

# La Unión Europea como actor de la política exterior en el siglo 21

Stefanie Flechtner

La política exterior y de seguridad es hoy uno de los ámbitos políticos más dinámicos y debatidos de la Unión Europea (UE). Construir una política exterior y de seguridad común (PESC), dentro de la cual la dimensión de la política de seguridad de la UE cobra especial importancia, se ha convertido en un proyecto central de la integración europea. Lo medular de este proyecto no es solamente la integración de las capacidades diplomáticas y militares de los países miembros, sino también la conformación de un perfil propio de la UE en materia de política exterior y de seguridad y el fortalecimiento de la identidad de la UE hacia el exterior.

Sin embargo, aún hay una gran distancia entre las aspiraciones y la realidad de la UE. Ello genera contradicciones, pero también una particular dinámica de desarrollo. No hay otro campo político de la UE en el cual el entusiasmo y la desilusión, la crisis y el progreso estén tan cerca como en la política exterior y de seguridad europea. Una contundente muestra de ello son los desarrollos más recientes.

En el año 2003, la UE por primera vez llevó a cabo operaciones de superación de crisis bajo conducción propia en Bosnia-Herzegovina, Macedonia y el Congo, demostrando con ello la capacidad de acción de la política europea de seguridad y defensa (PESD). Sin embargo, casi al mismo tiempo la crisis de Irak produjo una profunda división de la UE. La abierta controversia entre los partidarios de una intervención militar y los contrarios a ella impidió que prosperara una iniciativa europea común. En la cuestión de Irak, la UE estuvo condenada a la insignificancia, y más aún, todo el proyecto de la política exterior y de seguridad europea parecía puesto en duda.

Pero la crisis finalmente no terminó en parálisis sino que se convirtió en un catalizador para la reforma y reorientación de la política exterior y de seguridad europea. El debate sobre la reforma está dominado

Stefanie Flechtner, experta en relaciones europeas, trabaja en el Departamento de Análisis de Políticas Internacionales de la Fundación Friedrich Ebert en Berlín.

por dos iniciativas, a saber la primera Estrategia de Seguridad Europea y el proyecto de Constitución de la Convención Europea. Después del fracaso de la Conferencia Intergubernamental en diciembre de 2003, la aprobación del tratado constitucional sigue pendiente, pero las propuestas de la Convención Constituyente tanto como la Estrategia de Seguridad ya están señalando los puntos de orientación más importantes para el futuro desarrollo de la política exterior y de seguridad común (PESC) y la política europea de seguridad y defensa (PESD). Sin embargo, más allá de estas dos iniciativas, el éxito de la política exterior y de seguridad europea depende en último término de la capacidad de la UE para desarrollar una visión compartida de los desafíos globales que el futuro plantea a Europa, y de la voluntad política de los Estados miembros de superarlos en conjunto.

## **El desarrollo de la política exterior y de seguridad europea**

La idea de dar a Europa una voz común en materia de política exterior es tan antigua como el mismo proceso de integración europea. Ahora bien, igualmente antigua es la conclusión que el camino hacia este objetivo es extraordinariamente difícil y bordeado de numerosos obstáculos. Es así como los dos primeros intentos para establecer una política exterior y de seguridad común (Plan Plevén de 1950, Iniciativa Fouchet de 1960-62) fracasaron ante las reservas de los Estados nacionales frente a una pérdida de soberanía en estas áreas.

Sólo en 1970, con el tercer intento, se logró un primer avance con la creación de la Cooperación Política Europea (CPE). En el marco de esta Cooperación Política, los Estados miembros se comprometieron a informarse mutuamente sobre sus respectivas posi-

## ***La Unión Europea como actor de la política exterior en el siglo 21***

ciones en materia de política exterior y de armonizarlas hasta donde fuera posible en los asuntos relevantes para la comunidad. Sin embargo, la cooperación se realizaba a nivel estrictamente intergubernamental, e.d. estaba exclusivamente en manos de los gobiernos de los países miembros. Las decisiones en el marco de la CPE sólo se tomaban por consenso.

---

*La idea de dar a Europa una voz común en materia de política exterior es tan antigua como el mismo proceso de integración europea*

---

En el transcurso de los años la cooperación en materia de política exterior siguió desarrollándose hasta que en 1986, con el Acta Europea Única, fue integrada formalmente en el Tratado de la Comunidad Europea. Sin embargo, el balance político de la CPE resultó más bien magro: Aunque la cooperación ayudó a intensificar ostensiblemente los contactos entre los ministros de relaciones exteriores europeos, Europa no logró convertirse en un actor de peso en el concierto internacional. Los procedimientos para consensuar las decisiones en el marco de la cooperación intergubernamental sencillamente eran demasiado engorrosos para una representación efectiva de los intereses europeos. Además la CPE se vio reiteradamente ante el problema de que determinados intereses nacionales bloquearan una posición común.

Finalmente el término del conflicto Este- Oeste y los consiguientes cambios profundos en el entorno de la Comunidad llevaron también a una reorientación de la política exterior y de seguridad europea. Si bien con el derrumbe del bloque soviético la amenaza territorial de los Estados miembros había desaparecido, la

desintegración de Yugoslavia demostró que el peligro de los conflictos bélicos en Europa no estaba conjurado y que la UE era incapaz de resolver tales crisis y conflictos por sí sola.

Ante esta experiencia los Estados miembros decidieron sustituir la CPE por la política exterior y de seguridad común (PESC). En el Tratado de Maastricht de 1991 esta última fue establecida como el segundo pilar de la Unión Europea, con lo cual la importancia de la cooperación en materia de política exterior se incrementó sustancialmente en comparación con la CPE. Además los Estados miembros resolvieron ampliar el ámbito de acción de la UE incluyendo la dimensión de la política de seguridad. Sin embargo en lo relativo a sus instituciones y procesos de toma de decisiones la PESC mantuvo las estructuras intergubernamentales de la CPE. Por otra parte, el Tratado tampoco contemplaba capacidades militares propias de la UE. La implementación de las decisiones en materia de política de seguridad debía llevarse a cabo recurriendo a las instituciones de la Unión Europea Occidental (UEO).

En lo sucesivo se produjo una creciente integración de la UEO en la Unión Europea. Un paso importante en esta dirección lo representa especialmente el Tratado de Amsterdam de 1997. Con este tratado la UE asume el conjunto de misiones en materia de política de seguridad, aprobado ya en 1992 por la UEO - las así llamadas «misiones de Petersberg» (misiones humanitarias o de rescate y evacuación de personas, misiones de mantención de la paz así como operaciones de combate para la superación de crisis), integrándolas en la PESC. En Amsterdam los Estados miembros decidieron además nombrar un «Alto Representante de la PESC». Conforme a lo estipulado en el Tratado este Alto Representante debe

contribuir a la formulación, preparación e implementación de las decisiones políticas en el campo de la PESC y representar a la Presidencia del Consejo de la UE en los asuntos de política exterior y de seguridad. El 18 de octubre de 1999, el español Javier Solana, ex Secretario General de la OTAN, asumió este cargo por un período de 5 años.

---

*Ante la escalada de la crisis en el Kosovo el gobierno británico abandonó su práctica, de vetar cualquier iniciativa conjunta en el ámbito de la política de seguridad y defensa*

---

Si bien el objetivo de una política de seguridad común ya había sido formulado en el Tratado de Maastricht, la UE sólo lograría avances efectivos en este ámbito después de la Cumbre franco-británica de Saint Malo de 1998.

Ante la escalada de la crisis en el Kosovo el gobierno británico abandonó su práctica, habitual hasta ese momento, de vetar cualquier iniciativa conjunta en el ámbito de la política de seguridad y defensa, para abogar en conjunto con el gobierno francés por una capacidad de acción propia de la UE. Sobre la base de esta declaración, los países miembros crearon en 1999 la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Sólo pocos meses después aprobaron el «EU Headline Goal».

Este objetivo de la planificación militar implicaba dotar a la PESD de las necesarias capacidades para que ésta, hasta el año 2003, asumiera plenamente el cumplimiento de las misiones de Petersberg, creándose entre otras un contingente de tropas de la UE de

un total de 60.000 soldados (ver cuadro 2). Además la UE decidió crear capacidades de seguridad no militares, como por ejemplo la asignación de 5000 agentes policiales para misiones internacionales, así como el así llamado «Mecanismo de Reacción Rápida», un instrumento de la política fiscal para el rápido financiamiento de medidas de prevención de crisis.

En la Conferencia Intergubernamental del año 2000 los acuerdos logrados en los años anteriores fueron formalmente integrados en el Tratado de Niza; sin embargo, este último trajo pocos impulsos nuevos en materia de política exterior y de seguridad. Lo único digno de atención fue la introducción del procedimiento de la «Cooperación Reforzada» que permite a un grupo de no menos de 8 países realizar acciones conjuntas en el ámbito de la PESC como una especie de «vanguardia». Sin embargo este procedimiento está sujeto a considerables restricciones y hasta el día de hoy no se ha aplicado ni una sola vez. Es decir, el objetivo de un proceso de toma de decisiones más flexible y eficiente no se logró.

Después de Niza, la dinámica de la política exterior y de seguridad europea se basó principalmente en los progresos en el ámbito operativo: En diciembre de 2001, en la Cumbre de Laeken, el Consejo Europeo declaró cumplido el EU Headline Goal. Sólo 13 meses después, el 1º de enero de 2003, la UE llevó a cabo su primera misión en materia de política de seguridad, haciéndose cargo de la misión policial de la ONU en Bosnia-Herzegovina (European Union Police Mission). Tres meses después comenzaría la primera operación militar de la UE. Con la «Operación Concordia» la UE reemplazó las fuerzas de la OTAN en Macedonia. A solicitud de la UE el mando operativo fue asumido por el cuartel general de la OTAN en Mons. La colaboración entre la UE y la

OTAN resultó ser francamente exitosa, y se pretende continuarla en la segunda mitad de 2004, cuando la UE se haga cargo de la Misión SFOR de la OTAN en Bosnia y Herzegovina. Ahora bien, la UE también está en condiciones de actuar militarmente sin recurrir a la OTAN, como lo demostró con su tercera misión en el marco de la PESD.

---

*Desde inicios de los años 90 la UE logró avances considerables en el desarrollo de una política exterior y de seguridad común*

---

En junio de 2003 el Consejo Europeo decidió el envío de una fuerza de intervención europea al Congo bajo el nombre de «Operación Artemis», con el objetivo de estabilizar, bajo mandato de la ONU, la disputada región de Ituri, previniendo de este modo una catástrofe humanitaria.

### **A pesar de todos los éxitos aún se registran déficits**

Desde inicios de los años 90 la UE logró avances considerables en el desarrollo de una política exterior y de seguridad común. Lo más notable es el rápido desarrollo de la dimensión de seguridad de la Unión y los éxitos en el establecimiento y el despliegue de fuerzas operativas propias.

A pesar de ello, hasta el día de hoy, la política exterior y de seguridad europea registra grandes déficits en el ámbito estructural y estratégico. Ya que incluso antes de la crisis de Irak quedó demostrado que en casos difíciles y controversiales al interior de la UE, los intentos de establecer una línea común en la política exterior suelen fracasar.

Una de las causas centrales de ello reside en las estructuras de la PESC y la PESD: La cooperación intergubernamental, el principio de consenso y la fragmentación de las competencias en materia de política exterior al interior de la UE limitan fuertemente la eficiencia y efectividad de la política. Esta tendencia al autobloqueo se ve reforzada aún más por la costumbre de los Estados miembros - particularmente arraigada en la política exterior y de seguridad - de pensar primero en términos nacionales y sólo después, si es que, en términos europeos. Pero la política exterior y de seguridad europea también sufre de una falta de orientación estratégica. Es cierto que con su visión de la «Unificación del Continente» la UE después de 1989 desarrolló un concepto convincente y, como demuestra la ampliación, también factible para la estabilización de Europa del Este. Pero más allá de ello, es decir para el rol de la UE en un mundo con cada vez menos fronteras así como nuevas amenazas y desafíos, hasta ahora no ha existido ningún concepto congruente.

Sin embargo, desde el fin de la guerra de Irak la PESC ha ido desarrollando importantes enfoques innovadores precisamente en estos temas. El impulso para ello proviene principalmente de dos documentos: La propuesta de la Convención Europea para un «Tratado sobre una Constitución para Europa» y la primera Estrategia de Seguridad Europea (ESE).

## Las propuestas de la Convención

En la Cumbre de Laeken de 2001, la Convención Europea recibió de parte del Consejo el mandato de «analizar los principales desafíos que plantea el futuro de la Unión». En el marco de este mandato, la discusión del «nuevo rol de Europa en un mundo globalizado» debía jugar un papel destacado. Sobre esta

## La Unión Europea como actor de la política exterior en el siglo 21

base la Convención presentó en junio de 2003 algunas propuestas para la conformación futura de la política exterior y de seguridad europea.

---

*La UE promueve un orden mundial  
«que se basa en una mayor  
cooperación multilateral y una  
política responsable  
fundamentada en un orden  
valórico»*

---

El proyecto de Constitución define los objetivos de la política exterior y de seguridad europea como sigue: «En sus relaciones con el resto del mundo la Unión protege y promueve sus valores e intereses. Contribuye a la paz, la seguridad, al desarrollo sustentable de la tierra, la solidaridad y al respeto mutuo entre los pueblos, a un comercio libre y justo, la eliminación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, (...) así como a la estricta observación y al desarrollo del derecho internacional, en especial al respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas» (art. 3 (4)).

La UE promueve un orden mundial «que se basa en una mayor cooperación multilateral y una política responsable fundamentada en un orden valórico» (art. III - 193 (2)). Al listado de las misiones de Petersberg se agrega la «lucha contra el terrorismo» (art. III 210).

## Las innovaciones centrales del proyecto de Constitución en lo referente a la PESC

Las innovaciones institucionales y procedimentales del proyecto constitucional en el ámbito de la PESC y la PESD son:

## **El Ministro Europeo de relaciones exteriores**

- obtiene el derecho de iniciativa y la competencia de ejecución en todos los asuntos de la PESC y PESD
- en su calidad de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores está al frente de la PESC; al mismo tiempo, en tanto Vicepresidente de la Comisión, tiene a su cargo las relaciones exteriores y la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión (principio de doble función);
- se preocupa de coordinar las posiciones de los países miembros de la UE en las organizaciones internacionales;
- bajo determinadas condiciones puede representar la posición de la Unión en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas;
- es nombrado por el Consejo Europeo con mayoría calificada y con aprobación del Presidente de la Comisión.

Tendrá a sus órdenes un «servicio exterior europeo» que se compone de funcionarios provenientes de la administración de RREE del Consejo y de la Comisión, así como de los servicios diplomáticos nacionales.

## **Cláusula de solidaridad**

La UE puede movilizar todos los medios de los que dispone la Unión, incluyendo los medios militares de los países miembros, para impedir amenazas terroristas al interior de la Unión o respectivamente apoyar un país miembro en caso de un ataque terrorista o de una catástrofe de origen natural o humano.

## **Cooperación estructurada**

Este procedimiento permite por primera vez la conformación de una vanguardia política en el campo de la seguridad (prácticamente una «Eurozona en materia de política de seguridad»). Esta Cooperación estructurada puede darse entre Estados miembros que cumplen con «exigentes criterios en relación con las capacidades militares» definidos previamente, y que han asumido compromisos mayores entre ellos (comparables con los criterios de Maastricht de la Unión Económica y Monetaria (UEM)). En la medida en que cumplen los criterios, otros países miembros pueden adherir posteriormente a la Cooperación estructurada.

## **Cooperación más estrecha**

Este procedimiento permite la cooperación más estrecha de un grupo de Estados miembros en materia de defensa mutua: En el caso de un ataque armado al territorio soberano de uno de los Estados miembros que participa en esta cooperación, los demás Estados miembros participantes le prestarán «ayuda y asistencia por todos los medios de que dispongan, militares y de otro tipo» (cláusula de asistencia mutua); en este contexto se ha previsto expresamente una estrecha cooperación con la OTAN.

## **Agencia europea de armamento, investigación y capacidades militares**

Esta Agencia deberá cumplir una amplia gama de funciones de información, análisis, apoyo, coordinación y elaboración de propuestas, cuyo objetivo es determinar y fortalecer las capacidades operativas de la PESD. Al interior de esta estructura, abierta a todos los países miembros, se pueden formar grupos específicos.

## **Evaluación del proyecto de constitución**

Después del fracaso de la Conferencia Intergubernamental de diciembre de 2003, el futuro del proyecto de una constitución europea sigue siendo incierto. A raíz de la intensa labor mediadora de parte de la Presidencia irlandesa de la UE y del acuerdo que se está comenzando a vislumbrar en el tema de la ponderación de los votos en el Consejo - (este punto fue la principal razón del fracaso de las negociaciones en diciembre) - actualmente las posibilidades de una pronta aprobación de la Constitución han mejorado sustancialmente.

Ahora bien, las propuestas de la Convención sobre el desarrollo de la PESC y la PESD no se quedarán sin efecto, incluso en el caso de que la aprobación de la Constitución fracase nuevamente. Puesto que a diferencia del tema de la ponderación de los votos, en el ámbito de la política exterior y de seguridad se fue conformando un amplia consenso entre los Estados miembros en el transcurso de las negociaciones.

Todos los puntos controversiales de la propuesta lograron ser resueltos antes de la Cumbre constitucional en Bruselas. Estos acuerdos constituyen puntos de referencia centrales para el futuro desarrollo de la política exterior y de seguridad europea. Incluso ya se aprobaron algunas de las sugerencias de la Convención independientemente de la aprobación de la Constitución - así por ejemplo la Agencia de Armamento, Investigación y Capacidades Militares prevista en el proyecto de Constitución, y que debe iniciar su trabajo a más tardar a finales de 2004.

Sin duda alguna la Convención ha dado nuevos impulsos al desarrollo de la política exterior y de seguridad europea, sus propuestas, sin embargo, no contienen ninguna reforma fundamental de las estructuras de la

PESC. Ello tiene que ver ante todo con el hecho de que el tratado constitucional perpetúa el principio básico de la cooperación intergubernamental en la política exterior y de seguridad europea. Las propuestas de la Convención dejan la competencia decisoria en manos de los gobiernos nacionales. Asimismo se mantiene en gran medida el derecho de veto de los países miembros. Y ello a pesar de que muchos observadores ven precisamente en estas estructuras el núcleo del problema de eficiencia y efectividad de la PESC.

---

### *El cargo previsto de un Ministro Europeo de Relaciones Exteriores constituye un auténtico avance frente a las estructuras actuales*

---

En cambio, el cargo previsto de un Ministro europeo de Relaciones Exteriores constituye un auténtico avance frente a las estructuras actuales. En comparación con el Alto Representante de la PESC, el Ministro de Relaciones Exteriores tendrá competencias y atribuciones mucho más amplias. Por medio del derecho de iniciativa puede actuar incluso sin la correspondiente solicitud de un país miembro y presentar propuestas de resolución ante el Consejo.

Además el doble rol de conducción del Ministro en el Consejo y la Comisión así como su rol de coordinación en las negociaciones internacionales fortalece la coherencia de la política exterior europea. Sin embargo, de esta constelación también resultan tensiones a nivel inter- e intrainstitucional. Es así como el futuro Ministro de Relaciones Exteriores debe mantener el difícil equilibrio entre diferentes instancias y lealtades. Asimismo se vislumbran tensiones entre el Ministro de Relaciones Exteriores y el cargo, también reorganiza-

do, del Presidente del Consejo Europeo. Aunque según el proyecto de Constitución, la primera función del Presidente de la UE es ejercer la presidencia, preparar y gestionar los consensos al interior del Consejo Europeo, también asume en esta función «la representación externa en asuntos de la política exterior y de seguridad común» (art. 21 (2)). Aquí los conflictos de competencia parecen estar programados.

En lo que concierne al desarrollo de los procedimientos de la PESC, el proyecto del Tratado Constitucional es ambivalente. A pesar de la correspondiente iniciativa franco-alemana no se logró ningún acuerdo en la Convención en torno al tema de la ampliación de las resoluciones por mayoría calificada. En estas condiciones no se puede esperar un incremento sustancial de la eficiencia de la PESC. Por otra parte, las modalidades de la «cooperación más estrecha» y «estructurada» previstas en el proyecto abren nuevas posibilidades para impulsar el desarrollo de la política exterior y de seguridad en una pequeña vanguardia de Estados miembros. No obstante, la experiencia que se ha tenido hasta ahora con el procedimiento de la «Cooperación Reforzada» establecido en el Tratado de Niza demuestra que la existencia de tales procedimientos no necesariamente conduce a una flexibilización de la práctica política.

## La Estrategia de Seguridad Europea

El dramático fracaso de las negociaciones sobre una Constitución europea relegó casi por completo al segundo plano una importante resolución de la Cumbre de la UE en Bruselas, a saber la aprobación de la primera Estrategia de Seguridad de la Unión Europea. En mayo de 2003, los ministros de relaciones exteriores de la UE habían encargado a Javier Solana la elaboración de un concepto estratégico para la política de seguridad de la Unión, entre otras razones

## La Unión Europea como actor de la política exterior en el siglo 21

como una reacción a la división de los europeos durante la guerra de Irak. Al cabo de pocas semanas, Solana presentó una primera propuesta con el título «Una Europa segura en un mundo mejor», la cual con sólo pocas modificaciones fue aprobada el 12 de diciembre de 2003 por el Consejo Europeo como Estrategia de Seguridad Europea (ESE).

---

### *La elaboración de un concepto estratégico para la política de seguridad de la Unión, era una reacción a la división de los europeos durante la guerra de Irak*

---

En el centro de esta estrategia está la exigencia que en el futuro la UE debe definir su campo de acción en forma global: «En tanto unión de 25 países con más de 450 millones de habitantes que generan una cuarta parte del Producto Geográfico Bruto (PGB) a nivel mundial, la Unión Europea es necesariamente un actor global. Por esta razón debería estar dispuesta a asumir su responsabilidad por la seguridad global y un mundo mejor». Además la ESE enfatiza los profundos cambios que se han producido en la política de seguridad desde el fin del conflicto Este-Oeste.

Un momento central de esta evolución es la apertura de las fronteras. Esta apertura posibilita la difusión de la democracia, la libertad y la prosperidad, pero también ha generado conflictos nuevos o intensificado conflictos ya existentes, como por ejemplo la desestabilización de determinadas regiones por conflictos armados, el empobrecimiento de los países en vías de desarrollo, los cambios climáticos y los flujos migratorios que atraviesan el mundo entero. La distancia geográfica está perdiendo importancia para la política de seguridad, puesto que incluso los conflictos y

problemas en regiones lejanas pueden tener efectos negativos - directos o indirectos - sobre Europa y su seguridad.

### **a) Los Desafíos**

Mientras que hoy un ataque territorial contra un país miembro de la UE es poco probable, Europa se ve enfrentada ante todo a las siguientes amenazas:

1. **El terrorismo:** Europa es tanto objetivo como base de apoyo de un nuevo tipo de terrorismo extremadamente violento. Este, a diferencia de anteriores formas de terrorismo, posee una red internacional, cuenta con una buena infraestructura y sobre todo, está dispuesto a utilizar la violencia en forma ilimitada. La más reciente ola terrorista está además ligada a un fundamentalismo religioso violento.
2. **La proliferación de armas de destrucción masiva** constituye según la ESE la mayor amenaza para la seguridad de Europa. Si bien los tratados internacionales y los reglamentos de control disminuyeron la velocidad de esta proliferación, se perfila el peligro - ante todo en el Cercano Oriente - de una nueva carrera armamentista con armas de destrucción masiva. Un peligro particularmente grande representa la vinculación entre armas de destrucción masiva y el nuevo terrorismo. Ante esta constelación la tradicional política de disuasión está destinada al fracaso.
3. **Conflictos regionales:** Los conflictos armados o no resueltos constituyen una amenaza para la estabilidad de regiones enteras. Destruyen vidas humanas, infraestructuras sociales y físicas y pueden provocar otras amenazas como el terrorismo, el extremismo y el colapso de Estados. «Para enfrentar las nuevas amenazas, a menudo

## **La Unión Europea como actor de la política exterior en el siglo 21**

muy difíciles de definir, a veces lo mejor es llegar al fondo de los conflictos regionales más antiguos».

4. **Fracaso de estados** («state failure»): Mala gestión de gobierno, e.d. corrupción, abuso de poder, instituciones débiles, falta de fiscalización y conflictos civiles corroen en muchos países del mundo las estructuras estatales y sociales. El fracaso de los Estados socava el diseño de una política global y aumenta la inestabilidad regional.
5. **Crimen organizado:** Europa es un blanco preferente del crimen organizado. El narcotráfico así como el tráfico ilegal de armas y de personas constituyen una parte importante de los delitos de bandas criminales. A veces también existen nexos con movimientos terroristas.

### **b) Los objetivos estratégicos de Europa**

Considerando los valores, tradiciones y fortalezas de la Unión Europea, la ESE señala tres objetivos estratégicos de una política de seguridad europea:

1. **Actuar contra las amenazas:** La UE debe combatir con más intensidad el terrorismo, la proliferación de armas y la amenaza de los «failed states», el crimen organizado y los conflictos regionales. En este contexto, según la ESE, «la primera línea de defensa» estará a menudo ubicada en el extranjero. Las nuevas amenazas son de tipo dinámico, e.d. el peligro aumenta si los problemas no son enfrentados a tiempo. Por ello es necesario prevenir cuanto antes los conflictos y amenazas. Ninguna de las nuevas amenazas es de naturaleza puramente militar, y por lo tanto para combatirla se requiere un «instrumentario mixto» de gestión de crisis de tipo civil y militar. Según la ESE, la UE está particularmente bien preparada para reaccionar frente a estos desafíos complejos.

2. **Fortalecer la seguridad en el vecindario de la Unión:** En su vecindario directo, la UE debe contribuir en forma especial a la estabilidad y la gestión responsable de gobierno. La ampliación de la UE fortalece la seguridad de Europa, pero también produce un acercamiento geográfico a las zonas de crisis. La UE debe extender las ventajas de la cooperación económica y política a los futuros vecinos y contribuir a la solución de los problemas políticos y los conflictos en las regiones vecinas. Prioridad estratégica reviste la solución del conflicto árabe-israelí, la cooperación con la región del Mediterráneo (Proceso de Barcelona) y con los nuevos vecinos de la UE en Europa del Este y del Sudeste.
3. **Un orden mundial sobre la base de un multilateralismo efectivo:** La seguridad y prosperidad de la UE dependen en gran medida de un orden mundial viable. Para fortalecer la comunidad internacional, la UE apoya el establecimiento y desarrollo de instituciones internacionales efectivas y de un ordenamiento jurídico internacional basado en normas. En este marco los esfuerzos se centran en las instituciones clave del orden internacional, en particular las Naciones Unidas. La Carta de las Naciones Unidas constituye para la UE el marco fundamental para todas las relaciones internacionales. En caso de violaciones del derecho o de las normas de la comunidad internacional, la UE debe estar dispuesta a actuar.

### **c) Efectos sobre la política europea**

Para poder alcanzar los mencionados objetivos estratégicos, la ESE plantea la necesidad de una política exterior y de seguridad europea más activa, más coherente y con mayor capacidad de acción, así como la ampliación de la cooperación con los socios de la Unión:

- **Más activa:** La UE debería estar en condiciones de sostener varias operaciones a la vez. Europa necesita desarrollar una cultura estratégica que «favorezca una intervención oportuna, rápida y, si fuera necesario, contundente». El valor agregado especial de la UE está en operaciones con un instrumental «mixto» de medios civiles y militares.
- **Más coherente:** Para el éxito de la política exterior y de seguridad europea es decisivo actuar en conjunto. La UE debe unir sus diferentes instrumentos, entre ellos las capacidades civiles y militares de los países miembros, los programas europeos de ayuda y los demás instrumentos político-económicos de la UE. La acción externa de la UE debería seguir la misma agenda en todas las áreas de la política. Especialmente en casos de crisis es imprescindible contar con una conducción unitaria. El mandato de coherencia se refiere también al accionar en materia de política exterior de los Estados miembros.
- **Mayor capacidad de acción:** Para fortalecer la capacidad de acción la ESE propone incrementar y aunar los medios de defensa y de seguridad. Además de ello se plantea la necesidad de fortalecer los instrumentos y estrategias de la gestión civil de crisis, desarrollar y concentrar las capacidades diplomáticas, un mejor intercambio de informaciones relevantes para la seguridad y una evaluación conjunta de los peligros. Finalmente la ESE aboga también por ampliar la gama de misiones de la PESD, incluyendo medidas conjuntas de desarme, el apoyo a terceros países para combatir el terrorismo y la reforma conjunta del área de seguridad.

- **Cooperación con aliados:** Ningún país está en condiciones de «solucionar los complejos problemas de la época actual por sí solo». La UE debe perseguir sus objetivos estratégicos tanto al interior de las organizaciones internacionales como también en el marco de la cooperación con actores y regiones importantes. Las relaciones transatlánticas son insustituible para Europa. Adicionalmente la UE debería concentrarse de manera especial en desarrollar estrechas relaciones con Rusia, así como Japón, China, Canadá y la India.

## **Evaluación de la propuesta estratégica de Solana**

La primera Estrategia de Seguridad Europea es un proyecto notable en muchos sentidos. Con la ESE por fin se tematizaron los objetivos y principios de la política exterior y de seguridad europea y se inició una discusión que debía haberse dado hace mucho tiempo. El concepto estratégico de la UE combina la visión de una UE segura de sí misma y activa a nivel global con un preciso análisis de las amenazas de Europa y de las deficiencias de la actual política exterior y de seguridad europea.

Además de ello la ESE ha de entenderse también como una contribución al acercamiento entre los países europeos y con el socio transatlántico después de las desavenencias en torno a la guerra de Irak. Es así como especialmente el análisis de las amenazas demuestra evidentes paralelos con la Estrategia de Seguridad Nacional del Gobierno estadounidense (National Security Strategy). No obstante en otros puntos la coincidencia de ambos conceptos de seguridad no es tan evidente. Ello se refiere ante todo al tema de la prevención o *preemption*. Mientras algunos

observadores interpretan el planteamiento de la ESE de «una intervención oportuna, rápida y, si fuera necesario, contundente» como un intento de abrir la puerta a las acciones militares preventivas en Europa, otros ven en el énfasis de la prevención civil de crisis una contrapropuesta explícita frente a la doctrina norteamericana del golpe 'preemptivo'.

---

### *El análisis de las amenazas demuestra evidentes paralelos con la Estrategia de Seguridad Nacional del Gobierno estadounidense*

---

Las diferentes interpretaciones muestran una problemática central del documento europeo de estrategia: Precisamente allí donde la ESE intenta describir elementos de un camino propio de Europa en materia de política de seguridad, las explicaciones por lo general se mantienen vagas. Ello se refiere sobre todo a la mezcla de estrategias de prevención e intervención de crisis o respectivamente de instrumentos de seguridad militares, económicos y diplomáticos. La ESE no define prioridades claras. Exige tanto un aumento de los recursos militares como el fortalecimiento de las capacidades civiles y diplomáticas de la Unión.

En lo que sigue, la Estrategia de Seguridad subraya que la ampliación de la Unión no debe conducir al establecimiento de nuevas fronteras en Europa, sin embargo no se da ninguna respuesta a la pregunta dónde terminan las posibilidades de ampliación de la Unión o respectivamente cómo podría lograrse una estabilización de países vecinos sin darles una perspectiva de ingreso a la UE. Finalmente tampoco se define mayormente el objetivo de un orden mundial

multilateral efectivo. En vez de definir las características de tal orden mundial, la ESE reúne una gama extremadamente amplia de instituciones bajo este principio, desde las Naciones Unidas, pasando por las instituciones financieras internacionales hasta organizaciones regionales como ASEAN y MERCOSUR, y las relaciones transatlánticas. Se señala la necesidad de reformar las instituciones internacionales, pero no se especifica la orientación que Europa desea dar a estas reformas.

De modo que aún queda mucho margen de interpretación cuando se trata de definir el perfil específico de la política de seguridad europea. Por esta razón la aprobación de la Estrategia de Seguridad Europea debería considerarse más bien como un primer paso y no como el final del debate de seguridad en Europa. Pero el proceso de concreción ya está en marcha: En diciembre de 2003 el Consejo Europeo encomendó a Javier Solana, a la Comisión y la actual Presidencia de la UE presentar propuestas concretas para la implementación de la Estrategia. Los primeros puntos de la agenda se refieren a los temas del multilateralismo efectivo, la lucha contra el terrorismo, una estrategia para el Medio Oriente y la elaboración de una política global para Bosnia-Herzegovina.

### **El futuro de la PESC y la PESD: fortalecida pero no unificada**

La idea de dar a Europa una voz fuerte y sobre todo unitaria en el mundo está más presente que nunca en el debate actual al interior de la UE. Sin embargo, no será realidad en un futuro próximo. En este sentido, ni el Tratado Constitucional ni la Estrategia de Seguridad implican un salto cualitativo de la PESC. A fin de cuentas las iniciativas de reforma presentadas aquí permanecen fieles al principio vigente hasta

### ***La Unión Europea como actor de la política exterior en el siglo 21***

ahora que la política exterior y de seguridad europea es asunto de los Estados miembros, y no de las instituciones comunitarias, y que las decisiones se toman sólo en forma unánime y no por encima de la voluntad de un país miembro. En consecuencia, en un futuro próximo la PESC seguirá siendo una empresa de negociaciones entre los Estados y de una compleja - y probablemente no siempre exitosa - búsqueda de consensos. Esto no significa que la UE como actor global esté condenada a la insignificancia. Pero sí significa que por ahora el diálogo y el consenso entre los países miembros seguirán siendo una condición básica de la política exterior y de seguridad europea.

---

*La aprobación de la Estrategia de Seguridad Europea debería considerarse como un primer paso y no como el final del debate de seguridad en Europa*

---

Con esta salvedad, las innovaciones ciertamente pueden considerarse como importantes avances. Puesto que abren nuevas posibilidades de estructurar el diálogo intraeuropeo y ofrecen la perspectiva de una política exterior y de seguridad europea más activa y coherente. Según el proyecto de Constitución, el futuro Ministro de Relaciones Exteriores europeo no solamente dirige la PESC en el Consejo, sino también el accionar externo de la Comisión. Además, con la ESE la política exterior y de seguridad europea tendrá por primera vez un marco referencial estratégico único. Al respecto el concepto estratégico de la UE no se limita al campo de la política de seguridad en el sentido clásico, sino que incluye todos los ámbitos políticos de la Unión que sean relevantes para la seguridad. En el futuro ello permitirá un mayor nivel de

concertación de las políticas comunitarias,- por ejemplo en el área de la cooperación al desarrollo, del comercio exterior o también la migración - con la PESC y sus objetivos. Estas innovaciones, en la medida en que sean puestas en práctica, fortalecen ostensiblemente la coherencia de la política exterior y de seguridad europea.

Más allá de ello la aprobación de la primera Estrategia de Seguridad Europea ofrece la perspectiva de una mayor «europeización» de los debates estratégicos nacionales de los países miembros. La estrategia no solamente servirá a las instituciones de la UE, sino también a los Estados miembros como un marco orientador para la definición de las propias posiciones en materia de política exterior y de seguridad. A mediano plazo este proceso contribuye a un acercamiento de las diferentes estrategias de política exterior y de seguridad de los Estados miembros.

Las innovaciones también abren la perspectiva de una política exterior y de seguridad más activa de la UE. Con la Estrategia de Seguridad la PESC recibe un inequívoco mandato de acción. Los tres objetivos estratégicos de la ESE describen tareas y campos de acción claramente definidos que requieren de una activa política exterior y de seguridad de Europa. Además, según el proyecto constitucional el futuro Ministro de Relaciones Exteriores europeo tendrá el derecho de iniciativa. Es decir que puede presentar por iniciativa propia propuestas políticas en el Consejo, iniciando y orientando de este modo los diálogos y debates en la UE. Precisamente esta innovación brinda la posibilidad de tratar oportunamente y a nivel europeo los conflictos internacionales en ciernes, facilitando así la definición de una posición común. Para el éxito de la PESC el tiempo es un factor central. Si bien queda la duda si una oportuna concertación de los socios europeos hubiera logrado

eliminar completamente las diferencias de opinión con respecto a la cuestión de Irak, al menos pudieran haberse alcanzado acuerdos sobre cómo manejar las diferencias entre los países miembros sin provocar una seria crisis intraeuropea. De esta forma, es probable que se hubiera podido evitar acciones individuales de Estados miembros que perjudican a la UE en su conjunto, como por ejemplo la «Carta de los Ocho».

---

*La estrategia servirá también a los Estados miembros como un marco orientador para la definición de las propias posiciones en materia de política exterior y de seguridad*

---

Es entre otras cosas el mérito de la Convención y de los autores de la política exterior y de seguridad el haberle dado al debate sobre la política exterior y de seguridad europea el impulso constructivo que tanto tiempo se echaba de menos, después de que la crisis de Irak había reducido las discusiones durante meses a la cuestión del «sí o no» a la guerra. La disposición al diálogo de los gobiernos europeos y el esfuerzo por lograr una posición y acción comunes ha vuelto a aumentar visiblemente desde el fin de la guerra de Irak.

### **Desafíos comunes**

Es muy difícil predecir si la actual dinámica conducirá a un fortalecimiento duradero de la política exterior y de seguridad europea. Hasta ahora la disposición al diálogo y a las reformas de los gobiernos se alimenta principalmente de la experiencia negativa de la división de Europa frente a la crisis de Irak y del hecho de que finalmente ninguna de las partes salió beneficia-

da. Los opositores a la guerra en Europa no lograron evitar la intervención militar, y los partidarios de la misma hoy se ven confrontados con una situación cada vez más desolada y amenazante en Irak que crecientemente está saliendo de control a pesar de los enormes recursos militares y financieros que se han invertido.

Las propuestas de la Convención Constituyente y la Estrategia de Seguridad Europea transformaron estas frustraciones en un impulso de reforma positivo para la política exterior y de seguridad europea. Sin embargo para lograr un fortalecimiento duradero de la PESC y la PESD se requiere además reconocer que Europa se encuentra ante numerosos y urgentes desafíos que sólo es posible resolver en conjunto. Ello se refiere en primer lugar a las amenazas directas de Europa señaladas en la ESE, e.d. el terrorismo, las armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los así llamados «failed states» y el crimen organizado. Pero tan importante como la lucha contra estas amenazas es la tarea de seguir desarrollando y estructurando el entorno en el que está inserta la política exterior y de seguridad de Europa. En este sentido la UE enfrenta grandes desafíos, sobre todo en el contexto de la ampliación de la UE y las relaciones transatlánticas.

## La ampliación de la UE

El 1º de mayo de 2004 ingresarán diez nuevos países a la UE. Esta ampliación, hasta ahora la más grande en la historia de la UE, representa a la vez uno de sus mayores éxitos en materia de política exterior. La visión europea de una unión pacífica del continente se convierte en realidad. Sin embargo esta ampliación también plantea el desafío de formular una política exterior y de seguridad común para Europa, no con 15 gobiernos como hasta ahora, sino con 25.

## La Unión Europea como actor de la política exterior en el siglo 21

A esto se agrega el hecho de que referente a cuestiones de política de seguridad hasta ahora los nuevos países miembros se han concentrado principalmente en la OTAN. En el pasado su interés por la PESC y la PESD era más bien reducido. De este modo la ampliación no solamente plantea el desafío estructural al interior de la UE de cómo mantener la eficiencia y la efectividad de los procesos de toma de decisiones en una UE de los 25, sino también el problema político-estratégico de cómo se podría formular una política exterior y de seguridad europea que tome en cuenta los intereses y demandas de los nuevos países miembros y responda a la nueva situación geopolítica de una UE ampliada.

---

*La UE necesita una estrategia de estabilización y acercamiento sin perspectiva de ingreso también en la relación con las regiones vecinas en el Sur*

---

En este contexto cobra importancia especial el futuro del enfoque del «wider Europe», e.d. del diseño de la política de vecindad de la UE. Con la ampliación, las fronteras externas de la UE se desplazan en app. 500 km hacia el este, con lo cual países económica y políticamente inestables como Ucrania, Bielorrusia y los Balcanes se convierten en vecinos directos de la UE. Después del colapso del bloque soviético la UE fomentó la transformación política y económica de sus vecinos en Europa Central y del Este principalmente dándoles una perspectiva de ingreso o iniciando el proceso de ingreso a la UE. En el caso de los «nuevos» vecinos esta opción, al menos a mediano plazo, no parece existir. Para estabilizar estos países y con ello fomentar un entorno seguro para la UE, esta última necesita desarrollar con urgencia alternativas con perspectiva de éxito a la estrategia del ingreso.

La UE necesita esta estrategia de estabilización y acercamiento sin perspectiva de ingreso también en la relación con las regiones vecinas en el Sur, sobre todo Africa del Norte y el Cercano Oriente. Con la alianza euro-mediterránea, el así llamado Proceso de Barcelona, la UE elaboró a mediados de los años 90 una primera propuesta al respecto. Si bien el Proceso de Barcelona logró cosechar algunos éxitos, hasta ahora no cumplió con las expectativas ni de los europeos ni de los países del Mediterráneo en materia política, económica y de seguridad.

En el contexto de la «política de vecindad» las relaciones con Rusia constituyen un desafío especial. Para la UE Rusia es un socio central tanto en términos económicos como en el marco de las relaciones internacionales. La evolución de la situación política interna en Rusia, la guerra de Chechenia y las tendencias en parte autoritarias del gobierno son un motivo creciente de preocupación. Además muchos de los nuevos países miembros de la UE siguen viendo en Rusia más una amenaza potencial que un aliado - entre otras por sus experiencias históricas - razón por la cual son críticos frente a la política impulsada hasta ahora por la UE, muy orientada hacia una alianza con Rusia. También en este tema es preciso encontrar una estrategia en el marco de la PESC que considere los intereses políticos y económicos de la UE, pero también las preocupaciones de los nuevos Estados miembros, y que ante todo contribuya a la estabilización y democratización de Rusia.

### **Las relaciones transatlánticas y la relación entre la PESD y la OTAN**

También en el futuro, los EEUU seguirán siendo el punto de referencia más importante para la política exterior y de seguridad europea. En todos los asuntos

internacionales, los Estados Unidos son el aliado más importante y poderoso de Europa. Sin embargo, como demostró con toda claridad la guerra de Irak, existe un creciente número de preguntas no resueltas en la relación transatlántica, justamente también entre los propios europeos.

---

### ***Existe un creciente número de preguntas no resueltas en la relación transatlántica***

---

Las controversias entre los Estados miembros de la UE antes de la guerra de Irak estaban marcadas en primer lugar por el tema del rechazo o la aprobación de una intervención militar, sin embargo detrás de ello también jugaba un importante rol el tema del posicionamiento de Europa frente a los EEUU.

Con respecto a este punto hay dos posiciones básicas en Europa: Por un lado están los actores que consideran una estrecha vinculación a los EEUU en cuestiones de política exterior y de seguridad como un imperativo fundamental de la política europea - una actitud que se ve reflejada sobre todo en la política de Gran Bretaña, pero también en la de muchos de los nuevos Estados miembros de la UE; y por el otro, aquellos actores que privilegian una cierta independencia de la UE en la política exterior y de seguridad, si fuera necesario también en oposición a los EEUU - una posición que es representada más nítidamente por la política francesa. La actitud de Alemania, país que en materia de política exterior tradicionalmente está comprometido tanto con Francia como con los EEUU, aparece aquí como ambivalente, a pesar del inequívoco NO del gobierno alemán a la intervención estadounidense en Irak.

Para el futuro desarrollo de la política exterior y de seguridad europea la cuestión de cómo se resuelve este conflicto latente al interior de la UE, juega un rol decisivo. Ello se manifiesta en forma particularmente nítido en la relación entre la PESD y la OTAN. Los defensores de una estrecha vinculación a los EEUU (al igual que los propios EEUU) temen que un mayor desarrollo de la PESD la convierta en competidora de la OTAN, razón por la cual rechazan rotundamente la evolución de la UE hacia una plena autonomía en materia de política de seguridad y de defensa. En todo caso, la posición oficial de la UE también recalca que la PESD ha de constituir un complemento y no una alternativa a la OTAN. A pesar de ello, en el desarrollo de las dos instituciones de la política de seguridad se constatan crecientes superposiciones de competencias y funciones.

Ello tiene que ver por una parte con el desarrollo fuertemente impulsado en los últimos años de las capacidades militares de la PESD, pero las superposiciones también resultan del proceso de reorientación aún en curso de la OTAN desde el fin del conflicto Este-Oeste. Fundada originalmente como una alianza de seguridad de Occidente frente al Bloque Soviético, basada en el principio de la defensa territorial y de la disuasión (nuclear), hoy la OTAN se concentra crecientemente en las funciones de superación de crisis y prevención de conflictos, así como en operaciones fuera del territorio de la Alianza. Sin embargo estas tareas también constituyen la parte medular de la PESD.

Durante mucho tiempo, la falta de una delimitación conceptual entre la OTAN y la PESD no fue tematizada ni en Europa ni en los EEUU. Sin embargo la aspiración de ambas instituciones de adaptar sus capacidades militares a las tareas de la superación de crisis, convierte esta distribución poco clara de las

funciones y competencias cada vez más en un punto de disputa.

Si efectivamente se llegara a desarrollar una relación de competencia entre la OTAN y la PESD se generarían tensiones permanentes, razón por la cual esta situación no está ni en el interés de EEUU ni de la UE.

---

***Los EEUU rechazan rotundamente la evolución de la UE hacia una plena autonomía en materia de política de seguridad y de defensa***

---

Pero tampoco una mera duplicación de las estructuras de seguridad sería una opción ni útil ni realizable para Europa, considerando, para empezar, sus limitados recursos financieros y militares. Por esta razón, los Estados miembros de la UE deberán ponerse de acuerdo con urgencia cuál podrá y deberá ser el aporte de la OTAN a Europa y cuáles serán - a diferencia de ello - las funciones específicas de la PESD. Sobre la base de este consenso deberá entonces establecerse el acuerdo con los EEUU y los otros miembros de la OTAN.

Independientemente del futuro papel de la OTAN, los EEUU seguirán siendo un aliado político y de seguridad imprescindible para la UE. Puesto que la Unión sólo podrá alcanzar sus objetivos - en primer lugar la creación de un orden mundial pacífico basado en la cooperación multilateral en vez del poder militar unilateral - si acepta el indiscutido rol clave de los EEUU en los asuntos globales y lo incluye en sus consideraciones. A partir de allí se infieren dos desafíos para la UE:

1. Es necesario reanimar el diálogo político-estratégico con los EEUU y darle una base institucional más firme que hasta ahora. Ello podría hacerse por ejemplo en el marco de la OTAN o de un diálogo directo entre la UE y los EEUU (hay intentos de un foro de diálogo UE-EEUU desde principios de los años 90, sin embargo hasta ahora esta iniciativa no ha podido convertirse en una institución políticamente relevante). El objetivo de este diálogo debe ser identificar objetivos y proyectos comunes y resolver en forma constructiva las diferencias que existan en los asuntos internacionales.
2. Europa debe tomar la iniciativa y elaborar sus propias soluciones cooperativas para asuntos de la seguridad internacional que permitan probar las ventajas y posibilidades de una política de seguri-

dad multilateral. Como ejemplos de ello se puede citar la acción proactiva de los europeos en Irán o la amplia intervención económica, política, y en el intertanto incluso militar, de la UE en los Balcanes.

En los últimos años la dimensión de la política exterior y de seguridad de la UE se ha ido desarrollando en forma vertiginosa. Las innovaciones presentadas aquí del Tratado Constitucional y de la Estrategia de Seguridad dan otros impulsos importantes para el futuro desarrollo de la PESC y la PESD. No obstante, la política exterior y de seguridad europea sólo puede ser exitosa en el largo plazo, si los gobiernos de los Estados miembros tienen la voluntad política de asumir los desafíos que Europa enfrenta en forma conjunta y con visión estratégica.

**Cuadro 1: Cronología de la Política Exterior y de Seguridad Europea**

Año	Lugar / Motivo	Resolución
1950-54	Plan Pleven	Se intenta fundar una Comunidad de Defensa Europea (CDE). La CDE fracasa en 1954 por la oposición de la Asamblea Nacional francesa.
1960-62	Los Planes Fouchet	Se intenta fundar una unión política con una política exterior y de seguridad común. Las negociaciones fracasan en 1962.
1970	Informe Davignon/ Creación de la CPE	Se crea la <b>Cooperación Política Europea (CPE)</b> . Esta se basa en un procedimiento informal de consulta y cooperación entre los gobiernos. Por medio de la información recíproca se pretende lograr una armonización de las posiciones en materia de política exterior de los Estados miembros.
1986	Acta Unica Euro-pea	Institucionalización de los procedimientos de la CPE en los tratados de la Comunidad; instalación de una Secretaría de la CPE en Bruselas.
1991	Tratado de Maastricht/Creación de la PESC	La <b>Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)</b> sustituye la CPE. Como elemento nuevo se agrega el objetivo de una «Política de Seguridad Común». Innovaciones: Creación de un segundo pilar intergubernamental de la UE como marco para la PESC; la UEO se convierte en el brazo militar de la UE.
1992	Declaración de Petersberg	La UEO aprueba las <b>Misiones de Petersberg</b> (misiones humanitarias y de rescate y evacuación de personas; misiones de mantención de la paz; operaciones de combate para la superación de crisis).
1997	Tratado de Amsterdam	Concretización formal y desarrollo de la PESC. Innovaciones: Alto Representante de la PESC; integración de las Misiones de Petersberg en el Tratado de la UE; Unidad de Planificación Estratégica y de Alerta Temprana.
1998	St. Malo/Cumbre franco-británica	La adhesión conjunta a la idea de estructuras de seguridad europeas allana el camino hacia una política europea de seguridad y defensa.
1999	Consejo Europeo/ Colonia	El Consejo Europeo aprueba la creación de una <b>Política europea de Seguridad y Defensa (PESD)</b> autónoma y operativa.
1999	Consejo Europeo/ Helsinki	<b>EU Headline Goal</b> : Definición de un objetivo europeo para operaciones militares en el marco de las Misiones de Petersberg (objetivo hasta 2003: desplegar 60.000 soldados en un plazo máx.de 60 días y durante un mínimo de un año).
2000	Consejo Europeo/ Feira	Concreción de la superación no-militar de crisis: Definición de cuatro prioridades (policía, personal de la administración civil y judicial, capacidades de ayuda en casos de desastre) y de un objetivo común (hasta 2003: posibilidad de desplegar 5.000 policías, 1.000 de ellos en un plazo de 30 días).

Año	Lugar / Motivo	Resolución
2000	Tratado de Niza	La <b>Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)</b> es integrada oficialmente a la PESC. La PESD comprende todos los asuntos relevantes para la seguridad de la UE, incluyendo la «definición de una política de defensa común». Innovaciones: Traspaso de las instituciones y capacidades de la UEO a la UE (excepción: obligación de asistencia mutua); procedimiento de la «cooperación reforzada» en el ámbito
2001	Consejo Europeo/ Laeken	El Consejo Europeo constata la «capacidad operativa» de las fuerzas europeas de superación de crisis.
2003	Bosnia-Herzegovina/ Macedonia/ Congo	La UE asume misión de la ONU en Bosnia-Herzegovina (misión policial), misión de la OTAN en Macedonia (operación «Concordia»; primera misión militar de la PESD) y misión de paz de la ONU en el Congo («Operación Artemis»; primera operación de superación de crisis de la UE fuera de Europa).
2003	Término de la Convención Europea	La Convención aprueba la propuesta de un tratado constitucional de la UE. Innovaciones: Ministro Europeo de Relaciones Exteriores, cláusula de solidaridad, procedimiento de la «cooperación más estrecha» y «estructurada», Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares.
2003	Estrategia de Seguridad Europea	La UE aprueba la primera Estrategia de Seguridad Europea. Esta última, basada en un análisis de amenazas, define tres objetivos estratégicos de la UE y señala las consecuencias para la política europea.

Cuadro 2 : Instrumentos Militares y Civiles de la PESD

Instrumento	Descripción	Ejemplos de misiones
Gestión Militar de Crisis	Helsinki Headline Goal: Fuerzas militares a nivel de cuerpo de ejército (60.000 hombres, adicionalmente, según las circunstancias, participación de Fuerza Aérea y Armada) podrán ser desplegados dentro de 60 días para operaciones de 12 meses o más en el marco de las misiones de Petersberg	Mission Concordia en Macedonia (2003), Mission Artemis en el Congo (2003).
Gestión No-Militar de Crisis	Capacidades Operativas: posibilidad de desplegar hasta 5.000 policías (1.000 de ellos en 30 días), 200 expertos del ámbito de la administración de justicia, 2.000 expertos en prevención de catástrofes y protección civil.	Misión policial en Bosnia y Herzegovina (2003), apoyo de Naciones Unidas y ayuda administrativa para la reconstrucción en Kosovo (2003).
Gestión Económica de Crisis	«Mecanismo de Reacción Rápida»: Mecanismo para el rápido financiamiento de la prevención de conflictos.	Ayuda de reconstrucción para Afganistán (2001), apoyo en el control de fronteras y en la reforma de la policía en Asia Central (2003).