ Emilia Rojas, “Cuarteto golpea la puerta del Consejo de Seguridad” (22.09.2004), *Deutsche Welle*, El mundo, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,133613,00.html>

¹⁹¹ Gunter Hofmann, “Hora de reformas. Naciones Unidas: la comunidad internacional quiere renovarse”, en *Deutschland*, No. 6, Frankfurter Societats-Druckerei GMBH, diciembre-enero de 2004-05, p. 6.

Todo ello es parte de las prioridades ideológicas y políticas actuales. El ex director de estudios de la Sociedad Alemana de Política Exterior (DGAP), el profesor Karl Kaiser, quien es también uno de los asesores más cercanos a Schröder, justificó la aspiración alemana en el Consejo de Seguridad en el «International Herald Tribune» del 21 de octubre de 2004.¹⁹² En primer lugar, porque un Estado miembro permanente debe ser un gran contribuyente, sea con dinero o con tropas, a las misiones de paz y seguridad.

En la composición actual, con China, Francia, Gran Bretaña, Rusia y Estados Unidos, el Consejo de Seguridad no refleja el orden de los mayores contribuyentes al presupuesto de la ONU. Alemania y Japón contribuyen más al funcionamiento del organismo mundial que cuatro de los cinco miembros permanentes. Como miembro permanente del Consejo de Seguridad, Alemania se comprometería a participar más activamente a nivel internacional, no sólo con tropas, sino también en temas de desarrollo del Tercer Mundo o comerciales y agrícolas.

En segundo lugar, el Consejo de Seguridad, en el que siguen preponderando los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial, ya no refleja la situación actual. Para Kaiser es importante que los nuevos miembros permanentes del Consejo de Seguridad no sean potencias atómicas, atendiendo a la creciente importancia de una mayor legitimidad en la lucha contra la proliferación de armas nucleares.

Se cree que si Alemania, tercer contribuyente mundial al presupuesto de las Naciones Unidas, fuera «miembro permanente», asumiría también más compromisos permanentes. Con todo, cabe recordar que ya hoy Alemania interviene de forma considerable en asuntos de política exterior; no sólo en los Balcanes, sino también en países africanos, en las naciones que se separaron de la Unión Soviética o en el Báltico, donde la política alemana se centra en proyectos civiles de desarrollo. El número de soldados del Bundeswehr en misiones de mantenimiento de la paz, algo inimaginable hasta hace pocos años, es mayor que el de cualquier otro país, exceptuando Estados Unidos.

¹⁹² Citado por Gunter Hofmann, *ibid.*, p. 8.

Washington reconoce en principio el valor de esta contribución. Visto así, el debate sobre el «papel alemán» no sería más que el de una «mayor internacionalización» de la política alemana. Berlín ha coordinado su iniciativa con otros tres aspirantes: Brasil, India y Japón. Los cuatro países coinciden en el deseo de que las Naciones Unidas tengan más en cuenta las nuevas relaciones en el mundo, argumentando que sólo así se obtendrá la necesaria legitimidad para intervenir en caso de necesidad. Sin embargo ninguno de ellos espera que la comunidad internacional, ni sus propios países vecinos, los reciban con los brazos abiertos, sino más bien con desconfianza.

Pero se ve una luz en el horizonte: el renovado deseo de que se imponga la estrategia de multilateralidad y de cooperación global. En este sentido, todos los países están en la misma situación, sean aspirantes a miembros permanentes del Consejo de Seguridad o no. Por ello Alemania se ha sumado a las filas de aquellos que desean fortalecer a las Naciones Unidas en su búsqueda de un nuevo orden internacional. Para la coalición de gobierno de Berlín, la organización mundial no refleja aún el mundo poscolonial ni el mundo surgido después del final de la Guerra Fría en 1989, ni tampoco el creciente deseo de cooperación global.

Durante años fue determinante el conflicto de sistemas. Hoy, en la era de la globalización, se busca un sustituto adecuado. Con su política a favor de un «multilateralismo eficaz», el Gobierno alemán ha dejado clara su posición también dentro de las Naciones Unidas, más allá de la composición del Consejo de Seguridad. En los foros internacionales, los alemanes ya no son vistos como «nacionalistas» sino como europeístas, tal vez los más europeístas de Europa.

Junto a la gran mayoría en la ONU, la República Federal está convencida de que el mundo tiene, y debe tener, muchos polos y centros de poder, aunque sólo Estados Unidos disponga del poder y la fuerza militar que las Naciones Unidas necesitan para ser eficientes. Además, en calidad de miembro permanente del Consejo de Seguridad, Alemania se comprometería enérgicamente en favor de los intereses europeos y continuaría promoviendo la cooperación europea en el seno de las Naciones Unidas, lo cual reforzaría en gran medida la PESC.

Actualmente, desde el punto de vista jurídico y político, no es posible que la UE se convierta en miembro de la ONU. Sin embargo, no por ello ésta deja de ser una meta a largo plazo para el Gobierno Federal; si bien Alemania ha dejado de preferir la antigua idea de «Europa como miembro permanente». “Por eso cabe preguntarse si para los notorios *européistas*, Fischer y Schröder, que están en pro de un lugar permanente para Alemania en el consejo de Seguridad, ha disminuido su interés por el papel de Europa como miembro permanente o han crecido las oportunidades de Alemania de asumir ese rol”.¹⁹³

La respuesta sin duda está en la lógica de la política alemana y en el papel que Alemania debe representar para Berlín. De hecho, tanto el Canciller federal como el ministro federal de Relaciones Exteriores están a favor de la antigua idea, pero argumentan que el logro de este objetivo no es realista en un futuro previsible. Las razones están a la vista: ni Francia ni Gran Bretaña están dispuestas a sacrificar por ello su condición de miembro permanente. Crear un miembro europeo adicional en ese órgano plantearía más interrogantes de las que sería posible responder, por ejemplo, si la Unión Europea no logra llegar a una postura común en determinado tema.

Además, cada dos años, dos o más naciones europeas toman un puesto como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. Es improbable que esos países renuncien a esa posibilidad en favor de la creación de un puesto permanente europeo en el Consejo de Seguridad. Y aunque un día se hayan superado todos esos obstáculos, se plantearía la pregunta de si la Unión Europea estaría suficientemente representada con un único voto de entre 24 o 25 votos del futuro Consejo de Seguridad, en vista de las múltiples contribuciones de la Unión Europea a los objetivos de las Naciones Unidas.

Por todas estas razones, la alternativa excluyente «Alemania o Europa como miembro permanente» no parece realista. Sólo tiene sentido que Alemania ocupe un sitio como miembro permanente como parte de un «banco europeo», que represente con eficacia los intereses de la Unión Europea. Por otro lado, es

¹⁹³ *Ibid.*, p. 9.

innegable que Europa solo podrá tener un peso relevante frente a Estados Unidos en las Naciones Unidas si logra presentarse como unidad. Y esa representación homogénea no es sustituible por la mera presencia de tres «europeos occidentales» en el Consejo de Seguridad.¹⁹⁴

Según el artículo 206 de la Constitución de la Unión Europea, firmada por los 25 países miembros en Roma, el futuro ministro europeo de Relaciones Exteriores deberá representar al menos la opinión de las naciones de la Unión Europea ante el Consejo de Seguridad. Este fue el acuerdo mínimo alcanzado, y no es poco. El siguiente paso, «Europa como miembro permanente», no se incluye en el documento y seguirá siendo inalcanzable en un futuro previsible.

Por otra parte, el Gobierno Federal se ve alentado en su labor con miras a un futuro Consejo de Seguridad moderno, representativo y eficaz por el Secretario General de las Naciones Unidas. De hecho, Kofi Annan ha incluido las reformas institucionales de la ONU y las cuestiones relativas a la reacción colectiva frente a las nuevas amenazas en el programa del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio que creó en noviembre de 2003 y que está compuesto por quince miembros bajo la dirección del antiguo primer ministro tailandés, Anand Panyarachun. Este grupo también cuenta entre sus tareas con la reforma del Consejo de Seguridad.

Durante el 58.º Período de Sesiones de la Asamblea General Kofi Annan declaró lo siguiente: "Con respecto a la composición del Consejo, se trata de una cuestión que ha figurado en el programa de la Asamblea durante más de una década. Prácticamente todos los Estados Miembros están de acuerdo en que el Consejo debería ampliarse, pero no hay consenso en cuanto a los detalles. Con todos mis respetos (...) diré que, a los ojos de sus pueblos, la dificultad de alcanzar un acuerdo no es excusa para no lograrlo. Si desean que el Consejo y las decisiones del Consejo gocen de mayor respeto, especialmente en los países en desarrollo, es preciso que aborden la cuestión de su composición con urgencia".¹⁹⁵

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 10.

¹⁹⁵ Citado por el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores: Reforma del Consejo de Seguridad de la ONU: www.auswaertiges-amt.de/www/es/aussenpolitik/vn/vereinte-nationen/reform-html-39-

El 2 de diciembre de 2004 el Grupo de Alto Nivel hizo entrega de su informe "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos", que contiene 101 recomendaciones y, entre ellas, opciones concretas para ampliar el Consejo de Seguridad a 24 miembros. El Secretario General de la ONU instó claramente a la aplicación de las recomendaciones: "Debemos actuar con rapidez y tomar medidas para aplicar las recomendaciones toda vez que sea posible".¹⁹⁶ Asimismo anunció que en el informe que presentarán los Estados miembros se incluirán las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel.

De este modo el debate sobre la reforma del Consejo de Seguridad ha iniciado una nueva fase cuyo significado, en opinión de Kofi Annan, es comparable con la creación de la ONU en 1945. La reforma del Consejo de Seguridad precisa una modificación de la Carta que debe ser adoptada por dos tercios de los 191 miembros de la ONU. Para poder entrar en vigor, los órganos constitucionales competentes deben ratificar esta decisión con dos tercios del total de los Estados Miembros, y entre ellos debe figurar la totalidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (art. 108 de la Carta de las Naciones Unidas).

Los resultados obtenidos en una amplia acción conjunta franco-alemana en agosto- septiembre de 2004 denotan un extenso apoyo a la creación de nuevos puestos permanentes, uno de ellos para Alemania. Los modelos alternativos (los denominados puestos "semipermanentes") no parecen tener una gran acogida. Las declaraciones hechas durante las semanas en las que se celebró el 59.º Período de Sesiones de la Asamblea General confirman estas tendencias.

Además es una buena noticia que también en África empiecen a emerger claros candidatos a ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad, como es el caso de Nigeria y Egipto. Sin embargo, todavía es muy prematuro para pronosticar si se cumplirán o no las aspiraciones del gobierno federal alemán de ocupar un puesto como Estado miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el marco del gran proyecto de reforma del organismo internacional iniciado por la totalidad de sus miembros.

¹⁹⁶ *Idem.*

Pese a los esfuerzos alemanes detrás de bambalinas, no todas las perspectivas parecen halagüeñas. Si bien Kofi Annan, ha dado a entender que dará su beneplácito y Estados Unidos se ha mostrado públicamente neutral, pero reservado, entre algunos vecinos europeos la idea es controvertida, sobre todo en Italia, que prefiere puestos semipermanentes rotativos.¹⁹⁷ A pesar de ello Alemania impulsa fuertemente la reforma de las Naciones Unidas.

En esta reforma no sólo se trata de hacer más eficiente el aparato, sino de agilizar su funcionamiento y modernizarlo. Aunque Annan ya ha logrado implementar algunos planes de modernización de la gestión, la reforma en sí no será fácil de alcanzar: primero porque no es posible dirigir un organismo mundial, rodeado hoy de miles de pequeños planetas, como si fuera una mediana empresa, y segundo, porque nunca se podrá acotar del todo el egoísmo de los 191 Estados miembros.¹⁹⁸

Sería comparativamente más fácil lograr que se reduzcan los períodos de reunión de la Asamblea General o reducir temporalmente el periodo de nuevos mandatos, para evitar de este modo el surgimiento de un sinnúmero de proyectos paralelos. Para los partidarios de la reforma, el objetivo de conferir más legitimidad y, en consecuencia, mayor importancia, a la ONU, sólo se podrá lograr confiriendo más peso a la Asamblea General y, de este modo, al Consejo de Seguridad.

Una opción sería que la Asamblea General decidiera con dos terceras partes de sus votos y se suspendiera transitoriamente el derecho de veto del Consejo de Seguridad. Pero las posibilidades de éxito de esa propuesta son pocas a la luz del mencionado derecho de veto de los cinco Estados miembros permanentes, del que Estados Unidos y Rusia hicieron una «conditio sine qua non» al fundar las Naciones Unidas. Otra propuesta sería lograr que los países juzgados por sus faltas no sean miembros de organismos de defensa de derechos humanos de las Naciones Unidas y puedan así dictar fallos sobre su propio país.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Véase “Italia se opone a que Alemania cuente con un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU”, www.lukor.com/not-mun/europa/0407/28123320.htm-18k-

¹⁹⁸ Gunter Hofmann, “Hora de Reformas. Naciones Unidas: la comunidad internacional quiere renovarse”, en Deutschland, *loc. cit.*, p. 11.

¹⁹⁹ *Idem.*

La propuesta de conferir mayor peso a las numerosas resoluciones de la Asamblea General parece utópica, pese a su gran número de seguidores. Es indiscutible la necesidad de un aumento del número de miembros permanentes acorde con las transformaciones sucedidas en el mundo tras el fin del conflicto de sistemas. Es evidente que Asia, África y América Latina no están suficientemente representadas en los más altos órganos del organismo. Uno de los temas más candentes es, quizá, la posibilidad o no de autodefensa preventiva de uno o varios Estados miembros sin mandato de las Naciones Unidas.

Pero pese a todas las diferencias de interés en cuanto a cómo cada país y Europa deberían estar representados en Nueva York, en un punto condicen todas las naciones europeas. Berlín, París y Londres, incluso la mayor parte de sus vecinos concuerdan en que, en un mundo con numerosos polos y centros de poder, la Organización de las Naciones Unidas debería ser base y escenario de un nuevo multilateralismo después del fin del conflicto de sistemas.

CONCLUSIONES

Como se ha visto a lo largo de esta investigación, en lo que a la PESC concierne, el desarrollo de esta política ha estado marcado por el dilema fundamental de la seguridad europea, el dilema entre una identidad de seguridad y defensa propiamente europea y un pilar defensivo basado en la OTAN. Lo que hasta ahora constituye la Identidad Europea de Seguridad y Defensa trata de conciliar y de que se complementen ambos enfoques porque una Política Exterior y de Seguridad Común integrada y efectiva con una Política de Defensa Común es un paso importante para la integración europea y la Unión Europea no puede ser un actor internacional creíble sin ella.

Se puede decir que con la PESC y la PESD, la Unión está creando una dimensión política que se añade a su papel internacional como gran potencia comercial y económica. Pero aún queda mucho camino por recorrer antes de que la escala de esta dimensión política resulte clara. Pese a su compromiso con la Política Exterior y de Seguridad Común, a los gobiernos de los Estados miembros a menudo les resulta difícil cambiar su propia política nacional respecto a un país o una región particular en nombre de la solidaridad con la Unión Europea.

La dificultad de este empeño puede ejemplificarse cuando existen entre los Estados miembros profundas divisiones que los hacen incapaces de establecer una posición común en relación a un conflicto. En el caso de la PESC los intereses individuales no siempre convergen, aún en los países que impulsan la integración es evidente esta dificultad, como sucedió con la tensión generada por la guerra de Irak que puso en peligro la cooperación comunitaria en materia de la PESC y los logros alcanzados después de la llegada de Tony Blair al poder.

Las divisiones entre los Estados europeos a raíz de ese conflicto arruinaban la idea de un proyecto común europeo de defensa y desencadenaron una grave crisis en las relaciones trasatlánticas. Además, la incorporación de diez nuevos miembros a la UE, ansiosos por defender sus peculiaridades en materia exterior tras décadas de soberanía limitada, no despertaba grandes expectativas en cuanto a la colaboración de estos nuevos socios en reforzar la PESC.

Sin embargo, fue algo positivo que para el acuerdo de la Constitución los líderes europeos se centraran en retomar el camino de colaboración que estaba peligrando. A pesar de que se ha avanzado de manera reactiva en la construcción de la PESC se puede decir que ésta política está en un proceso de definición en el que la convergencia de intereses de los países marca el ritmo de la formación de mecanismos que permiten un mayor compromiso colectivo. A este respecto, no hay duda de que la Constitución Europea da un paso importante en la sistematización de la PESC y la PESD.

Pero el hecho de llevar a cabo ambas políticas depende, exclusivamente y más allá de cualquier tratado, de la voluntad de los Estados miembros. La PESC no sólo puede ser más eficaz en términos de instrumentos y recursos, sino también en el impacto en la resolución de un conflicto, que las acciones unilaterales de política exterior de los Estados miembros de la UE. Los escépticos siguen teniendo razones para dudar, pero Europa no debe fracasar dado que se ha invertido mucho capital político en este proyecto y su credibilidad esta en juego.

Alemania tiene una fuerte responsabilidad en este hecho, ya que ha tenido un protagonismo especial en la formulación de la PESC y en las crisis europeas que la forjaron en gran medida. La RFA ha incidido considerablemente en el proceso que intenta llevar a la Unión Europea a ejercer su peso político en la escena internacional, pues a pesar del dilema que encierra el apoyo a la integración europea y a la OTAN al mismo tiempo y de que no siempre coincide con Francia, la otra fuerza impulsora en este proceso, ha aportado una actitud constructiva y fortalecedora a esta fase de la integración comunitaria.

Esto se ha dado a la par de una evolución en la política exterior alemana, que está sufriendo complejos y sutiles procesos de cambio. De hecho, los cambios domésticos desde la reunificación, el cambio de gobierno en Berlín y la llegada de la “generación de sucesores” a la cima del poder político han tenido un impacto en la política exterior alemana. Esto se ha expresado en las diferencias de estilo, en una articulación más fuerte y abierta de los intereses alemanes y en un ajuste en las estrategias y tácticas.

Pero todavía y por mucho, el ímpetu doméstico detrás de la política exterior desde 1990 (y en el inicio de esta nueva década) ha sido hacia la “continuidad”. La política exterior alemana en los años noventa mostró una notable continuidad de la tradición de la Alemania Occidental en los asuntos internacionales. Alemania continúa concibiendo el poder e influencia con un énfasis diferente al de Gran Bretaña y Francia. En contraste con el énfasis francés y británico en la conexión íntima entre la política de seguridad y de defensa, los alemanes tienden a hacer énfasis en el amplio concepto de la seguridad y en los instrumentos no militares que pueden ser utilizados para buscar influencia.

Como se ha visto en esta investigación, Alemania se integró profundamente desde la posguerra en el concepto de sí misma como una potencia civil. El viejo y muy exitoso enfoque de la política exterior que la República Federal desarrolló desde los años cincuenta, con su énfasis en la integración europea, en la comunidad de seguridad transatlántica, en lo paneuropeo y en la cooperación en seguridad; ha demostrado su firmeza y continua superioridad por encima de cualquier alternativa concebible en el mundo de la “Alemania unificada y el mundo transformado”.

Sin embargo, los cambios en la distribución internacional del poder y el peso de las instituciones han contribuido a una evolución de la política exterior alemana desde 1990. Así, como se había mencionado en la introducción, hay líneas de continuidad y cambio en esta política. Se puede decir que la política exterior alemana ha evolucionado y continuará evolucionando en respuesta a los nuevos desafíos mundiales y que esa evolución puede ser mejor entendida en términos del gobierno (nacional, regional o convenios políticos multilaterales) que Berlín ha escogido o por lo menos favorecido.

Como desafíos europeos y globales, la crisis yugoslava y la desintegración impulsaron a Alemania a asumir una mayor responsabilidad en situaciones de conflicto. Asimismo, sirvieron como catalizador en la formación de la identidad alemana en política exterior y en la reformulación de su papel en el ámbito internacional; llevando a la primera participación en combate del Bundeswehr

después de la Segunda Guerra Mundial. La participación de la fuerza aérea alemana y de la infantería armada en las intervenciones de la OTAN en Kosovo durante 1999 representa la terminación de la transformación de Alemania, o la *normalización* de la política exterior y de seguridad alemana.

Los líderes de los partidos políticos acordaron que Alemania debe asumir mayor responsabilidad por la paz internacional a través de un uso más amplio del Bundeswehr, siendo un socio confiable y evitando el aislamiento de Alemania. Si la política alemana no quería reincidir en el error del *Sonderweg* alemán (camino especial) que en el siglo XX condujo a dos catástrofes tremendas, la República Federal tenía que establecer una relación más comprometida con sus intereses y derechos como socio de pleno derecho.

Por ello fue necesario asumir la misma cuota de responsabilidad que los aliados, con el fin de poder intervenir en la misma medida en los procesos de consulta y toma de decisiones políticas. Sin embargo, al desarrollar nuevas orientaciones y estructuras militares, Alemania ha luchado contra fuertes reducciones de presupuesto para el sector de defensa, al tiempo que ha tenido que organizar y reestructurar sus fuerzas armadas para poder desempeñar un papel preponderante en el manejo y resolución de crisis y conflictos internacionales.

La reforma en proceso del ejército alemán no sólo se ha ido traduciendo en el parteaguas de la participación alemana en las misiones militares. La reforma también se ha emprendido para dotar a Alemania de los medios adecuados para hacer una contribución significativa a la Política Europea de Seguridad y Defensa. El profundizar la integración europea en dicha área no es incompatible con ser una potencia civil. Además, la dimensión no militar y civil forma una parte integral de la PESD precisamente a insistencia de Alemania.

Como se ha visto, para la República Federal la PESD no sólo tiene que ver con la integración europea, sino también con adquirir los recursos necesarios para un manejo de crisis creíble y eficaz, en la dimensión militar y en la civil. Sin embargo, para Alemania la OTAN debe seguir siendo la organización de seguridad

decisiva en Europa, por ello el objetivo de la PESD no es competir con la Alianza, ni socavar sus capacidades, sino fortalecerla. Así, el interés de Alemania en la PESD es más político que militar pues está más definido por fomentar la profundización de la integración europea, que las capacidades europeas de proyección de poder.

De hecho, si Alemania ha tomado su nueva responsabilidad por la seguridad esto sucedió en el contexto de la integración europea. La participación de Alemania y su contribución a la PESD se facilitan por la complementariedad de la cultura de defensa y de seguridad de Alemania y de la UE, entre las cuales hay un paralelismo. A pesar de la PESD la UE y Alemania han mantenido una tradición como potencias civiles. La PESC es parte del enfoque multilateral en cuestiones de política exterior y de seguridad que una potencia civil fomenta.

A ese respecto, hoy en día ningún país en el mundo esta en condiciones de hacer frente por si solo a los nuevos desafíos, por ello es necesario un sistema multilateral fuerte. La política exterior alemana ha sido clara y congruente en cuanto a la importancia que concede al multilateralismo en el escenario internacional. Ello ha quedado sentado también en el seno de la ONU y en particular en el tema de la composición del Consejo de Seguridad, como se ha visto en la última parte de esta investigación.

Deseoso de defender el multilateralismo de manera más eficaz, el gobierno del Canciller Schroder busca un lugar para Alemania como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Ello obedece a la transformación que ha experimentado la cultura política del pueblo alemán, que hoy por hoy esta más caracterizada por una posición europeísta que una nacionalista. Sin duda la preferencia a favor del multilateralismo, que brinda una mayor democracia y transparencia en la toma de decisiones de un organismo tan importante como es las Naciones Unidas, constituye un garante para la paz mundial y una mayor armonía entre los pueblos.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

Aggestam Lisbeth y Hyde-Price Adrian (editores), *Security and Identity in Europe*, Macmilland, Gran Bretaña, 2000, 270 pp.

Barbé Esther (coordinadora), *Política exterior europea*, Editorial Ariel, estudios europeos, España, 2000, 260 pp.

Bluth Christoph, *Germany and the future of European Security*, Macmilland, Gran Bretaña, 2000, 202 pp.

Cameron Fraser, *The Foreign and Security Policy of the European Union*, Sheffield Academic Press, Inglaterra, 1999, 158 pp.

Caporaso James A., *The European Union*, Westview Press, Estados Unidos, 2000, 149 pp.

Chanona Alejandro y Domínguez Roberto (coordinadores), *Europa en transformación: procesos políticos, económicos y sociales*, Editorial Plaza y Valdez, México, 2000, 468 pp.

Closa Carlos, *Sistema político de la Unión Europea*, Editorial Complutense, España, 1997, 205 pp.

Conradt David P., *The german polity*, Longman, Estados Unidos, 2001, 333 pp.

Cram Laura, Dinnan Desmond y Neil Nugent (editores), *Developments in the European Union*, Saint Martin Press, Nueva York, 1999, 378 pp.

Dieter Wolf y Kaiser Karl, *Germany's new foreign policy: decision making in an interdependent world*, Palgrave, Inglaterra, 2001, 270 pp.

Dinan Desmond, *Ever closer union, an introduction to European integration*, Lynne Rienner Publisher, Segunda Edición, Estados Unidos, 1999, 596 pp.

Duffield John S., *World power forsaken. Political culture, international institutions and german security policy after unification*, Ed. by Stanford University, California, 1998, 385 pp.

Fernández Liesa Carlos R., *Las bases de la política exterior europea*, Editorial Tecnos, Madrid, 1994, 290 pp.

Hodge Carl C. (editor), *Redefining European Security*, Garland Publishing, Nueva York y Londres, 1999, 372 pp.

Holland Martin (editor), *Common Foreign and Security Policy, the record and reforms*, London Printer, Gran Bretaña, 1997, 209 pp.

Instituto Español de Estudios Estratégicos, *La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea*, Minsiterio de Defensa, España, 1995, 187 pp.

Larries Klaus, *Germany since unification, the domestic and external consequences*, Macmilland, Gran Bretaña, 1998, 239 pp.

Mahncke Dieter (editor), *Old frontiers, new frontiers, the challenges of Kosovo and its implications for the EU*, Palgrave, Londres, 2001, 168 pp.

Mariscal Nicolás, *Teorías políticas de la integración europea*, Editorial Tecnos, España, 2003, 366 pp.

McCarty Patrick (editor), *France-Germany in the twenty-first century*, Palgrave, Nueva York, 2001, 202 pp.

Merk Peter H. (editor), *The federal Republic of Germany at fifty, the end of a century of turmoil*, Gran Bretaña, 1999, 373 pp.

Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, *La actualidad de Alemania*, Deutschland GmbH, Berlín, 2003, 479 pp.

Morata Francesc, *Unión Europea, procesos, actores y políticas*, Editorial Ariel, ciencia política, Segunda Edición, España, 1999, 325 pp.

Otte Max, Greve Jurgen, *A rising middle power? German foreign policy in transformation, 1989-1999*, St. Martin Press, Nueva York, 2000, 234 pp.

Padget Stephen, Paterson William E. y Smith Gordon (editores), *Developments in german politics 3*, Palgrave, Gran Bretaña, 2003, 324 pp.

Parkes Stuart, *Understanding contemporary Germany*, Routledge, 1997, Londres, 247 pp.

Petersen John y Sjursen Helene (editores), *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, Palgrave, Londres, 1998, 168 pp.

Regelsberger Elfriede y Wessels Wolfgan (editores), *Foreing Policy of the European Union, from EPC to CFSP and beyond*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 1997, 406 pp.

Rosamond Ben, *Theories of European integration*, Macmilland, Inglaterra, 2000, 232 pp.

Roy Joaquín y Domínguez Roberto (coordinadores), *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, Editorial Plaza y Valdez, México, 2001, 355 pp.

Smith Martin A. y Timmins Graham, *Uncertain Europe, building a new European security order?*, Inglaterra, Routledge, 2001, 284 pp.

Tewes Henning, *Germany civilian power and the new Europe: enlarging NATO and EU*, Palgrave, Inglaterra, 2002, 251 pp.

Webber Douglas (editor), *The franco-german relationship in the EU*, Routledge, Londres, 1999, 192 pp.

White Brian, *Understanding european foreign policy*, Palgrave, Nueva York, 2001, 196 pp.

Williams Howard, Wight Colin y Kapferer Norbert (editores) *Political thought and german unification*, Macmilland, Gran Bretaña, 2000, 239 pp.

Wyatt-Walter Holly, *The European Community and the security dilemma 1972-1992*, Macmilland, Gran Bretaña, 1997, 339 pp.

HEMEROGRAFÍA

Gordon Philip, "Their own army? Making european defence work", *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 4, 2000), pp. 12-17.

Hoffmann Gunter, "Hora de reformas, Naciones Unidas: la comunidad internacional quiere reformarse", en *Deutschland* (traduc. al español), No. 6, Frankfurter Societats-Druckerei GmbH, diciembre-enero de 2004-05.

Kupchan Charles A., "In defence of european defence: an american perspective", *Survival*, vol. 42, no. 2, 2000 pp. 16-32.

Mauil Hanns W., "Germany and the use of force: still a civilian power?", *Survival*, vol. 42, no. 2, 2000, pp. 56-80.

Moisi Dominique, "Dreaming of Europe", en *Foreign Policy*, no.115, German Marshall Fund of the United States, Foreign Policy Special Editorial Fund for Europe, Washington, 1999.

Sommer Theo, "El nuevo papel de Alemania", en *Deutschland* (traduc. al español), No. 6, Frankfurter Societats-Druckerei GmbH, diciembre-enero de 2000-01.

PÁGINAS Y DOCUMENTOS WEB

Arroyo Rojas Waldemar, “El fracaso de la política exterior y de seguridad común europea en los conflictos balcánicos”, www.sg.inter.edu/revista-ciscla/volume30/arroyo.pdf

Barbé Esther, “La Política Exterior y de Seguridad Común en la reforma del Tratado de la Unión Europea”, en www.ucm.es/info/IUDC/revista/redc1/barbe.htm

Bundeswehr Official Site Online. “Die Bundeswehr auf neuem Kurs”, <http://www.bmvg.de.sicherheit/vpr.php>

Bundeswehr Official Site Online. “Further development of the Bundeswehr”, http://eng.bmvg.de/sicherheit/040204-neuer_kurs.php

Bundeswehr Official Site Online. “Neue Marschrichtung für die Bundeswehr”, <http://bmvg.de.sicherheit/vpr/php>

Conversi Daniele, “German bashing and the breakup of Yugoslavia”, easyweb.easynet.co.uk/conversi/taibo-9k-

Deutsche Welle. El mundo. “Alemania y el Consejo de Seguridad de la ONU”, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1147658,00html>

Deutschland Online. “Política exterior del gobierno de Schroder”, www.magazin-deutschland.de/content/archiv/archiv-esp/02-04/art4.html.18k

El portal de la Unión Europea. Política Exterior y de Seguridad Común, www.europa.eu.int/pol/cfsp/index_es.htm-28k

El portal de la Unión Europea. Presidencia del Consejo Europeo de Colonia, http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99_es.htm

El portal de la Unión Europea. Presidencia del Consejo Europeo de Feira,
<http://europa.eu.int/council/off/conclu/june2000/index.htm>

El portal de la Unión Europea. Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki,
http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_es.htm

El portal de la Unión Europea. Tratado de Niza,
http://europa.eu.int/scadplus/nice-treaty/coperations_es.htm

El portal sobre la Constitución Europea. El Ministro de Asuntos Exteriores,
http://europa.eu.int/scadplus/constitution/minister_es.html

El portal sobre la Constitución Europea. Política Exterior y de Seguridad Común,
europa.eu.int/scadplus/constitution/foreignpolicy_es.html-29-

France diplomatie. Cumbre franco británica de Saint Malo,
www.diplomatie.gouv.fr.actu/boullletin.es.asp?liste

Lukor, noticias del mundo. “Italia se opone a que Alemania cuente con un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU”, www.lukor.com/not-mum/europa/0407/28123320.htm-18k-

Maull Hanns W., “Germany’s participation in the military intervention in Kosovo”, en *German Foreign Policy in Dialogue*, No. 1, marzo de 2000, www.deutsche-aussenpolitik.de

Maull Hanns W., Reinhard Wolf y Wolfgang Brauner, “Germany’s role in the development of the European Security and Defence policy”, *German Foreign Policy in Dialogue*, no. 2, julio de 2000, www.deutsche-aussenpolitik.de

Ministerio Federal de Relaciones Exteriores. Fuerzas armadas federales,
www.tatsachen-ueber-deutschland.de/1054.0.html-31k-

Ministerio Federal de Relaciones Exteriores. Reforma del Consejo de Seguridad de la ONU: www.auswaertiges-amt.de/www/es/aussenpolitik/vn/vereinigtenationen/reform-html-39-

NATO Press Release. Declaración sobre la Iniciativa de Capacidades de Defensa, www.nato.int/docu/other/sp/2000/p00-064sp.htm-9k-

Observatori de la Política Exterior Europea, Institut Universitari d' Estudis Europeus, Bellaterra, La Política Exterior y de Seguridad Común, www.selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/PESC.htm-10k

Observatori de la Política Exterior Europea, Institut Universitari d' Estudis Europeus, Bellaterra, La Política Europea de Seguridad y Defensa, www.selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/PESD.htm-10k

Overhaus Marco, Maull Hanns W. y Harnisch Sebastian, "Reconstructing post-conflict societies and the german involvement", en *German Foreign Policy in Dialogue*, No. 10, abril de 2003, www.deutsche-aussenpolitik.de

Pérez Llama Carlos, "¿Una política exterior común?", www.isen.gov.ar/sdt/DTOO17e.htm-19k

Rojas Emilia (*Deutsche Welle*), "Alemania aboga por reformas de la ONU", <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1337429,00html>

Rojas Emilia, "Cuarteto golpea la puerta del Consejo de Seguridad", <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,133613,00.html>

Salomón Mónica, "La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los nuevos intergubernamentalismos". www.cidob/Castellano/Publicaciones/Publicaciones/Afers/45-46salomon.html-101k

Schauble Wolfgang, “Continuidad y cambio en la política exterior alemana”,
www.kas.org.ar/Contribuciones/Dialog/2003/DialPol2-03/10Ensayo.pdf

Serra Massansalvador Francesc, “La Constitución Europea y la PESC”,
www.realinstitutoelcano.org/analisis/56/asp-33k-

Sitio PESC del Consejo de la Unión Europea,
www.ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=es-1-

Sitio web del Consejo Europeo. Presidencia del Consejo Europeo de Laeken,
ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/68832.pdf

Washington Summit Communiqué. An Alliance for the 21st century,
[http://nato.int.docu/pr/1999/p99065e.htm](http://nato.int/docu/pr/1999/p99065e.htm)